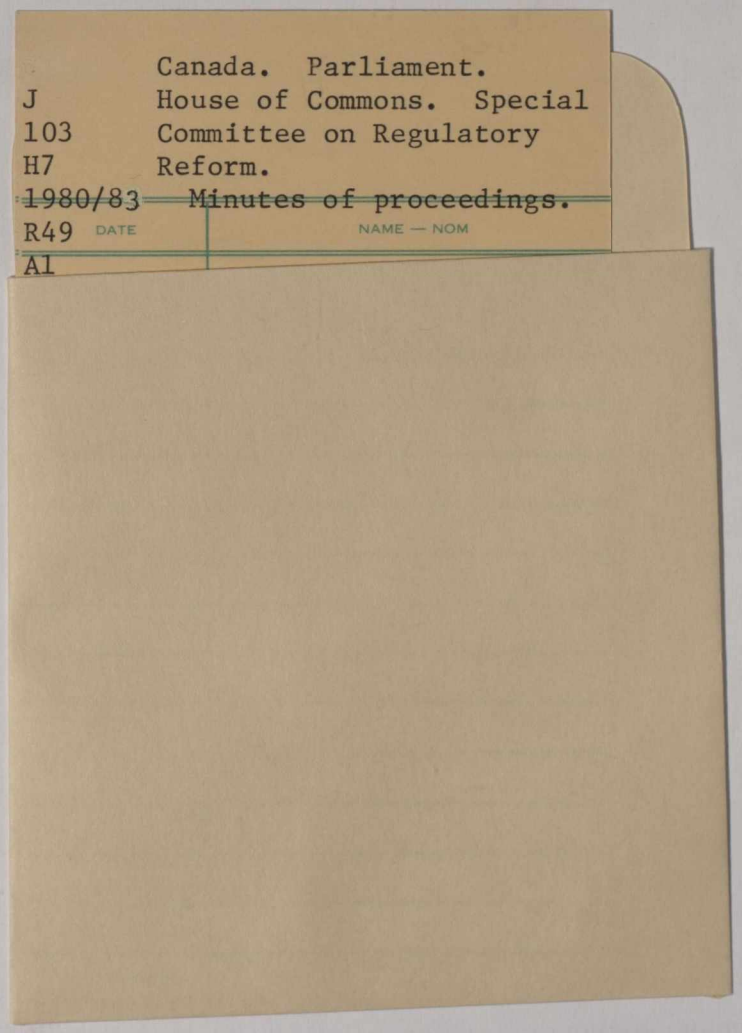
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


Canada. Parliament.
J House of Commons. Special
103 Committee on Regulatory
H7 Reform.
1980/83 Minutes of proceedings.
R49 DATE NAME — NOM
A1

J
103
H7
1980/83
R49
A1
no.8-16

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, September 30, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 8

Le mardi 30 septembre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27740—1

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:
Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish — Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:
M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger — MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

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, 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 30, 1980
(26)

[*Text*]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Deniger and Peterson.

Witness: Mr. Peter Kemball.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Kemball made a statement and answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief presented by Mr. Kemball be filed as an exhibit. (*See exhibit "RR-2".*)

At 10:35 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

SECOND SITTING
(27)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 10:46 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Deniger and Peterson.

Witness: Mr. Tex Enemark, Western Manager MacLean-Hunter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980

Mr. Enemark made a statement and answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief presented by Mr. Enemark be filed as an exhibit. (*See exhibit "RR-3".*)

At 12:58 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(28)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Food Processors Association: Mr. W. Gunn and Mr. E. Banting.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Gunn made a statement and, with Mr. Banting, answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief presented by the Canadian Food Processors Association be filed as an exhibit. (*See exhibit "RR-4".*)

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 SEPTEMBRE 1980
(26)

[*Traduction*]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Deniger et Peterson.

Témoin: M. Peter Kemball.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Kemball fait une déclaration et répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire présenté par M. Kemball soit déposé comme pièce. (*Voir pièce« RR-2».*)

A 10 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

DEUXIÈME SÉANCE
(27)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 10 h 46 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Deniger et Peterson.

Témoin: M. Tex Enemark, gérant de l'Ouest pour MacLean-Hunter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Enemark fait une déclaration et répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire présenté par M. Enemark soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-3».*)

A 12 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(28)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Deniger et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires: MM. W. Gunn et E. Banting.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Gunn fait une déclaration puis, avec M. Banting, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire présenté par l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-4».*)

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

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

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, September 30, 1980

• 0936

[*Texte*]

The Chairman: If we could come to order. We are continuing our reference into regulatory reform.

We have with us Peter R. Kemball; if I might take the liberty of just putting on the record some of your background, Mr. Kemball, a background that qualifies you eminently to appear before us and share with us your experience and advice.

Mr. Kemball has worked with the FBDB and the Management Improvement Branch of the Treasury Board Secretariat. He has spent five years in Washington specializing in evaluation of U.S. government programs then a number of years as a consultant here in Ottawa, both with a firm and as an independent consultant. Among his clients have been the Office of the Auditor General, the Office of the Comptroller General, the Government of Ontario, various government departments and the Parliamentary Centre. At the Parlamentary Centre, he acted as principal adviser to the Senate Standing Committee on National Finance.

Mr. Kemball has submitted to us a lengthy brief dealing both with the background of regulation and specific suggestions regarding the suggestions in our discussion paper. I believe you are going to make a brief comment, Mr. Kemball, and then we can have the opportunity to ask you some questions. Thank you very much for being with us.

Mr. Peter R. Kemball: Mr. Chairman, it is both a pleasure and an honour to have been invited to appear before this committee. Your approach to the challenging task of regulatory reform is impressive. You have not shied away from asking hard questions about the public service nor about yourselves and Parliament. If, as I believe, asking the right question is half the battle, then, Mr. Chairman, you and the members of this committee control the high ground.

I would like to make one or two comments that might assist members in understanding what kind of perspective underlies the comments that I made. If I had to characterize myself, I would say I was a somewhat knowledgeable—with, perhaps, emphasis on the somewhat—and concerned taxpaying citizen and, I would like to be very specific with members of this committee, this knowledge does not qualify me to comment in detail on Commons' committee procedure. It has been clear that I have worked with a Senate committee, and that kind of detail is available from John Stewart in his book, *The Canadian House of Commons*.

With that caveat, I would go on to say that I have a concern, both as a taxpayer and a citizen. As a taxpayer, I often feel that I can measure my concern not only in the amounts that I have to pay but in how I feel about paying them. Rightly or wrongly, as I prepared this brief, I was aware that I do not believe citizens are confident that they get what

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 30 septembre 1980

[*Traduction*]

Le président: A l'ordre. Nous continuons notre étude de la réforme de la réglementation.

Nous accueillons M. Peter R. Kemball. Puis-je me permettre de faire brièvement l'historique de votre carrière, monsieur Kemball? Vos antécédents prouvent que vous êtes hautement qualifié pour vous présenter devant nous et nous faire bénéficier de votre expérience et de vos conseils.

M. Kambell a été au service de la BFD et de la Direction du perfectionnement de la gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il a passé cinq ans à Washington, se spécialisant en évaluation des programmes du gouvernement américain, puis un certain nombre d'années à Ottawa, où il était consultant auprès d'une entreprise et exerçait également à titre indépendant. Parmi ses clients figuraient les bureaux de l'Auditeur général et du Contrôleur général, le gouvernement de l'Ontario, divers ministères et le Centre parlementaire. A ce dernier endroit, il était le conseiller principal auprès du Comité permanent du Sénat sur les finances nationales.

M. Kemball nous a présenté un long mémoire énonçant l'historique de la réglementation ainsi que des propositions particulières relativement aux suggestions formulées dans notre document de travail. Je crois que vous allez faire quelques brèves observations, monsieur Kemball, et nous aurons ensuite l'occasion de vous poser quelques questions. Je vous remercie beaucoup de votre présence parmi nous.

M. Peter R. Kemball: Monsieur le président, c'est pour moi un plaisir et un honneur d'avoir été invité à me présenter devant ce comité. Votre façon d'amorcer la tâche écrasante que constitue la réforme de la réglementation suscite mon admiration. Vous n'avez pas éludé les questions directes au sujet de la Fonction publique et du Parlement ni celles qui vous concernent. Si, tel que je le crois, poser la question pertinente est la clé du succès, alors, monsieur le président, vous et les membres de ce comité contrôlez avantageusement la situation.

J'aimerais formuler une ou deux observations susceptibles d'aider les membres à comprendre dans quelle optique mes observations sont formulées. Si je devais me définir, je dirais que je suis un citoyen quelque peu intelligent, en insistant peut-être sur les mots «quelque peu», et intéressé, car je paie des impôts; je voudrais bien préciser toutefois aux membres de ce comité que cette intelligence ne me donne pas la compétence voulue pour discuter en détail de la procédure d'un comité de la Chambre des Communes. Il est évident que j'ai participé aux travaux d'un comité sénatorial: John Stewart le mentionne dans son ouvrage *The Canadian House of Commons*.

Cette réserve formulée, je voudrais souligner que, à titre de contribuable et de citoyen, j'ai des intérêts à défendre. En tant que citoyen, je me rends souvent compte que non seulement les montants que j'ai à payer m'intéressent, mais également ma réaction, bonne ou mauvaise, à l'égard de mon obligation de payer des impôts. Lorsque j'ai rédigé mon mémoire, je ne

[*Text*]

taxpayers are paying for, and I suppose in April—May as taxpayers we are all certain of it. What is of concern is that this feeling is widespread and there is some evidence to support that contention. The barter economy is on the increase, there are days when I think tax avoidance is replacing hockey as the national sport, and we have seen evidence that tax evasion is becoming acceptable, not criminal, in the eyes of many people—which is rather a shocking statement but I believe is true.

Looking at these concerns, I really believe the relationship between the governed and the governors is at a critical juncture.

The Speech of the Throne makes reference to this, when it is pointed out Canadians want more effective government, not necessarily less government. I believe effectiveness is a new demand, and that is a point made by Donald Rumsfeld in the U.S. context. He is a former member of the U.S. Congress, a former member of both Nixon and Ford administrations and currently the chief executive officer of a major pharmaceutical firm. It is from that set of experiences he observes that:

• 0940

> One of the mose incisive observations I think Mr. Blumenthal

who was a former secretary of the treasury . . .

> made was the difference between appearance and reality . . . In government, too often you're measured by how hard you seem to try . . . The measurement realistically should be, how does all this affect the people for good or ill?"

In my view, it is possible that the erosion of the legitimacy of governments such as ours is because approval of programs by elected representatives is no longer sufficient to satisfy the electorate that something is being done. They are attempting to view that as mere appearances. People looking at the throne speech are saying, results must be forthcoming, results which make sense to informed and concerned people.

Following through from that line of thought, I would suggest to the committee that the question which faces you is not one of more regulation or less regulation, but wiser regulation or even more effective regulation. Those questions should be answered, but I am afraid they are akin to rearrangements of the deck chairs on the *Titanic*. The real question are, what is the role of Parliament in meeting this new demand and, I think very fundamentally, what is the role of an elected representative?

Having made these comments, this is not to say that citizens are to be held blameless. I think it is only fair to point out that Ducham's Axion applies: If one views his problem closely enough he will recognize himself as part of the problem.

[*Translation*]

croyais pas que les citoyens pensent en avoir pour leur argent, sur le plan fiscal, et je suppose qu'en avril et mai, en tant que contribuables, nous en sommes tous certains. Fait inquiétant, cette impression est générale et cet argument est égayé par certains faits. Le troc augmente constamment. Par ailleurs, certains jours je crois que l'évitement fiscal est en voie de remplacer le hockey comme sport national et nous avons eu des preuves que la fraude fiscale est de plus en plus considérée comme acceptable et non comme un acte criminel par de nombreuses personnes. Voilà une déclaration plutôt désagréable à entendre, mais je crois qu'elle est juste.

Lorsque j'examine ces questions, je crois vraiment que les rapports entre les citoyens et le gouvernement ont atteint une phase critique.

Le discours du trône y fait allusion lorsqu'il souligne le fait que les Canadiens veulent un gouvernement plus efficace, pas nécessairement un gouvernement réduit. A mon avis, l'efficacité est une nouvelle exigence et c'est là un point qu'a fait ressortir Donald Rumsfeld en parlant du gouvernement des États-Unis. Il a déjà été membre du Congrès américain, a fait partie du gouvernement sous les présidents Nixon et Ford et il est actuellement l'administrateur principal d'une grande entreprise pharmaceutique. Fort de cette expérience variée, il dit en substance:

> Une des observations les plus judicieuses qu'a faites M. Blumanthal

—ancien secrétaire du ministère des Finances . . .

> a été le parallèle qu'il a établi entre les apparences et la réalité. Les gouvernants sont trop souvent évalués en fonction des efforts qu'il semblent déployer alors qu'une mesure réaliste devrait être l'évaluation de la nature des incidences des décisions gouvernementales sur les citoyens.

Selon moi, il se peut que l'érosion de la légitimité des gouvernements tels que le nôtre découle du fait que la simple approbation des programmes par les représentants élus ne convainc plus les électeurs que des dispositions sont réellement prises. Ces derniers sont enclins à considérer cette mesure uniquement comme un simulacre. Les gens qui lisent le discours du trône se disent: «Les résultats doivent s'en venir». Ce sont les résultats qui ont de l'importance aux yeux des personnes bien informées et intéressées.

Continuant dans la même ligne de pensée, je ferai remarquer au comité que le problème important pour vous n'est pas une augmentation ou une réduction de la réglementation, mais plutôt l'implantation d'une réglementation plus judicieuse et même plus efficace. Il faut résoudre ces problèmes, mais j'ai peur que ce ne soit inutile. Les vrais problèmes sont: «Quel est le rôle du Parlement lorsqu'il s'agit de satisfaire à cette nouvelle exigence» et, question, à mon avis, très fondamentale: «Quel est le rôle d'un représentant élu?»

Je ne veux pas dire que les citoyens doivent être considérés comme irréprochables. A mon sens, il est juste de souligner le fait que le dicton de M. Ducham (selon lequel une personne qui examine son problème d'assez près découvre qu'elle en est partiellement responsable) s'applique à cette situation.

[*Texte*]

There are days when I think I expect too much of my elected representatives, I ask them to do too much, particularly if I sit down and calculate how many hours they have in a day and what I expect. So I came to a fairly, perhaps, radical conclusion, that tinkering was not going to make a material difference. We need first to cope with the unlimited demands we make as citizens—and I specifically put a suggestion forward that addresses that issue.

You have before you a summary of the brief which has been prepared, so I will not deal with that. I think there are a couple of other points that are worth making which do not appear in the brief or the material.

One is that I did not deal with the operational realities of the administration of regulations. I am sure the departments, agencies and people you will be talking to as you go across the country will bring this type of material to your attention. I would suggest that it is very important, to me the feeling that one is a somebody only at a muffler shop need not be reinforced by the actions of officials who administer regulations or any other government programs. It may be helpful to point out to members of this committee that program evaluation can be a means of coping with this aspect of regulation, the administrative and operational aspect. As I indicated, I expect that you will get substantial evidence as you move across the country on the extent to which this is a real problem.

I think I would like to conclude my remarks by pointing out that the thrust of my brief is that Parliament itself is part of the problem we have, and Parliament as a solution faces some very real and major difficulties, including the one I have focused on in particular, which is the lack of time available to members. I may have been optimistic, I may have been pessimistic. People with whom I have discussed this brief have taken both positions, so perhaps I have actually come to a reasonably balanced conclusion based on the evidence available to me.

• 0945

If I may summarize, a personal bias is that doing nothing is probably the worst choice of action—which is, in effect, what I suggest as one of the choices in my brief. I think this was pointed out many years ago by Sir Francis Bacon, when he commented that:

> He that will not apply new remedies must expect new evils, for time is the greatest Innovator.

Mr. Chairman, I want to thank you and members of this committee for this opportunity and indicate my willingness to answer such questions as you may have.

The Chairman: I would like to thank you, first of all, for being our first witness from the private sector. I think you have raised a number of very interesting issues that we would like to delve into. I would also like to thank you for the thoroughness with which you have prepared your brief.

[*Traduction*]

Je crois que certains jours je demande trop de chose à mes représentants élus; je vois que j'exige trop d'eux, surtout si je calcule le temps dont ils disposent dans une journée pour faire ce que j'attends de leur part. J'en suis venu à la conclusion, assez radicale peut-être, que le fait de m'en mêler n'améliorerait pas tellement la situation. Nous devons tout d'abord nous occuper de nos exigences illimitées, en tant que citoyens, et j'énonce une suggestion toute particulière à ce sujet.

Vous avez devant vous un résumé du mémoire qui a été préparé, alors je n'en parlerai pas. Je pense qu'il y a un ou deux points qu'il est important de dégager et qui ne figurent pas dans le mémoire ou la documentation.

Tout d'abord, je dois dire que je n'ai pas participé aux opérations mêmes de l'administration des règlements. Je suis certain que les ministères, les organismes et les citoyens auxquels vous vous adresserez lorsque vous traverserez le pays vous souligneront ce point. Je voudrais mentionner une chose essentielle pour moi, soit que l'impression d'être important uniquement auprès d'inférieurs ne soit pas renforcée par les mesures que prennent les fonctionnaires qui administrent les règlements ou tout autre programme gouvernemental. Il serait peut-être utile de souligner aux membres de ce comité que l'évaluation des programmes peut être un moyen d'améliorer cet aspect de la réglementation, de l'administration et des opérations. Comme je l'ai déjà indiqué, j'espère que lorsque vous parcourrez le pays, vous obtiendrez des preuves suffisantes de l'importance de ce problème réel.

J'aimerais conclure mes remarques en précisant que mon mémoire vise surtout à établir que le Parlement même est un facteur de notre problème et qu'il fait face à des difficultés concrètes et graves, notamment la difficulté mentionnée ci-dessus: le manque de temps dont disposent les membres. J'ai pu être soit optimiste, soit pessimiste dans mon exposé. Mes interlocuteurs, lors de l'étude de ce mémoire, l'ont été aussi; j'ai donc peut-être atteint une conclusion raisonnablement équilibrée, fondée sur les informations dont je disposais.

Pour résumer je suis d'avis que le statu quo est probablement le pire choix, ce qui est effectivement l'un des choix dont je parle dans mon mémoire. Je crois que, il y a de nombreuses années, Sir Francis Bacon l'a souligné lorsqu'il a fait observer que:

> Celui qui n'applique pas de nouvelles mesures correctives doit envisager d'autres maux, car le temps est le plus grand innovateur.

Monsieur le président, je veux vous remercier ainsi que les membres de ce comité de m'avoir donné cette occasion de m'exprimer et vous assure de mon désir de répondre à toutes les questions que vous pourriez vouloir me poser.

Le président: Je vous remercie tout d'abord pour avoir été notre premier témoin du secteur privé. A mon avis, vous avez soulevé un certain nombre de questions très intéressantes que nous aimerions approfondir et j'aimerais également vous remercier pour la perfection de la rédaction de votre mémoire.

[*Text*]

Mr. Kemball: Thank you.

The Chairman: Perhaps we could start questioning with Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Kemball, I would like to ask you, first of all, a general question. To achieve the changes you contemplate, is it not necessary to have a lot of very fundamental changes in our parliamentary system of government? I am thinking of some of the changes that I think were put together in the Business Council on National Issues study. The ones that come most readily to mind are, relaxing party discipline, a change in the concept of confidence, perhaps even a fixed term for the sittings or a fixed term for a government, such as five years or four years—the last one probably being the most radical change in the system of parliamentary government and perhaps, therefore, being somewhat unrealistic. But certainly it seems to me from my little experience in parliamentary committees, and I think you have pointed out some of these things, that to have a committee work effectively you are going to have to have a relaxation of party discipline, members are going to have to work together and not regard themselves as adversaries. That is the question. To me, that seems to be the key to any of these other changes, and if we are not prepared to make those changes the rest of what we do is probably going to be somewhat futile.

Mr. Kemball: Yes, I do believe fundamental change is required. I would not comment on the specific changes advocated by BCNI, particularly the latter one. I simply have not worked my way through that. I can, however, comment on this matter of relaxing party discipline. When it is phrased that way, it seems to me that what I have been saying is that it is where the discipline is relaxed. I do not see in the House itself party discipline being relaxed, solely in committees. Was that the import of your question, sir, committees?

Mr. Berger: In committees and in the House as well, I imagine. There have been so many briefs that they all seem to come together after awhile, but I think you recommend—perhaps, in order to take the substance of a regulation up in a committee, you would need a resolution of, let us say, 20 members of the House or something like that, or a motion proposed by 20 members of the House. You might have 15 opposition members and 5 government members, and obviously for the five government members to go along with that it would have to be recognized that they would not become pariahs the minute they voted for such a resolution.

• 0950

Mr. Kemball: I think it would be very difficult not to be a pariah under such circumstances, if the result were to cause a great deal of trouble in time and effort for the government. The government members who agreed, it seems to me, would be in a pretty invidious position regardless of what you do.

[*Translation*]

M. Kemball: Merci.

Le président: Monsieur Berger pourrait peut-être commencer les questions.

M. Berger: Merci, Monsieur le président.

Monsieur Kemball, j'aimerais, en premier lieu, vous poser une question d'ordre général: pour effectuer les changements que vous envisagez, il n'est pas nécessaire d'apporter beaucoup de changements fondamentaux à notre système parlementaire. Je fais allusion à certains des changements qui, je crois, ont été groupés dans l'étude du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national et ceux qui me viennent tout de suite à l'esprit sont: l'assouplissement de la discipline du parti, la modification de la notion de confiance, et peut-être même l'établissement de la durée des séances ou d'un délai fixe pour le mandat du gouvernement, par exemple cinq ou quatre ans, le dernier point étant probablement le changement le plus radical dans le système parlementaire et peut-être, en conséquence, assez irréaliste. Mais d'après mon expérience restreinte au sein des comités parlementaires, et je crois que vous avez fait ressortir quelques-uns de ces points, pour assurer l'efficacité des comités, vous devrez assouplir la discipline du parti et les membres devront collaborer et non se considérer comme des adversaires. C'est là la réforme qui, à mon avis, est la pierre angulaire de toutes les autres, et si nous ne sommes pas prêts à le faire, le reste de nos travaux sera probablement assez futile.

M. Kemball: Oui, je crois réellement qu'un changement fondamental est nécessaire, mais je ne formulerai pas d'observations sur les changements spécifiques qu'a préconisés le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, particulièrement sur le dernier. Je n'ai tout simplement pas fini de l'étudier. Je peux toutefois parler de l'assouplissement de la discipline du parti. De la façon dont vous l'énoncez, je semble avoir dit que, en matière d'assouplissement de la discipline, je ne veux pas parler de la Chambre des communes, mais seulement des comités. Que voulait dire votre question, monsieur, des comités?

M. Berger: Des comités et de la Chambre des communes également, j'imagine. Les mémoires ont été si nombreux qu'après un certain temps, ils semblent présentés tous ensemble, mais je pense que vous recommandez . . . peut-être que pour soumettre le fond d'un règlement à un comité, il vous faudrait une résolution ou une motion présentée par, disons, 20 députés en Chambre ou quelque chose d'analogue et 15 députés de l'opposition et 5 députés ministériels pourraient en faire partie; naturellement pour que les 5 députés ministériels puissent appuyer une telle résolution, il faudrait être certain qu'ils ne deviendraient pas des parias dès qu'ils l'auraient appuyée.

M. Kemball: Je pense qu'il sera très difficile de ne pas être un paria en pareilles circonstances, si cette résolution posait énormément de problèmes au gouvernement et lui coûtait du temps et des efforts. Les députés ministériels qui l'auraient endossée se trouveraient, à mon sens, dans une situation pratiquement intolérable, quoi que vous fassiez.

[*Texte*]

However, perhaps there is another way of handling that. If there is, as I believe the term is, a permanent reference, one need not set up that particular confrontation. I did not get into that in depth, sir, in the brief, but that is a way around avoiding a confrontation.

Mr. Berger: I would agree with the idea of an automatic permanent reference, but I think there really has to be a change of attitude on the part of a lot of the members and perhaps the government as a whole. I think we have to see ourselves basically as allies rather than adversaries—to a certain point. I think you quoted Robert Stanfield, did you not . . .

Mr. Kemball: Yes.

Mr. Berger: . . . quite extensively. I would agree very much with, perhaps, the distinction he raised between the House of Commons and the government as opposed to . . .

Mr. Kemball: The opposition party and the government. That distinction is one that I support.

Mr. Berger: I will pass it back to you, Mr. Chairman. Allow me to reflect on this and come back with some other questions afterwards.

Mr. Eric Milligan (Special Adviser to the Committee): Mr. Chairman, as long as we are on that, that distinction makes some theoretical sense to me, but I have a great deal of problem in understanding how it would work in practice, how a member would distinguish himself from his party. For that distinction to apply in practice, would not that really amount to a complete rejection of the application of party discipline in Parliament?

Mr. Kemball: I am pondering on the word "complete". As long as one does not topple a government, which it seems to me has to be done within the House, in other words, a committee report can come forward. What I believe Mr. Berger was striving for was a position whereby you could oppose your government when functioning in a committee. If it came to a vote in the House, then you would be in difficulties. I do not think it is a complete abandonment of party discipline, but it certainly is a substantial relaxation of it in the committee setting.

Can one do that? I think the answer was put forward by Mr. Berger, when he said that it requires a fairly major change in attitudes. I would ask the following question: To what extent have committees of inquiry that have functioned, and functioned successfully, been able to achieve this nonadversarial role? I think it has happened.

• 0955

The Chairman: Only on our task force.

Mr. Berger: If I could add another comment or two now, I believe one of the keys to getting people to work together is in reducing the numbers. There has to be more familiarity between members of the committee. I think you can see it, it is one of the things you pointed out. There is no question about it, if you end up with a committee of seven or nine or eleven,

[*Traduction*]

Toutefois, il existe sans doute une autre façon d'agir. S'il existe, l'expression me semble appropriée, une instance permanente à laquelle on peut se référer, il ne sera pas nécessaire de déclencher une telle confrontation. Je n'ai pas étudié la question à fond dans mon exposé, mais je pense qu'il existe un moyen d'éviter une confrontation.

M. Berger: J'accepte l'idée d'une instance permanente que l'on pourra consulter automatiquement, mais je pense réellement qu'une bonne partie des députés et peut-être l'ensemble du gouvernement doivent adopter une attitude différente. Je pense que nous devons essentiellement nous considérer comme des alliés et non comme des adversaires dans une certaine mesure. Je pense que vous avez cité M. Robert Stanfield, n'est-ce pas?

M. Kemball: Oui, monsieur.

M. Berger: . . . et très longuement. Je serais tout à fait d'accord, peut-être, avec la distinction qu'il a établie entre la Chambre des communes et le gouvernement et . . .

M. Kemball: Le parti de l'opposition et le gouvernement. C'est une distinction que j'appuie.

M. Berger: Je vous redonne la parole, monsieur le président. Permettez-moi de réfléchir à cette question avant de revenir poser d'autres questions.

M. Eric Milligan (conseiller spécial du comité): Monsieur le président, tant que nous discutons, cette distinction me paraît théoriquement plausible, mais j'ai beaucoup de mal à comprendre comment elle pourrait être mise en pratique, comment un député pourrait se dissocier de son parti. En effet, si l'on établissait réellement une telle distinction, n'en n'arriverions-nous pas, en fait, à un rejet total de l'observance de la discipline du parti au Parlement?

M. Kemball: Je réfléchis au mot «total». Tant et aussi longtemps que l'on ne renverse pas un gouvernement, ce qui, à mon sens, doit se faire en Chambre, on peut présenter le rapport d'un comité. Je pense que ce que monsieur Berger tentait d'obtenir, c'est la possibilité de s'opposer à son gouvernement lorsqu'on fait partie d'un comité. On se trouverait alors en difficulté lorsque la proposition serait mise aux voix en Chambre. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un abandon total de la discipline du parti, mais certainement d'un assouplissement considérable de cette dernière, dans le cadre d'un comité.

Peut-on le faire? Je pense que monsieur Berger a répondu à cette question lorsqu'il a affirmé qu'un changement d'attitude important s'imposait. J'aimerais poser la question suivante: Dans quelle mesure les commissions d'enquête qui ont rempli leur mandat et qui l'ont bien rempli ont-elles réussi à obtenir que leurs membres ne soient pas des adversaires? Je pense que cela s'est produit.

Le président: Dans notre groupe de travail uniquement.

M. Berger: Si je puis me permettre un ou deux autres commentaires, maintenant, je pense que l'une des façons essentielles de faire collaborer les députés est d'en réduire le nombre au sein des comités. Les membres du comité doivent mieux se connaître, je pense que vous vous rendez compte du fait que c'est l'une des choses que vous avez soulignées. Il ne fait aucun

[*Text*]

with a relatively permanent membership, you develop a certain amount of teamwork amongst the members. This business now, where you have 20 members, is really a farce—to use some language that was in your brief. There has to be a basic change in attitude.

I can remember chairing a meeting of the miscellaneous estimates committee last spring; we were questioning the President of the Treasury Board and one of the people who was questioning happened to be Sinclair Stevens. He wanted to introduce a particular document. One of our members, one of the Liberal members, did not want to let him introduce the document—and I can understand him—basically, he said that he did not want to allow a member of the opposition, that member in particular, to make any points or get anywhere.

I cannot blame the guy for taking that position, because that is the way it is under the present rules of the game. I feel that members of Parliament are almost at a pre Magna Charta stage, the rights are there, we have rights but we are not willing to grasp them, we are not willing to take them, we are not willing to exercise them. If you want to quote Marx, he said something like, rise up working class:

> The workers have nothing to lose—but their chains.

You can say the same thing about members of Parliament, if we are not willing to make these fundamental changes in attitudes the system is going to continue the way it has in the past.

I do not know what it is going to take to get this change in attitudes. It is going to take a very englightened government a very enlightened Cabinet, or maybe it is going to take a lot of co-ordination amongst members of Parliament, a concerted effort. Also, even after having been here for a very short period of time, it is not hard to see that the efforts of MPs are not co-ordinated—everybody has his own interests. To get this disparate group of people to concentrate on one thing, even for a short period of time, is very difficult. I do not know what it is going to take—maybe the quote you had at the end from Francis Bacon, maybe time will be the greatest innovator. I do not know, except that this place could sit here like this for another 100 years. It is hard to know what it will take to get that change in attitudes.

Mr. Kemball: I would suggest, Mr. Chairman, that one of the factors that might bring about a change in attitudes is simply the change in what many people believe government can do. I think when I was first involved with government there was the expectation that government could, in fact, do everything and do everything better than the private sector. That is not, I think, accepted wisdom today. There are some real limitations on what people now realize government can deliver. It has perhaps gone too far—pendulums normally

[*Translation*]

doute que si les comités se composaient de sept, neuf ou onze membres relativement permanents, il se créerait un certain esprit d'équipe entre eux. Maintenant, pour reprendre le vocabulaire que vous avez employé dans votre mémoire, cette question de 20 députés dont vous parlez est vraiment une farce. Il faut qu'il se produise un changement d'attitude fondamental.

Je me souviens d'avoir présidé une réunion du Comité permanent des prévisions budgétaires en général, au printemps dernier; nous étions en train d'interroger le président du Conseil du Trésor et l'une des personnes qui posaient des questions était monsieur Sinclair Stevens. Il voulait présenter un certain document. L'un de nos membres du comité, un député libéral, ne voulait pas le laisser présenter le document en question—et je le comprends—car il disait, en substance, qu'il ne voulait pas permettre à un député de l'opposition, à ce député en particulier, de faire quelque commentaire que ce soit ou d'aboutir à quoi que ce soit.

Je ne peux pas lui en vouloir d'avoir adopté cette attitude parce que c'est de cette façon que l'on applique actuellement la règle du jeu. J'estime que les députés se comportent comme on le faisait avant l'établissement de la Grande Charte, car les droits sont établis, nous avons des droits, mais nous ne voulons pas en profiter, nous ne voulons pas nous en prévaloir, nous ne voulons pas les exercer. Karl Marx disait en substance: réveillez-vous classe ouvrière:

> Maintenant les travailleurs n'ont rien à perdre . . . sinon leurs cabines.

On peut en dire autant des députés, si nous ne voulons pas changer fondamentalement nos attitudes, le système continuera de fonctionner comme par le passé.

Je ne sais pas ce qu'il faudra faire pour obtenir ce changement d'attitude. Il va falloir un gouvernement très éclairé, un Cabinet très éclairé ou peut-être faudra-t-il que les députés coordonnent et concertent leurs efforts. En outre, même si l'on ne siège que depuis très peu de temps aux Communes, on découvre facilement que les efforts des députés ne sont pas coordonnés: chacun s'occupe de ses propres intérêts. Il est très difficile d'obtenir que ce groupe disparate de personnes se concentre sur une seule chose, même pendant un court laps de temps. Je ne connais pas le remède à ce mal: peut-être sera-ce, comme vous le disiez à la fin de votre mémoire, en citant Francis Bacon, le temps est le plus grand innovateur en la matière. Je ne le sais pas, tout ce que je sais c'est que nous pourrions continuer à siéger ainsi dans cette Chambre, pendant 100 ans encore. On ne peut pas prévoir ce qui provoquera ce changement d'attitude.

M. Kemball: Monsieur le président, je suis d'avis que l'un des facteurs qui pourraient provoquer un changement d'attitude serait simplement un changement d'opinion chez beaucoup de gens touchant ce que le gouvernement peut faire. Je pense que lorsque j'ai participé pour la première fois aux affaires de l'État, on s'attendait à ce que le gouvernement puisse, en fait, tout faire et le faire mieux que le secteur privé. Je ne pense pas que cela soit très sage aujourd'hui. Maintenant la population découvre qu'il y a réellement des limites à ce que

[*Texte*]

swing to excess—to the point where government in its attempts to govern has been hampered by a belief to the effect that, oh, well, it does not matter what is done it is not really going to work out. It is a kind of shrug. That may offer a government, a Cabinet, and certainly I would think members of parliament and senators as well, some desire to improve their performance, if for no other reason than that it gives one an improved room for manoeuvre in governing.

• 1000

The Chairman: Mr. Kemball, it seems to me that underlying all your recommendations is the idea that there should be more accountability in the regulatory process itself, right across the broad spectrum, to the people through their elected representatives, but you are also saying that we cannot achieve this under the present way of doing things because members of parliament are overworked.

Mr. Kemball: That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: Do you have any suggestions as to how we could free MPs from their ordinary duties so that they could take a stronger position in the regulatory process?

Mr. Kemball: I think all the suggestions one should make should start from the point of view of, how can we make it attractive, rational, if you will, for you to invest your time as a member in committee work? You have many choices in front of you. If you are a skilled debater, participation in the House can be both enjoyable and sometimes quite effective. However, it seems to me that one of the incentives you would like to see would be that chairmen of committees be appointed for the life of the Parliament, subject to removal, perhaps, by their own committee—that is, if they had a rebellion in the committee. Aside from that, the government would nominate chairmen, and carrying on the logic of the nonadversarial nature of committees, government might well choose to recognize an outstanding member of the opposition as being the appropriate person to chair it. That is going pretty far, but . . .

The Chairman: We do this in public accounts now.

Mr. Kemball: Public accounts is the model I have been using in this case. I would have difficulty . . .

The Chairman: What about the size of committees? We have trouble getting quorums. There is a committee meeting across the hall right now that cannot put together a quorum.

Mr. Kemball: I think the size of the committee is too large by at least a factor of two. The number I happened to use in this brief was seven and it is probably the minimum number that the Commons would be prepared to entertain. It may be a great deal lower than most members would think of.

The Chairman: What would a quorum be?

[*Traduction*]

le gouvernement peut faire. C'est peut-être allé trop loin; d'ordinaire, les choses vont d'un extrême à l'autre: on en est rendu au point où ce qui gêne le fonctionnement du gouvernement, c'est qu'il croit que, somme toute, peu importe ce qu'il ferait, ça ne fonctionnerait pas vraiment. C'est comme s'il ne se donnait même plus la peine d'essayer. On pourrait ainsi motiver le gouvernement ou le Cabinet, et je pense certains députés et sénateurs également, à améliorer leur travail, ne serait-ce que parce que cela leur permettrait d'avoir les coudées plus franches pour gouverner.

Le président: Monsieur Kemball, il me semble qu'il ressort de votre intervention que l'on doit rendre davantage de comptes à la population en s'adressant à ses représentants élus, durant tout le processus de réglementation, mais vous dites également que cela n'est pas possible dans la situation actuelle parce que les députés sont débordés de travail.

M. Kemball: C'est exact, Monsieur le président.

Le président: Pourriez-vous nous suggérer comment faire pour libérer les députés de leurs occupations ordinaires pour qu'ils puissent prendre part plus activement au processus de réglementation?

M. Kemball: Je pense que toutes les suggestions que l'on devrait faire devraient commencer en posant la question de savoir comment rendre attrayante, rationnelle, si vous voulez, l'idée de vous faire consacrer du temps pour participer, à titre de membre, aux travaux d'un comité? Les choix sont nombreux. Si l'on est un orateur habile, on peut trouver qu'il est agréable et même parfois efficace de participer aux débats de la Chambre. Toutefois, il me semble que l'un des encouragements que l'on aimerait obtenir serait que les présidents de comités soient nommés pour toute la durée de la session parlementaire, sous réserve éventuelle de destitution par les membres de leurs propres comités, c'est-à-dire, en cas de rébellion au sein du comité. En outre, le gouvernement nomerait les présidents et collaboration qui devrait exister entre les membres d'un même comité, le gouvernement pourrait bien choisir de reconnaître un éminent député de l'opposition comme étant la personne requise pour présider ce comité. Cela va pas mal loin, mais . . .

Le président: Nous le faisons actuellement pour les Comptes Publics.

M. Kemball: Les Comptes Publics sont le modèle que j'ai utilisé dans ce cas précis. J'aurais de la difficulté à . . .

Le président: Que pensez-vous de la taille des comités? Nous avons du mal à obtenir les quorums voulus. Il y a un comité qui se réunit de l'autre côté du corridor, actuellement, mais ne peut pas former un quorum.

M. Kemball: Je pense que ce comité est trop nombreux, pour au moins une ou deux raisons. Le nombre que j'ai avancé dans mon mémoire était sept et c'est probablement le nombre minimal que les Communes seraient pretes à écouter. C'est sans doute beaucoup moins que ce à quoi la plupart des députés pourraient penser.

Le président: Quel en serait le quorum?

[*Text*]

Mr. Kemball: I think it is realistic to ask for a quorum of four in that case, which is not much less. As a result, I expect you would serve on fewer committees so the quorum should be somewhat easier to obtain.

Mr. Berger: A quorum of four out of seven, you are saying.

Mr. Kemball: Four out of seven, which might make the chairman's role somewhat awkward some days.

The Chairman: First of all, your background lends itself to knowing what goes on in departments in terms of internal review of regulatory programs and you have commented fairly extensively on this concept. Before I get back to that, are you familiar with the program of the Office of the Comptroller General for doing internal evaluations in various departments at this point?

Mr. Kemball: Yes, I am.

The Chairman: Would you care to comment on that program and tell us what you think of it?

Mr. Kemball: Yes. The activities of the Office of the Comptroller General in the area of program evaluation are, I think, just getting under way in terms of the level of delivering real results. The work, I believe, is very complicated because, as I point out in the context of program evaluation, often you are the bearer of bad news. Certainly in my experience in performing them, you are seen that way whether or not that is going to be the case.

• 1005

The Chairman: Have you performed many evaluations?

Mr. Kemball: Several.

The Chairman: Would you care to elaborate on those?

Mr. Kemball: Yes. One of the major evaluations I was involved with was some years ago in the United States. What we were attempting to do there was to determine whether several of the large manpower training programs they had were cost effective and which ones were more cost effective. This was a fairly massive endeavour. Just to give you some idea of the kind of money involved, we ended up over a period of three or four years, in doing this, spending some $6 million to $7 million, and there was much analysis that was done after that. That was a very difficult assignment. The relationships with the client groups were such that as contractors we were seen as hit men by many people, to put it quite bluntly.

The Chairman: You were in there as an outsider?

Mr. Kemball: We were in there as outsiders. As a matter of fact, we had one agency saying, "Go do the evaluation," of the other agency's program, by and large. I think you can imagine the welcome we got. I think one of the lessons from that that I

[*Translation*]

M. Kemball: Je pense qu'il est réaliste de demander un quorum de quatre députés dans ce cas, ce qui n'est pas beaucoup moindre. Ainsi on participerait à moins de comités, de telle sorte que le quorum serait plus facile à obtenir.

M. Berger: Vous dites un quorum de quatre députés sur sept?

M. Kemball: Quatre députés sur sept et cela pourrait rendre le rôle du président quelque peu difficile parfois.

Le président: Tout d'abord, vos antécédents vous permettent de savoir ce qui passe dans les ministères concernant le contrôle interne des programmes de réglementation et vous avez élaboré la question de façon relativement exhaustive. Avant d'y revenir, j'aimerais vous demander si vous connaissez le programme du bureau du Contrôleur général relatif aux évaluations internes faites dans divers ministères jusqu'à présent.

M. Kemball: Oui, Monsieur le présdient.

Le président: Auriez-vous l'obligeance de nous faire part de vos observations concernant ce programme et de nous dire ce que vous en pensez?

M. Kemball: Oui, Monsieur le Président. Je pense que les travaux du bureau du Contrôleur général relatifs à l'évaluation des programmes commencent à peine à aboutir à des résultats tangibles. Je crois qu'il s'agit d'un travail très compliqué, car, comme je le souligne, en matière d'évaluation des programmes on est, dans bien des cas, porteur de mauvaises nouvelles. L'expérience que j'en ai eue m'a certainement démontré que c'est de cette façon que l'on est jugé, que cela soit le cas ou non.

Le président: Avez-vous fait beaucoup d'évaluations?

M. Kemball: Plusieurs, Monsieur le président.

Le président: Auriez-vous l'obligeance d'élaborer sur le sujet?

M. Kemball: Certainement, monsieur le président. L'une des principales évaluations que j'ai faites l'a été il y a quelques années, aux États-Unis. Ce que nous étions en train d'essayer de faire là-bas, c'était de déterminer si plusieurs des grands programmes de formation de la main-d'œuvre qui éxistaient étaient efficaces, en termes de coûts, et quels étaient ceux qui l'étaient le plus. C'était un travail relativement colossal. Pour vous donner simplement une idée des sommes d'argent en cause, nous avons fini par dépenser quelque $6 millions à $7 millions pendant la période de trois ou quatre ans que nous avons consacrée à ce travail, et beaucoup d'analyses ont été faites à la suite de ce travail. Cette tâche a été très difficile à accomplir. Les relations avec les groupes-clients étaient telles qu'à titre de partie contractante, nous étions considérés comme des fouineurs par plusieurs autres, pour employer un langage direct.

Le président: Vous y participiez à titre de personne de l'extérieur?

M. Kemball: Nous y participions à titre de personnes de l'extérieur. En fait, à tout prendre, un organisme nous demandait d'aller évaluer le programme d'un autre autre organisme. Je pense que vous vous imaginez bien l'accueil que nous

[*Texte*]

have certainly learned is that what we were trying to do was very complex, because we were using a lot of what one might refer to as sound scientific techniques, and very little consulting and worrying about how people were going to react, how we could present what was being done so that they understood that it was not a personal threat to them, et cetera.

This, if I might, Mr. Chairman, brings me back to the Office of the Comptroller General. They have taken a rather different point of departure from that which I saw in the United States. By and large, the people I am familiar with, both in the office and the agencies, are those people who come out of a management consulting background—if not that it is often operational audit, which means that they are very sensitive to the internal organizational relationships and what impact they might have on them. That is a complete divergence from what happened in the States, where the majority of people came from what I would call a scientific and social research background, were plunked into government and attempted just to use their techniques, period.

The Chairman: Which approach do you favour, internal or external?

Mr. Kemball: If I might point out, that is not quite an internal-external dichotomy, as I see it. I was talking about the skill base you have as you start off doing the evaluations. I think the fact of the matter is that you have to have both in the right combination. If you do not have the people skills, you end up a decade later finding out, as the U.S. has already found out, that they have spent in the billions doing program evaluation by now with remarkably little success. I am summarizing remarks that I have seen elsewhere, it is not my own personal judgment there. Yet I can assure you that without the technical skills actually to try to get at the very basic evaluation question, which is, did the program really cause what it was intended to or what one observes? You are not going to be very successful either.

The Chairman: I am just saying that generally those skills are found within the department itself, rather than in a firm of outside consultants.

Mr. Kemball: The people skills are often found within the departments. If you look at the recruiting patterns of Canadian government they have pulled quite an impressive collection of people together in the last decade or so. As to the knowledge of how government works, I think, quite frankly, that varies very substantially. There are some individuals in the private sector who have an extensive acquaintanceship with government and understand that—people who have experience with large organizations generally tend to be more comfortable with government, they see a number of similarities.

[*Traduction*]

recevions. Je crois que l'une des leçons que j'ai tirées de cette expérience et que j'ai certainement apprise, c'est que ce que nous essayions de faire était très complexe parce que nous utilions ce que l'on pourrait appeler des techniques scientifiques sures, nous consultions très peu les intéressés et nous préoccupions très peu de la façon dont ils allaient réagir et dont nous pourrions présenter ce que nous faisions de telle sorte qu'ils puissent comprendre qu'ils n'étaient pas personnellement menacés, et coetera.

Si je puis m'exprimer ainsi, cela me ramène au bureau du Contrôleur général. Il a pris un point de départ tout à fait différent de celui que j'ai vu aux États-Unis. A tout prendre, les personnes que je connais tant dans ce bureau que dans les organismes sont des personnes qui ont l'expérience de la consultation en gestion, sinon, dans bien des cas, celle de la vérification des opérations, ce qui signifie qu'elles sont très sensibles aux relations internes de l'organisation et de l'influence qu'elles peuvent avoir sur elles. Cela est une situation totalement différente de celle qui prévalait aux États-Unis, où la plupart des intéressés avaient des antécédents en sciences et recherche sociale, étaient catapultés dans le gouvernement et ne faisaient qu'essayer de mettre leurs connaissances en pratique, un point c'est tout.

Le président: Quelle est la méthode que vous préférez, celle qui consiste à procéder à des contrôles internes ou celle qui consiste à faire appel à des personnes de l'extérieur?

M. Kemball: Si je puis me le permettre, j'aimerais souligner qu'à mon sens, il ne s'agit pas d'une dichotomie entre le contrôle interne et le contrôle externe. Je parlais des compétences que l'on trouve lorsqu'on commence à procéder à une évaluation. Je pense qu'en fait, dans un cas comme dans l'autre, il faut avoir une bonne combinaison. Si les compétences voulues font défaut, on finit par découvrir, une décennie plus tard, comme les É.-U. l'on déjà constaté, que l'on a dépensé des milliards pour faire des évaluations de programmes qui jusqu'à présent n'ont pas donné grand chose. Je résume des commentaires que j'ai lus ailleurs, ce n'est pas mon opinion personnelle sur la question. Toutefois, je puis vous assurer que l'on ne réussira pas davantage, si l'on n'a pas réellement les compétences techniques qui permettent d'essayer d'aller au cœur du problème de l'évaluation, ce qui revient à se poser la question de savoir si le programme a vraiment donné les résultats que l'on escomptait ou ceux que l'on observe.

Le président: Tout ce que j'ai à dire, c'est qu'en règle générale, ces compétences se trouvent dans le ministère même et non dans une compagnie de consultants de l'extérieur.

M. Kemball: Dans bien des cas, les compétences voulues se trouvent dans les ministères. Si vous observez les tendances du recrutement dans la Fonction publique canadienne, vous constaterez que l'on a réuni un nombre impressionnant de personnes compétentes, au cours de la dernière décennie environ. En ce qui concerne la connaissance du fonctionnement du gouvernement, je pense honnêtement qu'elle diffère considérablement d'une personne à l'autre. Certaines personnes du secteur privé ont une très bonne connaissance des affaires du gouvernement et les comprennent; en règle générale, ceux qui ont l'expérience

[*Text*]

• 1010

On the technical side, I think neither the private sector nor the public sector at this point has the requisite level of technical skills, it is not that they are not resident in one or two people, but the number of those people is a very serious concern.

The Chairman: Could I take it from your remarks, then, that you feel the program evaluation carried on by the OCG is probably the best compromise we can have at this point?

Mr. Kemball: I think it is the better of the two starting points, certainly. The question, over the next three or four years, and I think it will be that long before you really have the proof of the pudding, becomes: Are the results forthcoming? Are the evaluations that are done able to stand up to reasonable scrutiny in terms of their technical competence? Are the results being used by departmental managements and others?

The Chairman: A number have already been completed. What is the feedback you have received on these reports from the departments and from outsiders?

Mr. Kemball: I would say, of the one department that I have seen and feel comfortable in commenting on, that the evidence to date is that the evaluations were reasonably well done technically—I may be understating that—and that the management of the department has in place a process to give those reports serious consideration and is in the process of doing so. In one case that I am familiar with, the management of the department has actually allocated resources to making some of the changes that they believed were necessary as a result of the evaluation findings. That is good progress.

The Chairman: Do you have a question, Mr. Milligan?

Mr. Milligan: Yes. If I get the essence of this, in the United States the emphasis was on technical competence . . .

Mr. Kemball: Yes.

Mr. Milligan: . . . and not enough attention was paid to the impact the whole process had on the people who were working in the programs. Therefore, there was a failure to utilize the information derived from the evaluations and make needed changes. So, in result, if we could summarize, the United States experience is, several billion dollars spent on technically competent studies but a failure to act on the information. Is that why it has basically been judged to have been unsatisfactory? Is that correct?

Mr. Kemball: That is basically correct. I would not care to comment on the technical competence of most of the studies, which you inferred there.

[*Translation*]

des grandes organisations ont tendance à être plus à l'aise avec le gouvernement—qu'elles y voient un certain nombre de similitudes.

En ce qui concerne l'aspect technique, je pense que le secteur privé comme le secteur public n'ont pas encore le niveau de compétence technique requis, je ne veux pas dire qu'une ou deux personnes ne le possèdent pas, mais plutôt que le petit nombre de personnes qui possèdent une telle compétence suscite de fortes préoccupations.

Le président: Puis-je donc conclure d'après vos commentaires, que vous pensez que l'évaluation des programmes que fait le bureau du Contrôleur général est probablement le meilleur compromis à l'heure actuelle?

M. Kemball: Je pense que c'est certainement le meilleur des deux points de départ. La question que l'on se posera au cours des trois ou quatre prochaines années, et je pense qu'il faudra tout ce temps pour se rendre compte de l'efficacité de cette solution, sera désormais la suivante: «obtiendra-t-on des résultats?» Les évaluations que l'on fait pourront-elles résister à un examen minutieux de leur valeur technique? Les directions des ministères et autres organismes en utilisent-elles les résultats?

Le président: Un certain nombre d'entre elles sont déjà terminées. Quels commentaires avez-vous obtenus de la part des ministères et des personnes de l'extérieur sur ces rapports?

M. Kemball: Je vais parler du seul ministère qui m'en a fait. Il m'est agréable de mentionner que jusqu'à présent les témoignages que j'ai obtenus déclarent que les évaluations ont été relativement bien faites, techniquement parlant (il se peut que j'emploie des termes moins élogieux que ceux qui ont été utilisés) et que la direction de ce ministère a mis en place un mécanisme visant à tenir compte sérieusement de ces rapports et elle est en voie de le faire. Dans un cas que je connais, la direction du ministère a effectivement affecté les ressources nécessaires pour procéder à certains des changements qu'elle croyait nécessaires, compte tenu des résultats de l'évaluation. C'est un bon commencement.

Le président: Avez-vous une question à poser, Monsieur Milligan?

M. Milligan: Oui, monsieur le président, si je comprends bien le fond de cet exposé, aux États-Unis, l'accent était mis sur la compétence technique . . .

M. Kemball: Oui.

M. Milligan: . . . et on n'a pas suffisamment prêté attention à l'incidence que ce processus pourrait avoir sur les personnes qui travaillaient dans le cadre de ces programmes. Par conséquent, on n'a ni utilisé les renseignements fournis par ces évaluations, ni effectué les changements requis. L'expérience vécue aux États-Unis se résume donc comme étant une dépense de plusieurs milliards pour des études valables, au point de vue technique, mais dont les données n'ont pas été utilisées. Est-ce la raison pour laquelle elle a fondamentalement été jugée comme insatisfaisante? Est-ce exact?

M. Kemball: Au fond, c'est exact. Je ne prendrai pas la peine de faire des observations sur la valeur technique de la

[*Texte*]

Mr. Milligan: All right. Then, by way of distinction, the OCG, in addition to trying to ensure that they have good quality from the technical point of view and partly because of the background of the people involved, is much more sensitive to the impact that this system will have on internal management and the concerns of the individual who is going to be evaluated. Being more sensitive, there is greater hope that we will not only have technically competent studies but that we will also not traumatize the organizations, set up roadblocks and that departments in the government will actually use the information and make changes. There is greater hope, if we pay more attention to those problems in this system, that we can say it has been successful, because we have been able to point to changes that are directly attributable to the evaluations. Is that a correct summary?

Mr. Kemball: That is a correct summary.

The Chairman: You have not commented on a number of the recommendations we have made, including that of more consultation before regulations are promulgated and advance notice, which would allow greater comment and participation by the affected persons. Could you tell us why you ignored those recommendations? Do you feel that they are window-dressing?

Mr. Kemball: No, I do not feel that they were window-dressing. I just personally felt that in view of the experiences I have had I had not been party to those activities and, therefore, should refrain from comment.

The Chairman: Okay. A number of your suggestions here seem to indicate that you favour the concept of a regulatory budget . . .

Mr. Kemball: Yes.

The Chairman: In your report, on page 39, our suggestion 15. Have you had any experience with the regulatory budget as a concept in the United States?

• 1015

Mr. Kemball: I have not attempted to assemble it or work with it in depth, if that was the import of the question. I have, as a matter of curiosity and self-education, read reviews of how that process has been working, which have been contained in a magazine called *Regulation*, which I believe you are familiar with. That is the extent of the working knowledge that I have.

However, I think I would like to return to one word you used, Mr. Chairman, and that is in "concept". My concern is that if one has available a means to achieve something on behalf of a client group, and if your departmental official is dedicated, as many many are, most are, you will use that means. What happens, if you do not have a constraint on the use of regulation, is that wherever it is possible you will do

[*Traduction*]

plupart des études menées aux États-Unis que vous avez mentionnées.

M. Milligan: Très bien. Si je comprends bien, le bureau du Contrôleur général, par contre, tente de s'assurer de la qualité technique des évaluations faites, mais également, en partie à cause des antécédents des intéressés, est beaucoup plus sensible à l'incidence que ce système pourrait avoir sur l'administration interne, et aux préoccupations des personnes qui vont être évaluées. Étant donné qu'il tient davantage compte de tels facteurs, on est plus en droit d'espérer que non seulement les études menées seront valables sur le plan technique, mais encore que nous ne traumatiserons pas les organismes en question, ni ne dresserons des barrières et que les ministères intéressés utiliseront effectivement les renseignements fournis et procéderont à des changements. Nous sommes davantage en droit d'espérer qu'en faisant plus grand cas des difficultés inhérentes à ce système, nous pourrons dire qu'il a été efficace puisque nous avons pu mettre le doigt sur des changements liés à ces évaluations. Est-ce là un résumé exact de la situation?

M. Kemball: C'est exact.

Le président: Vous n'avez pas commenté un certain nombre de recommandations que nous avons faites, y compris celle de consulter davantage avant de promulguer des règlements et d'en donner une notification préalable, mesures qui permettraient d'obtenir davantage de commentaires et une participation accrue des intéressés. Pourriez-vous nous dire pourquoi vous n'avez pas tenu compte de ces recommandations? Les considérez-vous comme inutiles?

M. Kemball: Non, monsieur le président, je ne crois pas quelles soient inutiles. J'avais simplement le sentiment qu'en raison des expériences que j'ai vécues, je n'avais pas participé à ces activités et que, par conséquent, je devais m'abstenir de faire des commentaires.

Le président: Bon. Un certain nombre des propositions que vous avez faites semblent indiquer que vous appuyez la notion d'un budget de réglementation.

M. Kemball: Oui, monsieur le président.

Le président: Il s'agit de notre proposition nº 15 qui figure à la page 39 de votre rapport. Avez-vous eu l'expérience de la notion du budget de la réglementation, aux États-Unis?

M. Kemball: Je n'ai ni tenté de me renseigner sur ce sujet, ni ne l'ai étudié à fond, si tel était l'essentiel de votre question. En fait, j'ai lu, par curiosité et pour m'instruire, des études sur la façon dont ce système a été appliqué, qui se trouvaient dans une revue appelée *Regulation*, que vous connaissez, je pense. C'est toute la connaissance pratique que j'en ai.

Toutefois, je pense que j'aimerais reprendre un terme que vous avez utilisé, monsieur le président, et qui est celui de «notion». Mon propos est le suivant: si l'on dispose d'un moyen permettant de faire atteindre un objectif à un groupe-client, et que l'agent ministériel intéressé est dévoué, comme le sont tant d'entre eux, (la plupart le sont) on utilisera ce moyen. Ce qui se produit lorsque l'usage de la réglementation n'est pas limité,

[*Text*]

that, because essentially it is a free good to you and your department. That is the concern. That is why I favour it in concept, and I think it is fair to say that there are many many practical difficulties in getting it done. The question is, can you afford not to?

The Chairman: Could I ask one more question? You have indicated the value of international evaluation, or valuation programs. You have given us your views on what the mix there would be and should ideally be. You have also indicated that you feel "sunset" should be used to trigger evaluations as opposed to terminating legislation. Just what impact would this have on Parliament at the present time?

Mr. Kemball: In responding to the comment on sunset, I think I was quite ambivalent in the following sense, that it sounds nice. The Bank Act, among many others, has actually been subject to a sunset section, it is essentially renewed every 10 years, and in that sense it directs attention to the need to think through again a very fundamental piece of legislation in this country.

However, the grounds on which one ought to choose to review a program, it seems to me, should not be just the elapsed time of three, four, ten years. Assuming that the demand for the program in the political and social senses is stable, that there are clients to be served and they are being served well, as long as one has that kind of evidence I think one need not overburden the agenda by saying, oh, it is five years, we have to have a look at it.

Perhaps I see human affairs as being more responsive to a kind of entrepreneural instinct, really, when people say, okay, there is a time and a place at which one senses that there is something awry, or perhaps it is no longer necessary, and then is the time to move. That is a difficult judgment to make, and there is no nice neat rule, that I am aware of, that will allow you to do that.

I think, Mr. Chairman, the other part of your question is, what would happen if there were an automatic renewal or automatic invocation of, say, sunset? Under the present circumstances, I think it is very clear from the kind of time estimates I made that there would be no way Parliament would be liable to be able to cope with that effectively. It would just be overburdened.

The Chairman: Perhaps using sunset, though, as the trigger for a review, as opposed to termination either by a committee or for an internal evaluation might be . . .

Mr. Kemball: That might help, but I would also suggest that if, in fact, a parliamentary committee had the right to look at a program when they wanted to, which is, I think, much the

[*Translation*]

c'est que chaque fois que cela sera possible, on l'utilisera, essentiellement parce que c'est un bien gratuit pour soi-même et pour son propre ministère. Voilà ce que je pense. C'est pourquoi j'appuie cette notion, mais je pense qu'il est honnête de déclarer qu'il y a énormément de difficultés d'ordre pratique qui s'interposent pour l'appliquer. La question que je me pose est celle de savoir si l'on en a les moyens.

Le président: Puis-je poser une autre question? Vous aez fait état de la valeur du contrôle interne ou des programmes d'évaluation. Vous nous avez fait part de votre opinion sur l'amalgame de compétences qui y participeraient et qui, idéalement, devraient le faire. Vous avez également mentionné que vous estimiez qu'il fallait utiliser la «temporisation» pour procéder à des évaluation, au lieu de mettre fin au programme. Quelle incidence, au sujet, cette façon de procéder aurait-elle sur le Parlement, à l'heure actuelle?

M. Kemball: En répondant au commentaire fait sur la temporarisation, je pense que j'ai été très ambivalent, en ce sens que cela semble beau lorsqu'on l'entend. La Loi sur les banques, parmi tant d'autres, a, en fait, été soumise à une disposition de temporarisation, elle est essentiellement renouvelée tous les 10 ans, et, de ce fait, elle attire l'attention sur la nécessité de reformuler une pièce maîtresse de la législation de ce pays.

Toutefois, je suis d'avis que les critères sur lesquels on doit se fonder pour choisir de réexaminer un programme ne doivent pas être uniquement les trois, quatre ou dix années d'écoulées. En supposant que la demande concernant ce programme est stable, aux sens politique et social de ce terme, qu'il y a des clients à servir et qu'on les sert bien, puisque l'on a ce genre de preuve, je pense qu'il n'est pas nécessaire de surcharger l'ordre du jour en se disant que cinq années se sont écoulées et qu'il faudrait examiner le programme en question.

Je considère sans doute que les affaires humaines sont plus sensibles à un certain genre d'instinct d'entreprise, en effet, lorsqu'on dit «d'accord», on découvre que ça ne va pas, à un moment donné, quelque part, ou peut-être que ce n'est plus nécessaire, et ensuite, c'est le temps d'agir. Il est difficile de se prononcer sur la question et je ne connais aucune règle bien établie qui permette de le faire.

Je pense, monsieur le président, qwue l'autre partie de votre question demande ce qui se produirait si l'on procédait à un renouvellement automatique ou, par exemple, si l'on invoquait automatiquement la temporarisation? Dans les circonstances actuelles, je pense que les évaluations du temps que j'ai faites indiquent très clairement que le Parlement ne serait, en aucune façon, tenu responsable d'accomplir ce travail efficacement. Il serait simplement débordé.

Le président: Peut-être que si l'on faisait appel à la temporarisation, même comme moyen permettant à un comité de procéder au réexamen d'un programme au lieu d'y mettre fin ou pour l'évaluation faite au sein de l'organisme, l'évaluation pourrait être . . .

M. Kemball: Cela pourrait être utile, mais je proposerais également que si, en fait, un comité parlementaire avait le droit d'examiner un programme lorsqu'il le voudrait, ce qui, à

[*Texte*]

way the Standing Senate Committee on National Finance does operate, my perception of it is that the . . .

The Chairman: Would you set up a special committee of Parliament that could call upon any department to justify a program at any particular point? Or are you talking about a parliamentary committee that could just call on any of the internal evaluations that have been done?

• 1020

Mr. Kemball: I think you would want a committee to have both powers, because the internal evaluations that have been done are surely grist for the mill, in the sense that if you have a standing committee, perhaps, which has the purview to call, as you suggest, anybody at any time, one of the things you will be doing is looking at the internal evaluations and finding out what, in fact, is going on. Then, and only then, might you make your decision to call a particular department or, as I suspect is more likely, a group of departments, because I think very often you will find that if you want to look at a real world problem there are three or four or even more departments who have a piece of that action. That is a very important role, perhaps, that Parliament can and should play.

I am making this comment based, in part, on observations made inside the government, also on what I saw happening with the Standing Senate Committee on National Finance. The original intent of the review they are now engaged in was to look at the Department of Regional Economic Expansion and, in particular, what they perceived to be the major program of that department. The evidence provided by the minister, his senior officials and a couple of outside witnesses, I believe, has led the committee to conclude that they should be looking at a much broader scope—which they are now doing. Presumably, that will eventually end up by raising questions about a number of the activities of a wide number of departments. That, I think, is a very valuable function—a very difficult one, too, I might add.

The Chairman: Thank you. Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I have some questions that are basically along the lines of the previous questions. I think you said that a committee should be able to look at it when they want to—"they" being the committee. What I think you are referring to there was in another brief, which I found quite interesting, a brief of The Canadian Association of Broadcasters. They referred to it as management by exception, and there is a quote there also—I do not have the brief with me now. I think the idea is that because committees do not have the time to review everything—and, as you say, if you had sunset rules or laws there is no way that Parliament would be able to cope with it, you cannot cope with everything—these regulations or laws should be reviewed on a systematic basis over a five—or a seven year period. Is that Mr. Enemark sitting there? No? I think he, in his brief, referred to covering all regulatory activity in a generation, once every 20 years or 30 years, or something like that. Basically, it is up to the departments, through program evaluations or whatever

[*Traduction*]

mon avis, ressemble beaucoup à la façon de procéder du Comité permanent du Sénat sur les finances nationales, je pense que le . . .

Le président: Établiriez-vous un comité spécial du Parlement qui pourrait demander à chaque ministère de justifier un programme à n'importe quel point en particulier? Ou parlez-vous d'un comité parlementaire qui pourrait avoir droit de regard sur n'importe quelle évaluation interne?

M. Kemball: Je pense qu'il faudrait un comité qui cumulerait les deux compétences, parce que les évaluations internes effectuées jusqu'à ce jour nous ont beaucoup apporté et appris. Par exemple, si vous avez un comité permanent qui a, comme vous les suggérez, autorité pour convoquer n'importe qui n'importe quand, l'une de ses fonctions sera d'examiner les évaluations internes et de déterminer, en fait, ce qui se passe. Ce n'est que par la suite que vous pourrez être en mesure de prendre la décision de convoquer un ministère en particulier ou plutôt, comme je suppose, plusieurs ministères parce qu'il est courant lorsqu'on veut examiner un véritable problème qui intéresse tout le monde, de se trouver confronté à trois ou quatre ministères ou même plus. Voilà un rôle très important que le Parlement peut et devrait jouer.

Mes observations sont basées en partie sur des constatations faites au sein du gouvernement ainsi que sur ce que j'ai observé auprès du Comité sénatorial permanent sur les finances nationales. A l'origine, l'étude actuellement en cours visait le ministère de l'Expansion économique régionale et, plus particulièrement ce qu'on estimait être le principal programme de ce ministère. La preuve fournie par le Ministre, ses hauts fonctionnaires ministériels et deux autres témoins venant de l'extérieur a conduit le comité à conclure qu'il devrait élargir son étude à un plus vaste champ d'activités que celui qu'il vise actuellement. Vraisemblablement, il sera amené à soulever des questions sur d'autres activités de nombre d'autres ministères. Voilà, il me semble, un travail très valable et j'ajouterai, une tâche très difficile.

Le président: Merci, Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions à poser qui sont fondamentalement de la même conception que mes questions précédentes. Je pense que vous avez dit qu'un comité devrait être en mesure d'examiner une question quand il le désire, «il» étant le comité. Il me semble que ce que vous visiez en disant cela, c'est un autre mémoire que j'ai trouvé très intéressant, le mémoire présenté par l'Association canadienne des radiodiffuseurs. Il y était question de gestion par exception et d'un autre point également, malheureusement, je n'ai pas ce mémoire avec moi en ce moment. Il me semble qu'il s'agissait du fait suivant: parce que les comités ne disposent pas du temps nécessaire pour tout examiner—et, comme vous le disiez, quand bien même il y aurait des règlements ou des lois de temporarisation, le Parlement ne peut en aucune façon suffire à toutes les demandes—ces règlements ou lois devraient faire l'objet d'une révision systématique tous les cinq ou sept ans. Est-ce bien M. Enemark qui siège là-bas? Il me semble que dans son mémoire, il a proposé

[*Text*]

method they choose, to review their activities on a systematic basis, but parliamentary committees could, as you said, look at these things when they want to by exception. When a particular matter crops up, they say, we want to take a look at this. The fact that the committees would be able to look at anything they wanted to, would keep the departments or the agencies on their toes; they know that at any given time they could be subject to a review of their programs by a parliamentary committee. Is that not the type of situation you are contemplating?

Mr. Kemball: Mr. Chairman, I believe Mr. Berger has raised the question of incentives. He used the expression «keep the agencies or the departments on their toes.» I think a very real question that needs a lot of thought is, what level of activity does Parliament have to have so that that probability of being brought up before the committee is system are very much against it. Even the repeal of statutes that are recognizably long outdated and useless is a painful and time-consuming process. There was a statute passed, I think, in 1903, that was finally repealed here a few years ago, relating to—I am operating from memory—some obscure disease of which there has not been a case in Canada in 30 or 40 years. It took six months of parliamentary time just to repeal this silly statute. So there is a temptation to leave these things on the books, and they build up and they build up and nobody ever really looks at them. I think sunset is something that the committee ought to look at very carefully, in some way or other to get a handle on the existing structure of intervention to keep it updated.

The example I have used here is Canada's Patent Act, which is 60 or 70 years old. Its policy concepts were taken holus-bolus from Great Britain in the early nineteen-twenties, reflecting an entirely different economy in the first place. It really has not been examined by Parliament, although it has been examined by people outside of Parliament a couple of times. When I was a minister's assistant, 10 years ago, we were talking about the need to revise the Patent Act, but the interest in Cabinet is, I suspect, close to nonexistent. The interest of politicians and the public is nonexistent. The payoff for championing things for which there is no public support is minimal. So things like this, which are the fundamental building blocks of economic policy, go unre-examined and unre-enacted by the politicians, by the parliamentarians—and that is unfortunate.

The final point I would make is that, increasingly—and this is something that politicians are always complaining about—public policy matters are in the hands of a group of faceless and autonomous bureaucrats, and once a statute is passed, other than that you have the opportunity to ask a question of ministers in Parliament—not sometimes the most effective way of getting change accomplished—that statute exists for ever and ever, without any review. If you, as parliamentarians, are going to re-establish your pre-eminence over the public policy process, you have to establish a system whereby—other

[*Translation*]

de couvrir toute l'activité législative qui s'est déroulée le temps d'une génération, c'est-à-dire tous les 20 ou 30 ans, ou approximativement. Fondamentalement, ce serait aux ministères qu'il reviendrait d'examiner systématiquement leurs activités, par le biais d'évaluations de leurs programmes ou de toute autre méthode de leur choix. Exceptionnellement, les comités parlementaires pourraient y avoir droit de regard sur simple demande. Lorsqu'une question particulière se présenterait, il leur suffirait de demander de l'examiner. Le fait que les comités seraient en droit d'intervenir quand bon leur semblerait obligerait les ministères ou les organismes fédéraux à être vigilants. Ils seraient conscients qu'à n'importe quel moment, un comité parlementaire pourrait examiner leurs programmes. N'est-ce pas ce genre de situation que vous envisagez?

M. Kemball: Monsieur le président, il me semble que M. Berger vient de soulever la question de la «motivation» en employant l'expression «obligerait les ministères ou les organismes fédéraux à être vigilants». A mon avis, la véritable question qui doit être étudiée en profondeur est la suivante: quelle doit être la fréquence d'intervention du Parlement pour que la probabilité de comparaître devant un comité bien, une loi adoptée en 1903, a finalement été abrogée il y a quelques années; elle portait (je cite de mémoire) sur une maladie obscure n'ayant fait aucune victime au Canada depuis 30 ou 40 ans. Le Parlement a pris six mois de son temps, seulement pour annuler cette loi absurde. Il est donc très tentant de laisser ces choses dans les statuts mais elles s'accumulent et personne ne s'en occupe plus. Je suis d'avis que les dispositions de limitation de la durée de la loi sont un sujet que le comité doit étudier soigneusement d'une façon ou d'une autre, pour mieux utiliser la structure actuelle d'intervention et la tenir à jour.

L'exemple que je vais utiliser ici est la Loi canadienne sur les brevets qui existe depuis 60 au 70 ans. Les principes qui la sous-tendent reprennent mot pour mot ceux que la Grande-Bretagne a adoptés au début des années vingt et qui, dès le départ, reflétaient une économie entièrement différente. Cette loi n'a jamais été revue par le Parlement, bien qu'elle l'ait été une fois ou deux, par des non-parlementaires. Il y a dix ans, lorsque j'étais sous-ministre, nous parlions du besoin de réviser la Loi sur les brevets, mais je soupçonne que l'intérêt que le Cabinet porte à cette question est à peu près nul. L'intérêt des politiciens et celui du public sont nuls. L'intérêt qu'il y a à défendre des questions que le public n'appuie pas est minime. C'est ainsi que des choses comme celle-ci, qui sont la base des politiques économiques, ne sont jamais plus réexaminées ni remises en vigueur, et c'est bien dommage!

Le dernier point que je voudrais signaler à votre attention est que, de plus en plus (et il s'agit d'une chose dont les politiciens se plaignent toujours), les questions de politique d'intérêt public sont dans les mains d'un groupe de bureaucrates anonymes et autonomes et une fois la loi adoptée, sauf pour le temps accordé pour poser une question aux ministres en séance parlementaire, (ce qui n'est pas toujours la meilleure façon d'obtenir des modifications), vous vous retrouvez face à une loi adoptée pour toujours sans qu'elle soit jamais réexaminée par la suite. Si, à titre de parlementaires, vous voulez

[*Texte*]

than in the sense of allocating funds, which in turn causes the defeat of the government if the government cannot make a case for the allocation—you are able to get in and make the public's interest known in the ongoing administration of the programs. You cannot do that with a bit of rhetoric at a time when estimates are considered. It is the kind of thing that has to be done, I think, with the threat of the termination of the program and the opportunity to redraft better legislation, high enough that you have to be kept on your toes? It is the same question the Department of National Revenue faces in terms of taxpayers; how many audits do they have to do so that the fear of the Lord is in us?

• 1025

One of the suggestions I have made, which I gather is quite far out, in one sense, is to try to rearrange the incentives so that it is not the prospect of facing a parliamentary committee that is relied on to have departments and agencies perform evaluations, but their own best interests. I believe the envelope system is attempting to provide a set of incentives like that. I am not familiar enough with its current state to comment, but perhaps the officials who are might want to discuss this question of incentives.

One of the fundamental assumptions, it seems to me, that has to be made, is that you should reasonably expect that things are going well, and that assumption is only true when the incentives facing people are appropriate for what is to be done. I think there is a major question in the public service today as to whether the incentives are appropriate. This is not just this public service—I want to make that very clear—it is a question that is of concern in the United States and elsewhere.

The Chairman: When you talk of incentives you are talking about threats.

Mr. Kemball: I was being polite in suggesting that . . .

Mr. Berger: On page 18 of your brief you were saying that:

> Individual members may wish to ask themselves whether or not they wish to focus their efforts and time on such a committee.

Are you contemplating one committee, or are you contemplating a change in approach for all committees?

Mr. Kemball: Mr. Chairman, I think a concern I have is that the experience base—in terms of people within Parliament, elected members, being able to work within the kinds of attitude changes that have been suggested here—is fairly limited. Perhaps what one ought to do is contemplate one committee to start with, recognizing that with the workboard you cannot get through everything, and saying—it is almost a demonstration—yes, we can make these changes, a group of us are dedicated to it, the government has been helpful in this sense. That may be the way to start it. Where one ends up is another thing.

[*Traduction*]

rétablir votre droit de regard sur le processus de politiques publiques, vous devez établir un système (autre que celui qui consiste à affecter des fonds, ce qui cause la défaite du gouvernement lorsque ce dernier ne peut en prouver le bien-fondé) selon lequel vous pouvez faire connaître l'intérêt du public dans l'administration permanente des programmes. Vous ne pouvez pas faire de rhétorique lorsqu'il est question d'établir les prévisions, mais à mon sens, c'est le genre de chose qu'il faut faire avec la menace de voir se terminer le programme et l'occasion de rédiger une meilleure loi, vous oblige à être vigilant? C'est la même question qui se pose au ministère du Revenu national à l'égard des contribuables: à combien de vérifications comptables doit-il procéder pour que la «crainte du Tout-Puissant» nous guide?

Ce que j'ai déjà proposé à cet effet est en un sens très différent: il faudrait réaménager les moyens de stimulation de telle sorte que l'on ne compte pas que l'éventualité de comparaître devant un comité parlementaire amènera les ministères ou organismes fédéraux à évaluer leurs programmes mais que ce soit dans leur propre intérêt. Il me semble que le système de primes à l'initiative vise à favoriser cette forme de stimulation. Je ne suis pas très au courant du fonctionnement actuel de ce système mais peut-être les autorités compétentes aimeraient-elles en discuter.

A mon avis, on peut raisonnablement s'attendre à ce que tout aille bien au départ, mais cette hypothèse ne peut s'avérer que si les moyens d'encouragement offerts aux gens conviennent à leur fonctions. La Fonction publique actuelle me paraît énormément douter de l'opportunité des moyens d'encouragement qui lui sont offerts. Ma réflexion ne concerne pas seulement notre Fonction publique, il me faut bien le préciser, elle s'applique tout autant aux États-Unis et ailleurs.

Le président: Lorsque vous parlez de moyens de stimulation, vous parlez de moyens d'intimidation.

M. Kemball: J'ai proposé honnêtement que . . .

M. Berger: A la page 18 de votre mémoire, vous déclarez que:

> Chaque membre peut s'interroger s'il désire ou non consacrer tous ses efforts et son temps à tel comité.

Visez-vous un comité en particulier, ou envisagez-vous un changement dans l'approche de tous les comités?

M. Kemball: Monsieur le président, mon sujet de préoccupation est que l'expérience acquise, en terme de personnes siégeant au Parlement, de membres élus, capables de travailler dans le cadre de changement d'attitude proposé ici, est bien limitée. Ce que nous devrions peut-être faire est d'envisager pour débuter la création d'un seul comité, tout en reconnaissant qu'en raison de la somme de travail à faire, il est impossible de tout étudier, et se dire: «Nous pouvons apporter ces changements, un groupe formé de membres choisis parmi nous se consacre à cette tâche, le gouvernement a collaboré à monter cette commission.» Ce pourrait être une façon de débuter. Quant à savoir où cela aboutira, c'est une autre question.

[*Text*]

The Chairman: One committee that can review any department, any of the 29 departments or whatever we have, 10 major ones involved in regulation. Why would you not want, just by way of hypothesis, the smaller committees that are associated with each particular department at this point to get involved, to have the right at any point to call on that department?

Mr. Kemball: You are referring to the standing committees, basically?

The Chairman: Yes. For example, a recommendation has come forth from the joint standing committee that says that that committee itself should be the one to carry that type of power, and this seems to follow along the lines of your recommendation here. But how can you have the expertise developed among committee members, to be able to look at every type of department if you are not working with it constantly?

Mr. Kemball: That, perhaps, gets to the question of, what is it you ought to be looking at? There has to be some subject matter knowledge, one does not deny that. But I think one of the things the National Finance committee has demonstrated has been that that subject matter knowledge can be acquired through hearings, and that you do not have to live with the particular department or very close to it because what you want to do is complement the department, what you want is to be just enough kind of out of phase with their thinking, or be skeptical enough, that you will ask some very basic questions. Perhaps that is the role of the parliamentary committees, to ask some rather fundamental questions about why we are doing this, et cetera.

• 1030

That is very difficult to do, I think, if you are very close. You accept them, you come to believe in them. I think a number of people have pointed out that people often end up on estimates committees, for example, because they believe the subject matter that appears before that committee is important and more should be done. So you have really the wrong kinds of incentives for an estimates committee.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: I find it hard to agree with that approach. I think what you are saying is that you set up one new committee and leave all the estimates committees in operation. I gather that most of the committees are estimates committees. That is basic to what we do, we very methodically study the estimates—or that is what we are supposed to do.

I have found that the estimates committees, and I think most members basically feel this way, whether because of the structure, or because of the subject matter, or because of the way the study is being undertaken, are a waste of time. At the end of a certain period, the estimates are automatically

[*Translation*]

Le président: Un seul comité qui pourrait examiner n'importe quel ministère, n'importe lequel des 29 ministères, quel que soit leur nombre exact, les 10 principaux concernés par la législation? Pourquoi ne voudriez-vous pas faire appel, par simple hypothèse, à de plus petits comités attachés à certains ministères qui auraient chacun autorité pour convoquer un ministère en particulier?

M. Kemball: Voulez-vous parler des comités permanents?

Le président: Oui. Par exemple, une recommandation présentée par le Comité mixte permanent selon laquelle ce comité devrait être désigné pour assumer cette responsabilité et ceci semble être dans la même ligne de pensée que votre recommandation. Mais comment pouvez-vous envisager que les membres des comités acquièrent l'expertise nécessaire pour être en mesure d'examiner les activités de chaque ministère s'ils ne sont pas attachés en permanence à ce ministère?

M. Kemball: Ceci nous amène peut-être à nous poser la question suivante: sur quoi devrait porter l'examen des comités? Il est indéniable qu'il faut une certaine connaissance du domaine à étudier. Mais il me semble que l'un des points que le Comité sur les finances nationales a démontré est précisément que la connaissance du sujet peut s'acquérir au cours des audiences et qu'il n'est pas nécessaire de travailler au sein d'un ministère ou dans les services immédiats pour bien connaître ses activités. Ce que nous voulons faire, c'est de servir de complément au ministère, de nous tenir légèrement à l'écart de son mode de pensée ou d'être suffisamment sceptiques pour pouvoir formuler quelques interrogations de base. Voilà sans doute en quoi consiste le rôle des comités parlementaires; poser certaines questions fondamentales sur la raison de procéder comme ceci ou comme cela, et ainsi de suite.

Il me semble que cela doit être difficile à réaliser lorsqu'on travaille dans l'environnement proche de ceux qu'on étudie. On en vient à les accepter dans leurs méthodes de travail, à y croire. Je pense que l'on a déjà souligné à plusieurs reprises que souvent les gens s'en remettent finalement aux comités d'évaluation parce qu'ils estiment par exemple, que le sujet qui fait l'object des travaux de ce comité est important et qu'il faut pousser plus en profondeur l'examen. De sorte que ce moyen de stimulation se révèle être réellement inapproprié dans le cas d'un comité d'évaluation.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Il m'est difficile de souscrire à cette approche. Vous dites qu'on forme un nouveau comité et qu'on conserve tous les autres comités sur pied. J'en conclus que la plupart des comités sont des comités d'évaluation. C'est la base de ce que nous faisons actuellement. Nous étudions très méthodiquement les prévisions budgétaires, ou du moins, c'est que nous sommes censés faire.

Je trouve que les comités d'étude des prévisions budgétaires sont une perte de temps, et la plupart des membres partagent mon opinion semble-t-il, que ce soit en raison de leur structure, du sujet à l'étude ou de la façon dont est conduite l'étude. Au bout d'un certain temps, les prévisions budgétaires sont auto-

[*Texte*]

referred back to the house, whether there is an affirmative vote or not in the committee, which means that the committee really has no teeth.

What you are proposing is, let us set up one new experimental committee but let all the other ones carry on in their old ways. People, as you know, come to these estimates committees and they do not even ask questions about the estimates, they ask questions about operations, but in a very unsophisticated manner at the present time. Really, what I think you need is a fundamental change in all the committees. Let them look at their particular subject matter but in a completely different way, from, perhaps, a new constructively critical viewpoint—which they are doind already but not, perhaps, with the resources necessary and not with the smaller size and not with the teamwork that is necessary to make them successful.

So, really, I had a bit of confusion there as to exactly what you are advocating—and I am still not sure whether I am sure of it. If what you are advocating is just one committee, I find that difficult to accept, basically.

Mr. Kemball: Mr. Chairman, if I might observe, you were raising the question earlier of how does one get started. It seems to me that one committee is, perhaps, the way to get started. I do not disagree that you would like to end up several years hence—and I think these kinds of changes do take time and we have to be prepared to take that time—in a situation where the committees behave in the way we have outlined, a nonadversarial, investigative way.

Mr. Berger: One last question, Mr. Chairman, if I may. Do you see this as a new committee, or do you see this as a standing joint committee with the right to look at substance, as opposed to procedure, which they look at now? Do you see it as a revamped Public Accounts committee or as a new committee, basically?

Mr. Kemball: My views on that are that it is a new committee, in the sense that I believe it should be a demonstration set up for the life of the Parliament. One has to have a certain amount of time. And, yes, one should be able to look at the substance, what is happening. I think it is very important for Parliament to be able to provide assurances to all of us that they can see what is happening and can say, things have not turned out the way we expected, this is not something we wish to have happen—and that really, if you use my jargon, is results.

Mr. Berger: I find it hard, though, because it seems to me that this new committee is going to be sort of getting into the territory of other committees. For instance, the standing joint committee wants to get into that area and the Public Accounts and Miscellaneous Estimates committees are already looking at the program evaluation. I have been on both, and we have the same witnesses at one time or another from the Office of the Comptroller General, and so forth, which means that you

[*Traduction*]

matiquement renvoyées à la Chambre des communes, que le vote du comité ait été positif ou négatif à leur sujet, ce qui signifie que le comité n'a réellement aucun pouvoir.

Votre proposition est en somme la suivante: formons un nouveau comité expérimental mais laissons tous les autres comités poursuivre leurs travaux traditionnels. Comme vous le savez, les gens qui font partie des comités d'étude des prévisions budgétaires ne posent même pas de questions sur ces prévisions. Ils en posent sur les opérations mais de façon très banale. Je suis persuadé qu'il faut apporter un changement fondamental à tous ces comités. Qu'ils examinent le domaine qui leur est assigné mais selon une méthode complètement différente; peut-être à partir d'un nouveau point de vue critique et constructif—ce qu'ils font déjà mais peut-être sans disposer des ressources nécessaires, ni d'un champ d'application plus restreint, ni de l'équipe suffisante pour mener à bien leurs travaux.

J'ai vraiment du mal à saisir ce que vous préconisez exactement—et je ne suis toujours pas sûr si j'en suis sûr. Si vous préconisez un seul comité, il m'est à priori difficile d'accepter cette proposition.

M. Kemball: Monsieur le président, permettez-moi de rappeler que vous vous êtes interrogé sur la façon dont nous devrions procéder et par quoi débuter. Il me semble que la création d'un seul comité est peut-être la façon d'aborder le problème. Je conviens avec vous que cela devrait mener dans plusieurs années—et j'estime que ces changements prennent du temps et qu'il faut nous préparer à cette éventualité—à une situation dans laquelle les comités s'acquittent de leurs tâches sans antagonisme et dans un esprit investigateur.

M. Berger: Puis-je poser une dernière question, monsieur le président? Concevez-vous ceci comme un nouveau comité ou comme un comité mixte permanent avec droit de regard sur le fond de la question à l'étude par opposition au droit de regard à la procédure comme cela se fait actuellement. Le percevez-vous comme un comité sur les Comptes publics remodelé ou comme un tout nouveau comité?

M. Kemball: A mon avis, il s'agit d'un nouveau comité en ce sens qu'il devrait être un instrument servant à établir des preuves, fixé pour la durée du Parlement. Il faut pouvoir disposer d'un certain temps et il faut également avoir le droit de regard sur le fond des questions, sur leur déroulement. J'estime qu'il est très important que le Parlement puisse nous donner à tous des assurances sur notre droit de regard sur ce qui se passe pour que nous puissions déclarer que les choses n'ont pas suivi le cours que nous escomptions, que nous ne voulons pas que telle situation se présente au point que, pour employer mon jargon personnel, on puisse véritablement parler de résultats.

M. Berger: Il m'est difficile de souscrire à votre proposition parce qu'il me semble que ce nouveau comité empièterait en quelque sorte sur le territoire d'autres comités. Prenons par exemple le cas du Comité mixte permanent qui voudrait vérifier tel secteur alors que les comités d'examen des comptes publics et autres prévisions budgétaires procèdent déjà à l'évaluation des programmes. J'ai déjà fait partie de ces deux comités devant lesquels, à un moment ou à un autre, se

[*Text*]

are going to be having basically three or four different committees all looking at the same broad area.

• 1035

Mr. Kemball: That would certainly happen in the initial stages, there is no question of it. Given that one is searching for one's way and trying to evolve, perhaps, even a new job for elected representatives, I do not know that that is all that bad. I agree that it is confusing and will cause some difficulties, but it may be a reasonable way to start.

The Chairman: Mr. Kemball, we have run out of time. I want to thank you again very much on behalf of all the members of the committee and our staff for your interest, you concern and your appearance here today. You have been most helpful.

Mr. Kemball: Mr. Chairman, thank you very much.

The Chairman: If we could agree to append all these documents to our minutes. Is there anything else we have to do, Mr. Clerk?

The Clerk: No.

The Chairman: That is it. We adjourn for 10 minutes—make it seven minutes.

• 1037

• 1044

The Chairman: Could we come to order, please? We are continuing our reference into regulatory reform. We now have with us Mr. Tex Enemark. Mr. Enemark is a lawyer and a member of the B.C. bar. He was a partner in a consulting firm in Ottawa dealing with governments. He is past deputy minister of the British Columbia Department of Consumer and Corporate Affairs and, most importantly, he was deputy minister of the British Columbia Ministry of Deregulation. He comes to us not only with a formidable background but a formidable reputation. This is why we are very happy to have you with us, Mr. Enemark. As I expressed to you earlier, perhaps you would like to hit us betwen the eyes for two or three minutes as to some of the major points you wish to make, and then we might be able to question you.

• 1045

Mr. Tex Enemark: Thank you very much, Mr. Chairman, for the very complimentary way in which I was introduced. Just to correct the record, I am no longer a member of the B.C. bar. I felt that . . .

The Chairman: Were you disbarred?

[*Translation*]

présentent les mêmes témoins venant du Bureau du Contrôleur général, et ainsi du reste, ce qui signifie que trois ou quatre différents comités vont examiner chacun un même grand secteur d'intérêt.

M. Kemball: C'est ce qui se produirait certainement au début, il n'y a aucun doute. Étant donné que l'on cherche une façon de procéder et que l'on tente d'en élaborer une, peut-être même de créer un nouveau poste pour les représentants élus, je ne trouve pas que cela soit si mauvais en soi. Je conviens que cela déroute et peut entraîner des difficultés, mais ce peut être une façon raisonnable de commencer.

Le président: Monsieur Kemball, nous avons dépassé le temps prévu. Je désire vous remercier à nouveau au nom de tous les membres du comité et autres participants pour l'intérêt et l'attention que vous avez démontrés et pour avoir bien voulu vous présenter devant nous aujourd'hui. Votre participation a été des plus utiles.

M. Kemball: Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Le président: Si nous pouvions convenir de joindre tous ces documents à nos procès-verbaux. Y a-t-il autre chose à ajouter, Monsieur le greffier?

Le greffier: Non.

Le président: C'est tout. Nous suspendons la séance pendant 10 minutes—disons, sept minutes.

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous poursuivons notre consultation sur la réforme sur la réglementation. Nous allons entendre maintenant M. Tex Enemark. M. Enemark est avocat et membre du Barreau de la Colombie-Britannique. Il a été associé à une firme de consultants d'Ottawa qui traite avec les gouvernements. Il a occupé les fonctions de sous-ministre au ministère de la Consommation et des Corporations de Colombie-Britannique et, point encore plus important, il a été sous-ministre au ministère de la Déréglementation de la Colombie-Britannique. Il se présente devant nous, non seulement avec une expérience formidable mais également avec une réputation formidable. C'est pourquoi nous sommes très heureux d'accueillir M. Enemark. Comme je vous l'ai déjà proposé plus tôt, Monsieur Enemark, peut-être aimeriez-vous mieux nous préciser quelques points pendant deux ou trois minutes, après quoi nous serons plus en mesure de vous poser des questions.

M. Tex Enemark: Je vous remercie beaucoup, Monsieur le président, pour la façon très élogieuse avec laquelle vous m'avez présenté. Simple rectificatif: je ne suis plus membre du Barreau de Colombie-Britannique. J'ai estimé que . . .

Le président: Avez-vous été rayé du Barreau?

[*Texte*]

Mr. Enemark: No, I felt as Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, where we were regulating a raft of things and having to look at, from time to time, perhaps, prosecutions of lawyers and, secondly, as a member of an interdepartmental committee looking into the self-regulation of the professions, that it would be best if I let my membership lapse. I would not want to be here under any misleading advertising.

The Chairman: Thank you for setting it straight.

Mr. Enemark: I want to thank you very much for inviting me to appear here. I hope you have not found my brief, which I shall not read, too disjointed. I wanted to try to cover, in what I said to the committee, some of the things you might not hear from somebody else. You will hear all kinds of things on economics from economists, you will hear a lot of things. I was trying to sort my way through the kinds of things I thought were important that I might cover in the brief time I am here and yet things you might not hear from someone else.

Perhaps I should begin by commenting on what I said at the end of my brief. I am not optimistic that regulatory reform has a short-term bright future, in part because there is no great public support for regulatory reform. There are no politicans out championing that cause and they are, in theory at least, the people who make the public issues in fact the public issues. There are any number of other things that seem to be sexier or more comprehensible to the average voter, or whatever, that politicians are speaking about. Without some interest by politicans piquing some interest or support by the public at large, I do not think governments are going to be motivated to do very much. If governments were motivated by some broad public support, I think a lot could be accomplished in a relatively short period of time.

I reflect, I think, a systems approach to some of the problems of government. Regulatory reform is a kind of Gordian knot; there is a terrible temptation for us to try to find swords with which to cut it. The problem is that most regulation, most intervention by government, has some rationale in the beginning, and if you were going to do it all over again, you would probably do something or other. So it is silly to try to talk about deregulation in the broad context, and I think it is silly to try to make any attempt to turn the clock back 50 or 100 years. The expectations of the public as to what government should do are too high.

I guess my basic plea is that government should start trying to do what they do do a lot better than they presently do it, in my view. To that end, the major thrust of what I have to say today relates to what is commonly called, in the United States, the sunset concept. Sunset—the idea of terminating programs automatically, they would just die unless they were positively renewed by the legislature—is an idea that is relatively new as a popular idea. It was popularized by an American broad-

[*Traduction*]

M. Enemark: Non, mais j'ai estimé qu'à titre de sous-ministre de la Consommation et des Corporations chargé de la réglementation de multiples sujets et étant amené, de temps à autre, à étudier des cas de poursuites d'avocats, et deuxièmement, à titre de membre d'un comité interministériel chargé d'examiner les statuts des professions, il était préférable que je cesse d'être membre du Barreau. Je ne voudrais pas qu'ici il y ait erreur d'interprétation sur ma personne.

Le président: Merci de nous l'avoir précisé.

M. Enemark: Je désire vous remercier de m'avoir invité à me présenter ici. J'espère que vous n'avez pas trouvé mon mémoire, que je ne lirai pas devant vous, trop décousu. Comme je l'ai déjà mentionné au comité, j'ai voulu y traiter de certains sujets qui n'auraient sans doute pas été traités par quelqu'un d'autre. Les économistes vont vous entretenir de tous les aspects de l'économie, vous aurez des exposés sur des sujets variés. J'ai essayé de faire le tri parmi tous les points qui me semblent importants, que je pourrai traiter en un court laps de temps et dont personne ne vous a encore entretenus.

Peut-être devrais-je commencer par commenter la fin de mon mémoire. Je ne suis pas très optimiste quant à savoir si la réforme de la réglementation a un avenir proche et brillant, en partie parce qu'elle n'a pas le soutien du grand public. Aucun politicien ne s'est fait le champion de cette cause alors que ce sont les politiciens qui, du moins en théorie, font que les questions d'intérêt public deviennent véritablement des questions débattues par le public. Aux yeux de l'électeur moyen, il existe de nombreuses autres questions plus attrayantes et plus à sa portée qui font l'objet de discussion dans l'arène politique. Sans un certain intérêt de la part des politiciens qui eux-mêmes relèvent chez le public en général un certain intérêt ou du soutien pour débattre ces questions, je ne pense pas que les gouvernements seront très motivés dans leur action. Si les divers paliers de gouvernement se scntaient motivés par une certaine forme d'appui venant du grand public, je suis persuadé qu'un grand pas pourrait être franchi en relativement peu de temps.

Je fais référence ici à une approche par voie de systèmes de certains problèmes du gouvernement. La réforme de la réglementation est une sorte de nœud gordien; la tentation est grande pour nous de trouver l'arme pour le trancher. Le problème réside dans le fait que la majeure partie de la réglementation et que la plupart des interventions du gouvernement reposent au départ sur une raison fondamentale et que s'il fallait tout refondre, il faudrait très probablement agir différemment. Il est donc naïf de vouloir parler de déréglementation dans un vaste contexte et de tenter de revenir 50 ou 100 ans en arrière. Le public attend trop de l'action du gouvernement.

Ma conclusion de base est que le gouvernement devrait s'efforcer de faire mettement mieux ce qu'il fait actuellement. A ce propos, la plus forte de mes critiques d'aujourd'hui vise ce qui se nomme couramment aux États-Unis, le concept de temporarisation. La temporarisation, c'est-à-dire l'idée de mettre fin automatiquement aux programmes, qui en viendraient simplement à prendre fin à moins d'être reconduits par la législature, est une idée qui est relativement nouvelle dans la

[*Text*]

based lobbying group, called Common Cause, five, six or seven years ago, and has been adopted, the last I heard, in 29 states in the United States.

The experience down there is, I think, very mixed. I think that is because sunset may be a better concept as applied to the parliamentary system than it is to the congressional system. Secondly, I think they have frequently tried to do too much too quickly with inadequate resources, in the United States, and thus the pace has been such that not much thoughtful consideration on the lapsing and renewal of programs has been given.

• 1050

My belief that sunset is so important—I guess it is to look at the mirror image of what everybody else is looking at in regulatory reform, in the sense of what is very clear in the working paper you have released. You are asking questions about the various mechanisms through which new regulatory initiatives might be filtered so that there is a better assessment of cost benefit, and that sort of thing, before you undertake new programs. I guess I am less worried about the four per cent or five per cent of gross domestic product that might come to be regulated in the next generation than I am about, perhaps, the 30 per cent or 35 per cent of gross domestic product that is already regulated.

I think, as a matter of principle, once every generation or so the politicians, the people of the country, ought to re-examine, in a systematic way, the heritage of government intervention and regulatory framework that has existed. Right now there is no method of doing that. The incentives within the parliamentary and legislative.

• 1055

That is all I wanted to say, Mr. Chairman. I leave myself open for questions.

The Chairman: Thank you very much.

Perhaps I could just ask a brief question. You were the head of a department in British Columbia called De-regulation; what did you accomplish in terms of either de-regulating or making regulations more effective?

Mr. Enemark: Let me give you the parameters of the size of the problem. In British Columbia, just talking about regulations, some 95 per cent, unfortunately, were not drafted by lawyers. The legality of a number of them is questioned from time to time in the courts. The policy behing many regulations is generally unknown. The effect of many regulations is unknown. Nothing exists, or has existed, in British Columbia in terms of the sophistication of the analytical capacity within government to provide policy makers with the kinds of answers that we had to start with.

[*Translation*]

population. Elle a été popularisée par un groupe de pression très répandu dans le peuple américain appelé «Common Cause», il y a cinq ou six ans et, selon les dernières informations que je possède, 29 états l'ont adoptée.

L'expérience acquise aux États-Unis me semble très mitigée et je pense que c'est parce que la temporarisation pourrait être une meilleure notion appliquée au système du Parlement qu'au système du Congrès. Deuxièmement, je crois qu'aux États-Unis, on a souvent essayé d'accomplir trop de choses trop rapidement, sans les ressources nécessaires et, par conséquent, le rythme a été tel qu'il n'a pas permis de bien réfléchir à l'annulation ou au renouvellement des programmes.

Je crois que ma foi dans les dispositions à durée limitée provient de l'image que chacun retrouve dans la réforme de la réglementation et que le document de travail que vous avez distribué reflète avec beaucoup de clarté. Vous posez des questions sur les divers mécanismes qui permettraient d'étudier de nouvelles initiatives en matière de réglementation de façon à mieux évaluer la rentabilité et ce genre de choses, avant d'entreprendre de nouveaux programmes. Je crois que je m'inquiète moins des quatre ou cinq pour cent du produit intérieur brut susceptibles d'être réglementés au cours de la prochaine génération que des 30 ou 35 pour cent du produit intérieur brut qui le sont déjà.

Je suis d'avis que, par principe, une fois ou deux par génération, les politiciens, la population, devraient rééxaminer, de façon systématique, les résultats de l'intervention gouvernementale et la réglementation qui ont existé auparavant. A l'heure actuelle, il n'y a aucun moyen de le faire. Les mécanismes établis au sein du système parlementaire et législatif s'y opposent. Même l'annulation de lois qui, de toute évidence, sont périmées et inutiles depuis fort longtemps, constitue un processus et long pénible. Si je me souviens.

C'est tout ce que je voulais dire, monsieur le président. Je suis prêt à répondre aux questions.

Le président: Merci beaucoup.

Permettez-moi de vous poser une brève question. En Colombie-Britannique, lorsque vous étiez responsable d'un ministère chargé de la déréglementation, qu'avez-vous accompli? Avez-vous annulé certains règlements ou avez-vous cherché à les rendre plus efficaces?

M. Enemark: Laissez-moi vous situer l'importance du problème. En Colombie-Britannique, dans le seul cas des règlements, environ 95 p. 100 n'ont malheureusement pas été rédigés par des avocats. De temps à autre, les tribunaux mettent en doute la légalité de certains de ces règlements. Les politiques qui sous-tendent bon nombre de règlements sont généralement inconnues. L'effet de bien des réglements reste inconnu. En Colombie-Britannique, rien n'existe ou n'a jamais existé en terme de capacité analytique raffinée au sein du gouvernement pour fournir aux décisionnaires le genre de réponses avec lesquelles il nous fallait débuter.

[*Texte*]

The initial mandate of the ministry was for two years and we were supposed to cut red tape and look at these regulations. We started off by saying, the first thing is that the regulations are, substantially, a mess, and we should really begin by rewriting them all, re-examining the policy matters, cleaning them all up, and taking them back to Cabinet. The volume, some 20,000 pages of regulations, was such that if we had had the staff, we could start immediately, and could get all the co-operation necessary and make all the decisions at the bureaucratic level quickly, we would have had to process 37 sets of regulation each week through Cabinet. Cabinet simply cannot take that kind of pressure, cannot make those kinds of decisions that quickly. So we said, well now, let us take on a different perspective. We sat back and started,with a small staff, trying to unravel the things we thought were causing the most difficulty, hired the legal staff, which previously did not exist, and began a program of rewriting the regulations.

I am now nine months out of that department. Many of the things we accomplished have not been made public by the government and, for very obvious reasons, I do not think I should be making them public . . .

The Chairman: Oh, go ahead, we do not mind.

Mr. Enemark: I cherish my citizenship in the Province of British Columbia.

The Chairman: Much more than your membership in the bar.

Mr. Enemark: Let me give you an example of one set of regulations that we did rewrite—to give you the kind of perspective I have. Under the fire commissioners Act—or the Fire Marshalls Act, as it is called in other province there is a regulation of the licensing and the practices of projectionists; it is the only job classification that is governed, in British Columbia, at least, under the Fire Act. This relates to an earlier era when projectors were quite dangerous and light was provided by carbon arc, films were highly explosive nitrate, and a very short period of neglect of what was a fairly complicated machine cause a conflagration and great problems—acrid smoke and that kind of stuff. These regulations were passed in 1936 and were substantially not ever again looked at.

Today, we have a situation where theatres have evolved so that there are five and six theatres—many theatres—in a complex; this explosive kind of film has not been used in probably 30 year; there has not been a fire in a theatre in British Columbia—I think the figures were given—since 1948. Yet the fact that these regulations imposed 1,000 hours of training on a projectionist in the province, and thus drove wages up beyond what was perhaps reasonable in what one would call a free market. In the meantime, the advances in the

[*Traduction*]

Le mandat initial du ministère était de deux ans et nous devions couper dans les formalités administratives et étudier ces règlements. Nous avons commencé par nous dire que les règlements étaient généralement dans un piteux état et qu'il nous fallait commencer par les rédiger de nouveau, en réexaminant les questions de politique, en les élaguant et en les présentant de nouveau au Cabinet. Le volume, des règlements, quelque 20,000 pages, était tel que, si nous avions eu le personnel nécessaire, s'il avait été possible de commencer immédiatement, d'obtenir toute la collaboration nécessaire et de prendre toutes les décisions rapidement, au niveau bureaucratique, nous aurions dû traiter 37 séries de règlements et les envoyer au Cabinet chaque semaine. Le Cabinet ne peut fonctionner sous ce genre de pression et ne peut prendre ce genre de décisions aussi rapidement. Nous avons donc décidé de considérer le sujet sous un autre angle. Après mûre réflexion, nous avons recommencé avec un personnel réduit en essayant de déceler ce qui, à notre avis, était la cause principale des difficultés, nous avons constitué un effectif juridique, qui n'existait pas auparavant et nous avons commencé à rédiger les règlements de nouveau.

Il y a neuf mois que j'ai quitté ce ministère. Bon nombre de choses que nous avons accomplies n'ont pas été rendues publiques par le Gouvernement et, pour des raisons très évidentes, je ne crois pas que je devrais en parler publiquement . . .

Le président: Allez-y donc! Nous ne vous en tiendrons pas rigueur!

M. Enemark: Je tiens trop à ma citoyenneté de la province de Colombie-Britannique.

Le président: Beaucoup plus qu'à votre titre de membre du Barreau?

M. Enemark: Permettez-moi de vous donner un exemple d'une série de règlements que nous avons réécrits, pour vous expliquer mon point de vue. En vertu de la *Fire Commissioners Act* (Loi sur commissaires aux incendies), ou la *Fire Marshalls Act* (Loi sur les directeurs des bureaux de prévention-incendie) comme on l'appelle dans les autres provinces, il y a, dans presque chaque province, un règlement sur les permis et les pratiques des projectionnistes. Il s'agit de la seule classification de poste régie conformément à la *Fire Marshalls Act*, du moins en Colombie-Britannique. Cela se passait autrefois lorsque les projecteurs étaient très dangereux et que l'éclairage se faisait à l'arc au charbon. Les films étaient faits de nitrate très explosif et la moindre négligence dans l'opération de cette machine assez compliquée pouvait entraîner un incendie généralisé et de graves problèmes comme de la fumée âcre et ce genre de choses. Ces règlements ont été adoptés en 1936 et depuis, ils n'ont pas beaucoup été modifés.

Aujourd'hui, nous avons une situation qui a évolué de sorte qu'on trouve cinq et six cinémas ou plus dans un même complexe. Ce genre de film explosif n'a pas été utilisé depuis environ 30 ans; il n'y a pas eu d'incendie dans un seul cinéma en Colombie-Britannique depuis 1948, si je me fie aux chiffres divulgués. Néanmoins, le fait que ces règlements imposent 1,000 heures de formation aux projectionnistes a limité considérablement le nombre de ces derniers dans la province et a fait monter leur salaires bien au-delà ce qui est raisonnable

[*Text*]

automation of film projection were such that you could learn to run a film projector in less than a week. From the perspective of public safety, the regulations, in effect, required that projectionists have some knowledge of electricity, to the extent that they found themselves being employed to do little electrical jobs around the theatre, but they did not know enough about electricity to do those jobs competently.

• 1100

So, on one hand, you have some regulations intended to protect the public. They have a perverse application: they lead to people who are not competent doing things they ought not to do, thus perhaps endangering the public and, secondly, you have people able to extract from their employers a wage not fully reflective of the time and talent, and that sort of thing, that the marketplace would dictate.

We modernized those regulations, but each one of those little problems is so complex that it takes a very great deal of time and effort to try to find out what the effort is, to try to sort out what the cost benefit is, and the to try to get the political support to implement it. I guess if you asked me what was the most useful contribution I made to regulatory reform in British Columbia, it was to convince the government that you could not do it in two years and to wind up the ministry as a separate entity, roll it into the ongoing functions of the Department of Finance, associated with Treasury Board, and make it a permanent ongoing process—which it will be.

The Chairman: How is that process working now?

Mr. Enemark: It is coming along, from anything I hear. One of the elements was a rewriting of government forms that we could count—we assumed that there were about 5,000. There were no forms designers in the Government of British Columbia. We recruited and trained a staff of forms designers and slowly that whole process is coming about. The last I heard, there were over 10,000 forms of the Government of British Columbia. They are just finding out what the problem is, and the magnitude of it, it is a major effort—and that is a small government, it is less than one tenth the size of the federal government.

The Chairman: There are 10,000 forms now, in spite of your efforts to de-regulate?

Mr. Enemark: No. What we found was that there were 10,000 forms in use.

To give you an example of the kinds of changes you can make, in the Department of Consumer and Corporate Affairs, when I was deputy minister, we began a program on the corporate side of trying to reduce and consolidate forms. We reduced 42 forms to 4. In court administration, they reduced over 800 forms to 119. This saves an awful lot of time for

[*Translation*]

dans un marché qualifié de libre. Entre-temps, l'automation de la projection des films a tellement progressé qu'il est possible d'apprendre à faire fonctionner un projecteur en moins d'une semaine. Du point de vue de la sécurité publique, les règlements exigeaient, en fait, que les projectionnistes connaissent un peu le domaine de l'électricité. Ainsi, ils se sont retrouvés occupés à faire de petits travaux d'électricité dans les cinémas sans connaître assez ce domaine pour le faire de façon compétente.

Vous avez donc des règlements visant à protéger le public dont l'application produit le contraire: premièrement, ils permettent à des gens incompétents de faire des choses qu'ils ne devraient pas faire ce qui met le public en danger et, deuxièmement, vous vous retrouvez avec des gens capables d'obtenir de leurs employeurs des salaires ne reflétant pas les heures de travail ni la compétence, ni rien de ce que le marché du travail exige dans leur cas.

Nous avons modernisé ces règlements, mais chacun des petits problèmes que nous avons rencontrés était tellement complexe qu'il a fallu beaucoup de temps et d'efforts pour en établir l'ampleur, pour calculer le coût et le rendement puis pour obtenir le soutien politique en vue de leur application. Je crois que si vous me demandiez quelle a été ma contribution la plus utile en matière de réforme de la réglementation en Colombie-Britannique, je vous dirais que c'est d'avoir convaincu le Gouvernement qu'il était impossible d'accomplir cette reforme dans une période de deux ans, c'est aussi d'avoir démantelé le ministère en question et d'en avoir fait un service séparé, avec des fonctions permanentes au sein du ministère des Finances et associé au Conseil du Trésor et d'en avoir fait un processus permanent, ce qu'il sera dans l'avenir.

Le président: Comment fonctionne ce service présentement?

M. Enemark: On m'a dit qu'il fonctionne bien. Une des premières mesures a été la rédaction de nouveaux formulaires gouvernementaux. Nous avons commencé avec les 3,400 à 4,400 formulaires que nous avons pu recencer, mais nous croyons qu'il y en avait environ 5,000. Il n'y avait aucun concepteur de formulaires dans le Gouvernement de la Colombie-Britannique. Nous avons engagé et formé un effectif de concepteurs de formulaires et, peu à peu, le changement a lieu. J'ai appris dernièrement qu'il y avait plus de 10,000 formulaires au Gouvernement de la Colombie-Britannique. Ils viennent tout juste de découvrir le problème et son ampleur. Il s'agit d'un gros travail et d'un petit gouvernement dont la taille ne représente qu'un dizième de celle du Gouvernement fédéral.

Le président: Il y a actuellement 10 000 formulaires malgré vos efforts en vue d'annuler les règlements?

M. Enemark: Non. Ce que nous avons découvert, c'est qu'il y en avait 10 000 au début.

Pour vous donner un exemple des diverses modifications que nous pouvons apporter, nous avons commencé, lorsque j'étais sous-ministre au ministère de la Consommation et des Corporations, à réduire et à unifier les formulaires, en ce qui concerne les corporations. Nous avons réduit le nombre de ces formulaires de 42 à 4. En ce qui concerne l'administration de

[*Texte*]

people who are filling out forms. It saves an awful lot of money. There is a Treasury Board document of the mid-sixties, federally, that estimates that for every dollar spent, in the production of forms, twenty dollars is spent in their completion, sorting out, filing, and that sort of thing. So the amounts of internal dollars and external dollars you can save by just getting that small thing, which is not very sexy, not very important, not very interesting to a lot of people, under control—if you can do it you save a lot of money.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

I am very interested in what you had to say on sunset legislation, indeed, I think intellectually it is very difficult to be against it. However, we are all, on this side, parliamentarians, and House of Commons' time is at a premium. I wonder, in concrete terms, what is the best usage of that time? If we have an act, such as the one in the example you gave, of 1903, related to a disease that no one has anymore, and it is still on the books, do you not think it would be more valuable, in terms of legislation, for us to spend our time on a bill of immediate importance than to spend time repeating a bill that really has no impact anymore?

Mr. Enemark: That is precisely the import of what I say. This kind of legislation should be repealed automatically, it should not require any attention in Parliament. In the kind of problem I gave you, that bill would have been repealed and the parliamentary time involved would have been probably four hours, consisting of a subcommittee's sitting down and reading through this, hearing some deputations from the medical profession and saying, this is nonsense, and then writing a report to the government saying, we think this bill should be allowed automatically to die. That is the whole purpose of sunset.

• 1105

Mr. Deniger: Wait a sec now, because you have different categories of bills. For example, an amendment to the Criminal Code: would you see that kind of bill having a sunset clause in it? Do you differentiate in terms of bills, those that would have sunset clauses and those that would not?

Mr. Enemark: Oh, yes, I think the Economic Council has isolated it, I think the figure is 187 regulatory statutes. Those should, without question, have sunset clauses. Then we are into a whole bunch of other statutes of use, marginal or otherwise. I do not want to see sunset used on an absolutely blanket basis. By contrast, we have a Canadian bill of rights. Should that, as an ordinary statute of Parliament, have a sunset clause in it? No. Should the Criminal Code have a sunset statute on it? Probably not. The Criminal Code has an ongoing automatic process of review that exists. But, you know, Mr. Deniger—you were once associated with the Ministry of Transport—the Ministry of Transport is recognizably a mess—administratively, legally and in a whole bunch of other ways. The only way

[*Traduction*]

la justice, nous avons réduit plus de 800 formulaires à 119. Les gens qui remplissent des formulaires gagnent ainsi beaucoup de temps. Il s'agit aussi d'une grande économie monétaire. Il y a un document du Conseil du Trésor, émis vers le milieu des années soixante, qui estime que pour chaque dollar dépensé dans la production des formulaires, il faut vingt dollars pour les remplir, les trier, les classer, etc. Par conséquent, si vous pouvez contrôler cette petite situation (qui n'est ni importante, ni intéressante, ni dans le vent pour bien des gens), vous faites de grandes économies.

Le président: M. Deniger.

M. Deniger: Merci, monsieur le président.

Je suis très intéressé dans ce que vous dites au sujet des dispositions de limitation de durée des lois. En fait, je crois qu'il est très difficile de s'y opposer. Cependant, nous sommes tous des parlementaires ici et nous savons que le temps de la Chambre des communes est précieux. Je me demande, en termes concrets, quel est le meilleur usage que nous pouvons faire de ce temps? S'il s'agit d'une loi de 1903 comme celle que vous avez donnée en exemple et qui portait sur une maladie qui ne touche plus personne, et que cette loi est toujours dans les statuts, ne croyez-vous pas qu'il vaudrait mieux passer notre temps sur un bill dont l'importance est immédiate plutôt que de le passer à annuler un bill qui n'a plus aucun effet?

M. Enemark: C'est exactement ce que je dis. Ce genre de loi devrait être annulée automatiquement et elle ne devrait pas faire l'objet de travaux parlementaires. Dans le genre de problème que je vous ai présenté, ce bill aurait été annulé et il n'aurait fallu au Parlement qu'environ quatre heures pour permettre à un sous-comité de lire le bill, d'entendre les mémoires des groupes faisant partie de la profession médicale et de décider qu'il s'agissait d'une absurdité puis . . . de rédiger un rapport adressé au Gouvernement pour lui dire que ce bill devrait prendre fin automatiquement. Voilà le but ultime des dispositions de limitation de la durée de la loi.

M. Deniger: Attention: il ne faut pas oublier qu'il y a diverses catégories de lois. Par exemple, une modification au code criminel: croyez-vous à la limitation de la durée des lois dans ce cas? Faites-vous des différences entre les lois qui pourraient avoir une durée d'application limitée et celles qui ne le pourraient pas?

M. Enemark: Certainement. Je crois que le Conseil économique en a indiqué le nombre. Je crois qu'il s'agit de 187 statuts investis d'un pouvoir de réglementation. Il ne fait aucun doute que ces derniers devraient comprendre des dispositions à durée limitée. Ensuite, nous faisons face à un grand nombre d'autres lois d'utilisation marginale ou autre, pour lesquelles je n'accepte pas les dispositions à durée limitée d'application générale. Par contre, nous avons une Déclaration canadienne des droits. Cette dernière, à titre de loi ordinaire du Parlement, doit-elle inclure des dispositions à durée limitée? Non. Le Code criminel doit-il avoir des dispositions à durée limitée? Probablement que non. Le Code criminel est pourvu d'un processus automatique permanent de réexamen.

[*Text*]

you are ever going to get that one particular mess under control is by forcing the rethinking of all kinds of the transport policies in this country, and the only way you are going to force it is by having the guillotine there, that the statutory authority is going to end automatically.

Mr. Deniger: You know as well as I do that one of the only bills right now that has some sort of sunset clause in it is the Bank Act.

Mr. Enemark: That is not accurate.

Mr. Deniger: Well, basically, it is the one that we live with.

Mr. Enemark: The Shipping Conferences Exemption Act is another.

Mr. Deniger: That is a good example. That is a good example because what is happening is exactly what is happening with the Bank Act, we simply do not have the time to see it through and we renew it, renew it, and renew it.

My problem is that I am not sure, unless the whole system is changed, that we can just find the time to do that—what people want us to do.

Mr. Enemark: But, Mr. Deniger, you are giving me a counsel of despair. If you do not have enough time—Let us look at the size of the House of Commons. At 284 members it is very close in size to the 436, or thereabouts, of the American House of Representatives, where parliamentarians are not only up for re-election every second year, instead of, in ordinary circumstances, every fourth year—at least in theory every fourth year. They manage to run a government 10 times larger. The legislation of the federal government in the United States is a good deal more complex, but the staff is there to help members and you do not find members of the American Congress out—if I might use an earthy phrase, picking the fly manure out of pepper that you sometimes find Canadian parliamentarians have to do because they lack staff support. So let us not throw the baby out with the bathwater.

The fact that you have a problem with the Bank Act getting through is because of two things: First of all, when Mr. Turner announced the program of review at the Canadian banking conference in Kingston in September, 1974, which was three years before the automatic repeal, work lagged within the department because they decided to rewrite the act completely to comply with the provisions of the Canada Corporations Act, and it was a last-minute thing. Then you have the problems in the country of changes in governments, and that sort of thing. So let us not throw the baby out with the bathwater. You are also dealing with probably the most fundamental piece of economic legislation in the country, you are also dealing with one of the most complicated pieces of legislation in the country.

There is an awful lot of legislation that is relatively simple and a little less fundamental and the arguments are not quite what they are on the Bank Act. But at least, in this country, we have a modern bank act, unlike a lot of the financial

[*Translation*]

Au fait, M. Deniger, n'avez-vous pas déjà fait partie du ministère des Transports? Ce ministère est reconnu comme un vrai gâchis du point de vue administratif, juridique et à plusieurs autres points de vue. Le seul moyen de contrôler ce gâchis est de forcer les gens à repenser toutes les politiques de ce pays en matière de transport et la seule façon de les y forcer est d'imposer la «guillotine», l'autorité législative qui va y mettre fin automatiquement.

M. Deniger: Vous savez aussi bien que moi qu'une des seules lois actuelles qui contient une certaine mesure de temporisation est la Loi sur les banques.

M. Enemark: Ce n'est pas exact.

M. Deniger: Fondamentalement, c'est celle que nous devons utiliser.

M. Enemark: La Loi dérogatoire sur les conférences maritimes en est une autre.

M. Deniger: Voilà un bon exemple. C'est un bon exemple car il s'agit du même cas que celui de la Loi sur les banques. Nous n'avons tout simplement pas le temps de la réexaminer et nous la reconduisons sans arrêt.

A moins de changer tout le système, j'ai de la difficulté à croire que nous pouvons trouver le temps de le faire, de faire ce que le public attend de nous.

M. Enemark: Mais M. Deniger, vous adoptez une attitude désespérée. Vous dites que vous n'avez pas assez de temps. Voyons plutôt la taille de la Chambre des communes. Avec ses 284 membres, elle n'est pas loin des quelque 436 représentants de la Chambre américaine où les parlementaires non seulement se présentent à une réélection tous les deux ans plutôt qu'à tous les quatre ans (en temps normal, du moins en théorie, tous les quatre ans). Ils doivent administrer un gouvernement dix fois plus important. Aux États-Unis, les lois du gouvernement fédéral sont beaucoup plus complexes, mais ils ont l'effectif nécessaire pour aider les membres du Congrès américain. Vous ne voyez jamais ces derniers faire de basses besognes comme certains parlementaires canadiens qui n'ont pas le personnel de soutien requis. Ne nous montrons donc pas plus zélés que prudents.

Le fait que vous ayez de la difficulté avec la Loi sur les banques provient de deux raisons: d'abord, lorsque M. Turner a annoncé le programme de réexamen à la Conférence canadienne sur les banques qui a eu lieu à Kingston, en septembre 1974, trois ans avant l'annulation automatique, les travaux ont traîné en longueur à l'intérieur du Ministère parce qu'il a été décidé de réécrire la loi entièrement pour respecter les dispositions de la Loi sur les corporations canadiennes et cela a été fait à la dernière minute. Ensuite, vous avez eu dans le pays, les problèmes qui se rattachent aux changements de gouvernement, et ce genre de choses. Ne nous montrons donc pas plus zélés que prudents. Vous avez affaire à l'une des lois économiques les plus fondamentales du pays. Il s'agit aussi d'une des lois les plus compliquées du pays.

Il y a une énorme quantité de lois relativement simples et moins fondamentales et les problèmes qui se posent à leur sujet ressemblent peu à ceux de la Loi sur les banques. Mais, au moins, nous avons dans ce pays, une Loi moderne sur les

[*Texte*]

legislation. You look around this country, for instance, look at the provincial legislation—and provincial legislatures are a lot simpler to run than the federal Parliament—you look at the legislation regulating trust companies. It is appallingly outdated, as an example. You look at the federal trust company legislation. The example I have used here is the Patent Act. It is, or should be, a national scandal that these kinds of fundamental economic building blocks have not been examined by you people in 60 years.

• 1110

Mr. Deniger: Perhaps it might please you to know that there are at least two back-benchers that I know of, especially the member from Argenteuil, who are definitely interested in that and have been plugging strongly for changes and for a review of it.

On the second point, as a back-bencher who was like you an assistant in the minister's office, I can tell you that one of the reasons why I became a member of Parliament was because as an assistant I felt I had more power and certainly more knowledge than the average back-bencher, and I felt that that was simply all wrong.

Thirdly, I think any back-bencher . . .

Mr. Berger: Do you still hold that view?

Mr. Deniger: Thirdly, most back-benchers here, as you well know, are very envious of the congressman in the United States, of the importance and the simple powers he has at the committee level. But you are basically comparing apples and oranges when you compare the presidential system with the British parliamentary system—and you were in Justice yourself. Do you think it is feasible, do you think there is time? My question is time. Taking patents as an example, would not the solution not be necessarily a review, but basically getting the Secretary of State simply to introduce a new patent act completely? But basically you are saying, well, if he does not do it quickly enough, let us have sunset legislation that will impose it on him. You are giving him an and/or situation. Is there an in-between solution?

Mr. Enemark: First of all, let us go back to the Bank Act, which expires, in theory, every 10 years. I have proposed a scheme that would see the rollover take place every 20 years, in effect—18, 19 or 20. You can fiddle with it, but it gives you the administrative flexibility to deal with that problem of parliamentary time.

Secondly, I have tried to give some parliamentary control after 10 years, but not the necessity of opening up the statute automatically, it would automatically open up under any circumstances, in my proposal, every 18 years.

Thirdly, I think you would have to look at sunset in the context of what kinds of changes you want to make in the structure of Parliament and the job that parliamentarians do in the capacity of oversight. If you are going to run oversight

[*Traduction*]

banques, contrairement à un bon nombre de lois financières. Regardez partout dans ce pays, par exemple, voyez les lois provinciales: les législatures provinciales sont beaucoup plus simples à administrer que celles du Parlement fédéral. Voyez les lois qui régissent les compagnies fiduciaires. Comme exemple, elles sont effroyablement périmées. Voyez les lois fédérales sur les compagnies fiduciaires. L'exemple que j'ai déjà cité est la Loi sur les brevets. C'est ou ce devrait être un scandale national que vous, messieurs, n'ayez pas examiné ces bases économiques depuis soixante ans.

M. Deniger: Vous serez peut-être heureux d'apprendre qu'il y a au moins deux députés de l'arrière-bancs que je connais, en particulier celui d'Argenteuil, qui sont très intéressés à la question et qui ont insisté fortement pour apporter des modifications aux lois et pour les réexaminer.

Sur le deuxième point, je peux, à titre de simple député qui, comme vous, a été un adjoint au ministre, vous dire qu'une des raisons pour lesquelles j'ai aspiré à devenir membre du Parlement est que je croyais, qu'à titre d'adjoint, j'aurais plus de pouvoirs et certainement plus de connaissances que le député ordinaire mais je me suis rendu compte que je m'étais trompé.

Troisièmement, je crois que tout député . . .

M. Berger: Pensez-vous encore de la même façon?

M. Deniger: Troisièmement, la plupart des députés ici, comme vous le savez, envient les membres du Congrès des États-Unis quant à l'importance et aux simples pouvoirs qu'ils ont au niveau des comités. Vous ne faites que comparer des pommes avec des oranges lorsque vous comparez le système présidentiel avec le système parlementaire britannique, bien que vous ayez œuvré dans le domaine de la justice. Croyez-vous que ce soit possible? Croyez-vous que nous ayons le temps? Ma question porte sur le temps dont il faudrait disposer. Prenons la Loi sur les brevets comme exemple; au lieu d'un réexamen, est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux demander au Secrétaire d'État de présenter une Loi sur les brevets entièrement nouvelle? En résumé, vous affirmez que s'il ne le faisait pas assez rapidement, nous pourrions adopter des dispositions à durée limitée pour lui imposer cette démarche. Vous le mettez en face d'une alternative. Y a-t-il une solution du juste milieu?

M. Enemark: Premièrement, retournons d'abord à la Loi sur les banques qui, en théorie, tombe en désuétude au bout de dix ans. J'ai proposé un plan selon lequel ce roulement serait porté à 20 ans, en fait à 18, 19 ou 20 ans. Vous pouvez le modifier, mais il vous donne assez de souplesse administrative pour résoudre le problème de temps dont les parlementaires ont besoin.

Deuxièmement, j'ai tenté de donner un certain contrôle au Parlement après 10 ans, sans qu'il y ait à revoir la loi automatiquement: dans tous les cas, selon ma proposition, elle serait revue tous les 18 ans.

Troisièmement, je crois que vous devez considérer les dispositions de limitation de la durée de la loi dans le cadre du genre de modifications que vous voulez apporter à la structure du Parlement et du travail que les parlementaires accomplissent

[*Text*]

committees properly you have to staff them properly—and you cannot look at any of these things as isolated or simple solutions.

In terms of things like the Patent Act, and that sort of thing, it is so easy for governments to say, we will look after that next year. In the Department of Consumer Affairs, which has had the responsibility for that statute since its creation in 1967, that thing has been on the department's legislation list since 1973. In the meantime, at last count—I lose count every so often, but at the last count—there had been, I think, seven ministers and practically as many deputy ministers. You are into a whole bunch of continuity problems and everything else. I guess there is a tomorrow and tomorrow and tomorrow about government that is so easy to live with.

That gets back to my basic principle, that governments have to establish objective standards for a great deal of what they do, because there is no marketplace to judge a government's performance except the marketplace of the voter every four years, and that is not a very good one, I do not think, that is really a marketplace of politics rather than of government, if I might differentiate between the two. One of those objective standards is that you have a standard by which the parliamentarians get hold of a piece of legislation very generation and just have an opportunity to look at it again. That is all it is. You can get into all the legal plumbing and the difficulties of the parliamentary schedule, if you like, but I think that can be sorted out with smaller committees and I think it can be sorted out with better staffing. There are very few committees in the United States that have what the average full committee here has about 24 members.

Mr. Deniger: Thank you.

The Chairman: Mr. Berger.

• 1115

Mr. Berger: By the way, how many committees would they have? One thing I have been trying to get my hands on is a good analysis of the congressional or the senate committee system. I suppose maybe some of our staff could indicate that to us, but would you have any recommendation in that respect?

Mr. Enemark: No.

Mr. Berger: How many committees would there be? I know an average congressional subcommittee may only have about four or five members on it, or something like that, but do you know how many committees they would have?

Mr. Enemark: No, I do not, and the problem is compounded here by a more partisan atmosphere in the review of legislation, but the necessity to balance things off, the necessity of the government to try to carry votes in committees, and that sort of thing—which is less of a problem in the United States. I think you can function very well with the size of committee that you have here—five, six, seven members. You do not need

[*Translation*]

en matière de surveillance. Pour mener à bien les travaux des comités de surveillance, il faut avoir un personnel adéquat. Il est impossible de considérer ces choses comme des solutions isolées ou simples.

En ce qui concerne des sujets comme la Loi sur les brevets, il est trop facile pour les gouvernements de repousser leurs études à l'année suivante. Le ministère de la Consommation qui a été chargé de cette loi depuis sa création en 1967, la mise sur la liste des mesures législatives du ministère depuis 1973. Entre-temps, au dernier relevé—parfois j'oublie le nombre—au dernier relevé, dis-je, je crois qu'il y a eu sept ministres différents et au moins autant de sous-ministres, à la tête de ce ministère. On se retrouve avec une masse de problèmes de continuité et tout ce qui s'ensuit. Il me semble qu'il est trop facile de toujours remettre au lendemain quand il s'agit de travaux parlementaires.

Ce sujet nous ramène à mon principe fondamental selon lequel les gouvernements doivent établir des normes objectives pour presque toutes leurs responsabilités étant donné qu'il n'existe pas de mécanisme public pour juger du rendement du gouvernement sauf celui des électeurs tous les quatre ans. Je ne crois pas que ce soit le meilleur car il s'agit là d'un mécanisme politique plutôt que gouvernementale, s'il m'est permis de faire la différence entre les deux. Une de ces normes objectives permet aux parlementaires de réexaminer une loi à chaque génération et ils n'ont qu'une seule autre occasion de l'étudier à nouveau. C'est tout. On peut toujours, si on veut, se concentrer sur les détails juridiques et les problèmes rattachés au calendrier parlementaire, mais je pense que ces questions peuvent être élaguées par des comités de moindre importance et par des spécialistes plus nombreux. Aux États-Unis, il y a très peu de comités fonctionnant avec le nombre moyen de membres de nos comités c'est-à-dire environ 24.

M. Deniger: Merci.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Au fait, combien de comités peut-il y avoir aux États-Unis? Une chose que je veux me procurer depuis longtemps est une bonne analyse du système du Congrès ou du Sénat. J'imagine que quelqu'un parmi nos assistants pourrait nous le dire. Avez-vous des recommandations à ce sujet?

M. Enemark: Non.

M. Berger: Combien peut-il y avoir de comités? Je sais qu'un sous-comité moyen du Congrès peut avoir quatre ou cinq membres environ, mais savez-vous combien de comités peut-il y avoir?

M. Enemark: Non, je l'ignore. Cependant, ici, le problème s'aggrave du fait que l'ambiance est partisane, qu'il faut faire la part des choses, que le gouvernement doit obtenir des votes au sein des comités, etc. ce qui, aux États-Unis présente moins de problèmes. A mon avis, il est facile de travailler avec la taille des comités que nous avons ici, c'est-à-dire cinq, six ou sept membres. Nous n'avons pas besoin des 12, 24 ou 20

[*Texte*]

12, or 24, or 20, which is so often an unwieldy federal parliamentary committee.

Mr. Berger: With the previous witness we discussed these matters of whether or not really to bring about these changes you would need a relaxation in the rules, in the rule of confidence, basically. I suppose your view is that you would need some relaxation. Is that right?

Mr. Enemark: You already have a proposed freedom of information act, I think, which is going to deal with a lot of those kinds of problems. There is no doubt that you have some problems with confidentiality.

Mr. Berger: I am not talking about that, I should say the relaxation of the system of party discipline . . .

Mr. Enemark: I see what you mean.

Mr. Berger: . . . and not regarding every single vote that takes place in a committee as a vote of confidence, and then, with votes in the House, perhaps restricting the meaning of a vote of confidence, applying it only to really major pieces of legislation, such as the budget, and things of this nature.

Mr. Enemark: I think that is going to have to come—and I am commenting here, I guess as a person who was at one time involved in the political process—I think there are a lot of nonsensical games being played over trying to catch governments off guard, and losing votes, and this sort of thing. A lot of parliamentary time is wasted, a lot of the members' time is wasted sitting around in the lobbies twiddling their thumbs, and living a life of frustration when they could be out doing the kinds of jobs they probably thought they were being elected to do in the first place. That calls for making votes of confidence votes of confidence, and anything else subject to a vote of confidence. Governments do not like to be embarrassed by a loss of a vote, but that aside, yes, I would favour a system that would put fewer of what I would call frivolous demands on the time of important members of Parliament.

Mr. Berger: We could experiment with electronic voting and all sorts of other things, we could sit in our offices and press a button, instead of having to waste an hour and a half going down to the House for a stupid vote.

On page 14 of your brief, you talked about government paperwork and you suggest that the government pay for it. How much?

Mr. Enemark: How long is a piece of string? Are you going to send out a two-page form that a secretary earning say, $10 an hour can fill out in two hours? Send them a cheque for $20. But there are some forms that go out that literally call for somebody's spending a day of his time, or her time, gathering the data. I guess what scares me about it, and the reason why I mention it, is that when I was doing the regulatory thing in B.C., I kept running across people who would tell me, on a confidential basis, about this paper thing, that they were on somebody's list to fill out some damn form every month and just could not be bothered to spend the time required to honestly answer the figures. One guy showed me a big graph system he had—quite sophisticated, it took him about two days to put it together—that allowed his secretary to fill out

[*Traduction*]

membres dont sont souvent constitués les lourds comités parlementaires du gouvernement fédéral.

M. Berger: Avec le témoin précédent, nous avons cherché à savoir si, pour apporter ces modifications, il fallait vraiment adoucir les règlements, notamment le règlement sur la confidentialité. Je suppose que vous croyez qu'il faudrait un certain adoucissement, n'est-ce-pas?

M. Enemark: Vous avez déjà proposé une loi sur la liberté d'information, si je ne m'abuse, qui devrait régler bon nombre de ce genre de problèmes. Il ne fait aucun doute qu'il existe des problèmes en matière de confidentialité.

M. Berger: Il ne s'agit pas de cela. Je veux dire l'adoucissement du système de la discipline du parti.

M. Enemark: J'ai compris.

M. Berger: Et, il ne s'agit pas de chaque vote pris au sein d'un comité en tant que vote de confiance. En ce qui concerne les votes à la Chambre, il faudrait peut-être restreindre la portée du vote de confiance et ne l'appliquer qu'à de vraies lois importantes, comme dans le cas du budget et aures sujets de même nature.

M. Enemark: A mon avis, il faudra en arriver là (je parle ici comme quelqu'un qui déjà a été à la politique). Je pense qu'on fait beaucoup de choses absurdes pour essayer de prendre le gouvernement en faute de lui faire perdre des votes, etc. Le Parlement perd beaucoup de temps à ce jeu. Les membres aussi et ils se tournent les pouces dans les couloirs et ils se sentent frustrés tandis qu'ils pourraient exécuter le genre de travail pour lequel ils ont probablement cru avoir été élus en premier lieu. Ceci amène à prendre constamment des votes de confiance et assujettit tout à un vote de confiance. Les gouvernements n'aiment pas être embarrassés par la perte d'un vote. Cependant, je serais en faveur d'un système qui permettrait de faire moins de requêtes, que je qualifierais de frivoles, et qui prennent le temps d'importants membres du Parlement.

M. Berger: Nous pourrions essayer le vote électronique et toutes sortes d'autres choses. Nous pourrions, à partir de nos bureaux, appuyer sur un bouton au lieu d'aller perdre une heure et demi à la Chambre pour un vote absurde.

En page 14 de votre mémoire, vous avez mentionné la paperasserie gouvernementale et vous que le gouvernement en paie le coût. Combien?

M. Enemark: Cela dépend des circonstances. Allez-vous envoyer un formulaire de deux pages qu'une secrétaire qui gagne, disons $10 l'heure, peut remplir en deux heures? Envoyez-leur plutôt un chèque de $20. Cependant, il y a des formulaires qui exigent la journée entière d'une personne pour rassembler toutes les données demandées. Ce qui m'effraie le plus à ce sujet, et la raison pour laquelle je le mentionne, c'est que lorsque je m'occupais de la réglementation en Colombie-Britannique, je croisais régulièrement des gens qui me disaient en toute confidence (au sujet de la paperasserie) qu'ils étaient inscrits sur la liste de quelqu'un qui leur demandait de remplir un affreux formulaire tous les mois mais qu'ils n'avaient simplement pas le temps d'en compiler les chiffres de façon précise. L'un d'eux m'a montré un système de diagramme très

[*Text*]

this form in about 15 minutes. By taking two different numbers, she could pull together a kind of random set of numbers that he thought maybe were not too bad under ordinary circumstances and at least got the government off his back, they were not going to throw him into jail for not having filled out the form. Far better that you get a smaller sample, if that is the kind of discipline this sort of thing imposes, but an accurate sample. Somebody can say, well, I do not like to fill out the form but the government will send me a cheque for $100 and I guess I will turn one of my people loose for a day to do it.

• 1120

Mr. Berger: But you feel that it should be a realistic charge, as opposed to a nominal charge.

Mr. Enemark: Yes. The government should not be asking people to do things for nothing. Our government I do not think shows any sympathy for the average taxpayer's kinds of problems in dealing with the hassle that government sometimes pointlessly causes people.

Mr. Berger: Do you have any estimate, or has any study ever been done, of what this could cost?

Mr. Enemark: Not that I know of. I must admit that I have mentioned it to various of my bureaucratic friends who are in this and they blanch with horror, because they say, I would never get that through Treasury Board. Well, that is my view, it is exactly the point. Governments are gathering far too much information that is really quite pointless. One of the reasons why we managed to get the forms thing in government in British Columbia down from 42 to 4 was that we found we were asking the same people for the same kinds of information on up to a dozen different forms. By using the same form for a multitude of purposes, you save a lot of time and effort. There should be an incentive within the governmental system to cause people to look at these kinds of things.

The Chairman: Do you run into any problem with confidentiality when various departments can get into the same type of data on an omnibus form?

Mr. Enemark: We were in the business of trying to regulate to keep thieves out of business, if one might put it that way, so the thing is set up so that there are not these little watertight compartments. It is very embarrassing to lift somebody's real estate licence one day and give him a securities licence the next, so there was some method to the madness. That is, again, not a question answerable by blacks and whites; obviously, you do not want to go to cross-indexed tax information for all and sundry.

Mr. Berger: I think perhaps this is a question we should ask more often: As members, we have expressed a concern for making recommendations that have some chance of being implemented; do you think this kind of recommendation would stand a chance of being implemented?

[*Translation*]

compliqué qui lui a pris deux jours à déchiffrer; par contre, cela a permis à sa secrétaire de le remplir dans environ 15 minutes. En prenant deux nombres différents, elle pouvait en tirer au hasard une série de nombres que son patron a trouvés assez valables, en général et au moins il a cessé d'avoir le gouvernement sur le dos—ils n'étaient quand même pas pour le jeter en prison parce qu'il n'avait pas rempli le formulaire. Il vaut mieux avoir un échantillon plus petit—si c'est ce qu'exige ce genre de chose—mais un échantillon précis. On peut bien dire: Je n'aime pas remplir le formulaire», mais si le gouvernement m'envoie un chèque de $100, je vais m'arranger pour libérer l'un de mes employés pendant une journée et il va le remplir.

M. Berger: Mais selon vous, il faudrait que ce soit des frais réels et non pas des frais dérisoires.

M. Enemark: En effet. Le gouvernement devrait éviter de demander aux gens de faire des choses pour rien. Notre gouvernement ne manifeste aucune sympathie pour les problèmes du contribuable ordinaire aux prises avec les tracasseries qu'il lui impose parfois sans rime ni raison.

M. Berger: Avez-vous une idée de ce que tout cela coûterait, ou y a-t-il déjà eu une étude sur la question?

M. Enemark: Pas à ma connaissance. J'avoue que j'en ai parlé à plusieurs fonctionnaires de mes amis, et ils ont pâli d'horreur; selon eux, je ne pourrais jamais proposer cela au Conseil du Trésor. Eh bien, je suis convaincu que les gouvernements obtiennent beaucoup trop d'informations vraiment oiseuses. En Colombie-Britannique, si nous sommes parvenus à réduire de 42 à 4 les formulaires gouvernementaux, c'est que nous nous sommes aperçus que nous demandions aux gens le même genre de renseignements dans une douzaine de formulaires différents. En utilisant le même formulaire pour des objectifs multiples, nous épargnons beaucoup de temps et d'efforts. Dans le cadre du système, on devrait créer un stimulant pour pousser les gens à s'occuper de ce genre de chose.

Le président: Affrontez-vous parfois le problème des renseignements à caractère confidentiel quand divers ministères peuvent avoir accès au même genre de données contenues dans un formulaire très général?

M. Enemark: Nous avons essayé de fixer les règles pour éloigner les intrus, si je puis m'exprimer ainsi, et nous nous sommes arrangés pour éviter désormais les petits compartiments étanches. Car ce peut être très embarrassant d'enlever à quelqu'un son permis d'agent immobilier et de lui accorder le lendemain un permis de courtier en valeurs mobilières; il fallait mettre un peu d'ordre dans le chaos, mais encore une fois; ce n'est pas une question à laquelle on peut répondre sans nuances; de toute évidence, on ne peut envisager de vérifier les renseignements fournis par chaque contribuable.

M. Berger: J'estime que c'est une question que nous devrions poser plus souvent: A titre de députés, nous avons exprimé le désir de faire des propositions qui aient quelques chance de prendre forme; pensez-vous que, ce serait le cas pour ce genre de proposition?

[*Texte*]

Mr. Enemark: I think, if you refer to my penultimate paragraph, I have indicated that until:

> in the absence of the people themselves becoming concerned, their representatives in Parliament demand higher standards of public administration.

—not an awful lot is going to happen. I think that depends on what you people learn here, through the process, the extent to which you yourselves say, hey, there is an argument out there that should be being made and somebody should be out there trying to marshal some public support, then, I think Cabinet will listen.

Mr. Berger: What kinds of questions could we ask? We have seen a lot of the departments. We may not be getting back at them, but I suppose we could send them a questionnaire with a number of the questions that have come up in the last few days, such as asking them to make an estimate of what it would cost to institute some sort of program like that.

The Chairman: Are you referring to the program for paying people to fill out forms?

Mr. Berger: That is a question we could send back to the departments and say, look, what is it going to cost you? How many forms do you have? How many would be subject to such a thing? If there are any other questions you could think of our asking along this line . . .

Mr. Enemark: I think it would be interesting. The problem is that you are going to get from politicians an answer different from that which you are liable to get from bureaucrats, and there is something to be said for talking to bureaucrats in such a way—or, shall we say, recently retired bureaucrats, or something. I have talked to my colleagues at federal-provincial gatherings, as I say, outside the Province of British Columbia, where the legislative program is nothing like the problem that it is here. All the bureaucrats that I have talked to would love something like a sunset clause, because it would finally cause the politicians to focus on a problem that they have been batting their heads against, perhaps, for years, but it is not a politically pressing problem and politicians have the necessary bad habit, I guess, of focusing mostly on that which is politically pressing. You would get a lot of support, I think, for that around the bureaucratic system, and you are going to get some people who know that they cannot answer some of the questions you are going to ask if you properly analyse the program.

• 1125

The Chairman: We have absolutely no support from the bureaucracy for sunset, because they feel they cannot even get their proposed changes, the ones that are essential to their daily things, through Parliament—they are waiting two and three years to do it. What types of changes to parliamentary procedure would you insist on? How can we, in a practical way, break the bottleneck that Parliament is causing? It would be further blocked up by your sunset proposal.

Mr. Enemark: I think most of the statutes of Parliament get some kind of parliamentary attention every so often—they will get a bill, they will get an amendment here an amendment

[*Traduction*]

M. Enemark: J'ai dit dans mon avant-dernier paragraphe:

> qu'en l'absence des intéressés, tant que leurs représentants au Parlement n'exigeront pas en administration publique des normes plus élevées,

il ne se passera pas grand-chose. Tout dépend de la façon dont vous aurez appris à utiliser la procédure. A un moment donné, vous vous dites: il faudrait soulever tel aspect et quelqu'un devrait tenter d'obtenir l'appui du public et alors, les ministres vont prêter l'oreille.

M. Berger: Quelle sorte de questions pouvons-nous poser? Nous connaissons une foule de ministères. Je suppose que sans avoir à y retourner, nous pourrions leur envoyer un questionnaire avec un certain nombre de questions qui nous sont venues au cours des derniers jours? Leur demander, par exemple, ce que pourrait coûter la mise sur pied d'un tel programme?

Le président: Faites-vous allusion au programme visant à payer les gens pour qu'ils remplissent les formulaires?

M. Berger: C'est une question que nous pourrions renvoyer aux ministères. Nous pourrions leur demander: combien cela va-t-il vous coûter? Combien de formulaires avez-vous? Combien seraient touchés par cette mesure? Si vous avez d'autres questions de ce genre . . .

M. Enemark: Je pense que ce serait intéressant. Le problème, c'est que vous allez probablement obtenir des hommes politiques une réponse différente de celle des fonctionnaires et je suis d'accord pour tenir un tel langage aux fonctionnaires, ou plutôt à ceux qui viennent de prendre leur retraite. Au cours des réunions fédérales-provinciales, j'ai parlé à des collègues de l'extérieur de la Colombie-Britannique, là où le programme législatif ne soulève pas les mêmes problèmes qu'ici. Tous ces fonctionnaires aimeraient beaucoup appliquer une mesure de temporisation, parce que cela obligerait les hommes politiques à s'occuper enfin d'un problème auquel ils se sont butés depuis des années peut-être, mais ce n'était pas un problème politique pressant et ces hommes ont nécessairement la mauvaise habitude de s'occuper surtout des problèmes politiques urgents. Vous obtiendrez beaucoup d'appui, je crois, de la part des fonctionnaires, et vous allez rencontrer des gens qui savent qu'ils ne peuvent répondre à certaines des questions que vous allez poser, si vous analysez le programme correctement.

Le président: Nous n'avons aucun appui de la part des fonctionnaires pour ce qui est de la temporisation parce qu'ils ont l'impression qu'ils ne peuvent même pas obtenir du Parlement les changements proposés, ceux-là même qui sont essentiels à leur tâche quotidienne . . . Il leur faut attendre deux ou trois ans. Dans la procédure parlementaire, quels changements vous semblent les plus pressés? Comment sortir de l'impasse provoquée par le Parlement? Votre proposition de temporisation causerait une nouvelle obstruction.

M. Enemark: Je crois que la plupart des lois reçoivent, de temps à autre, quelque attention de la part du Parlement. On va étudier un projet de loi et y apporter un amendement ici et

[*Text*]

there. I would guess that what you will see is a reordering of what happens—but I think, as I say, better staffing, smaller committees.

The Chairman: Parliament would still have to deal with every bill within this generation span that you indicate; then, to deal with the details of the whole act rather than just the amendment, that could be done at a committee level, which would be beefed up.

Mr. Enemark: You go back 20 years, to 1960, and look at all that government has done in the last 20 years—when you look forward and you say, "My God, we will never get it done" you want to look back and see what government has done in the last 20 years. It has accomplished an awful lot of legislative activity—despite the fact that in part of that period there were overly frequent elections, despite the fact that some legislative activity has received more parliamentary debate than it ought to have, and those sorts of things. I think 20 years is not an unreasonable period of time at which to look, and, as I say, I think you can winnow down the 600-odd statutes that are the federal statutes. If you want to start with it you do not have to look at all 600 of them; start with the basic 187 regulatory statutes, or look at the ones that seem to have the most economic impact.

The Chairman: David?

Mr. Berger: I have one more question for you, but just to comment upon the question the chairman posed, I feel that, yes, along with the kinds, of changes you have been suggesting, with smaller committees and more teamwork and a relaxation of party discipline, and so forth, and with more referrals to committees or subcommittees of the study of all those forms of legislation, I suppose members would feel that they could more constructively contribute to our system of government, which is, as you say, the thought they came here with in the first place, it would depoliticize, to a certain extent, some of the things that go on in the House and the whole system would be speeded up. Along with a few other techniques, such as maybe electronic voting and better staff, and so forth, it seems to me that you can modernize the system. I would certainly hope so. Is that a good resumé of your feelings?

Mr. Enemark: That is a good resumé. But I guess the other point that you have not touched on, and I would think bears repeating, is my feeling about ex ante examination of proposed regulatory changes. There is a problem I think there, of people putting too much on what I think would be rather narrow shoulders. I have some doubts as to just how useful that might be, unless there is some experience with drafting regulations and giving a lot of thought to regulations, and implementing them and then finding that things just do not work in the real world in quite the way you thought they were going to work. There are, you know, some perverse affects. I am concerned that the eyes of the some of the needles you might design here might be too small for some kinds of very necessary regulatory intervention to proceed.

[*Translation*]

là. Vous assisterez sans doute à une réorganisation, avec une dotation en personnel plus efficace, des comités réduits.

Le président: Il faudra quand même que le Parlement vienne à bout de chaque projet de loi d'ici vingt ans . . . Pour s'occuper des détails de toute la loi au lieu d'un simple amendement, on peut mettre sur pied un comité bien structuré.

M. Enemark: Reportez-vous 20 ans en arrière—en 1960—et regardez tout ce que le gouvernement a fait depuis ce temps . . . Quand vous tournez les yeux vers le présent et que vous vous dites: «Grands dieux, ça ne sera jamais terminé!» il est bon de se rappeler tout ce qui a été fait au cours des 20 dernières années. Une quantité énorme de travaux ont été exécutés, en dépit du fait que pendant une partie de cette période, il y a eu de trop fréquentes élections, en dépit du fait que certains travaux législatifs ont fait l'objet de débats parlementaires inutilement prolongés. Je pense que passer en revue une période de 20 ans est une entreprise raisonnable et que vous pouvez passer au crible les quelque 600 statuts fédéraux. Si vous souhaitez entreprendre ce travail, vous n'êtes pas tenu de tout lire; commencez par les 187 lois réglementaires de base, ou étudiez celles qui semblent avoir le plus d'impact sur l'économie.

Le président: David?

M. Berger: J'ai une autre question à vous poser mais j'aimerais d'abord faire une remarque sur la question qu'a posée le président. Oui, j'estime qu'avec les changements que vous avez proposés—des comités restreints, plus de travail en équipe, une discipline moins rigide au sein d'un parti et ainsi de suite—et aussi plus de renvois aux comités et sous-comités d'étude de toutes ces formes de lois, j'imagine que les députés auraient l'impression qu'ils peuvent contribuer de façon plus constructive à notre système gouvernemental, ce qui est, comme vous l'avez rappelé, le premier motif de leur présence ici; cela aurait pour effet de dépolitiser, dans une certaine mesure, certaines des activités de la Chambre et tout le système serait accéléré. Si l'on ajoute à cela quelques autres mesures telles que, peut-être, le scrutin électronique, un personnel plus qualifié, il me semble possible de moderniser le système. En tout cas, je l'espère. Ai-je bien résumé votre opinion?

M. Enemark: C'est un bon résumé, mais l'autre point que vous n'avez pas abordé et qui vaut la peine d'être revu, porte sur l'examen *ex ante* des changements proposés à la réglementation. Je crois qu'il y a là le problème de gens qui veulent déposer un fardeau trop lourd sur des épaules plutôt fragiles. J'entretiens certains doutes quant à l'utilité de l'opération, sinon celle d'acquérir quelque expérience en rédigeant des règlements, en réfléchissant longuement là-dessus et en les appliquant, pour découvrir ensuite que dans les faits, ça ne marche pas tout à fait comme nous pensions que ça allait marcher. Vous savez qu'il y a parfois des effets contraires. Je crois que certaines structures en place ne permettent pas l'adoption de certaines mesures législatives essentielles.

[*Texte*]

• 1130

What I think is more important is that when you look, again, as I say, retrospectively, at what exactly is happening in some method of enforced review that you do not look at the wording of the regulations and the legality of the regulations—that sort of thing. One has to presume the legality is there and the Department of Justice lawyers are competent. What you have to look at is the impact, the on-the-ground administration of something. A lot of that relates to the fact that, as I have said here, you cannot understand what is really happening by reading the act and its regulations. You have to understand the attitudes, the policies—most of which are unwritten—the history, the tradition of some statutory intervention. One of my one-time colleagues here in the federal government saw something that he thought was rather strange—this was 8 or 9 years ago—happening in the department. He said to one of the senior officials who had been there for many, many years, "Why do we do this in this particular way?" The response was, "Well, I never really thought about that, but when we set this department up Mr. Howe said—these kinds of things carry on, and on, and on—some chance remark that some minister might make is engraved in stone. Some methods have to be developed to get at the real administration of programs and their analysis, and some check on, sometimes, the administrator's program, going beyond what Parliament or the minister of an earlier day thought was happening—or even, today, would countenance.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: One last question, Mr. Chairman. You refer, on page 15, to a lack of incentives, and on page 17 you mention that the employee incentive awards system to nonmanagement people is inadequate and the committee ought to examine that program. I do not think we have examined it. To what extent do you think we should get into that?

Mr. Enemark: From what I saw in my time in government as a deputy minister, as a ministerial assistant, and in as director of the—regulation, a lot of the kinds of problems that cause heartburn out there in the private sector are management of government problems, because you are stuck with a regulatory intervention in one form or another. What you can do is improve the management of those programs. Yet, every incentive in the system of government is against good management practices. So when you have the people who set up this program, the people in Treasury Board—who are supposed to be the government's people concerned with good management practices—exclude managers from an incentive program, that strikes me as not only naive and perverse, but just downright stupid. Who are you going to hold responsible for good management and who are you supposed to try to get approval from in management changes except the management group? If their status, and income, and responsibilities are going to be reduced by proposals to streamline and amend, and this sort of thing, they are not going to be much in favour of them. That is just human nature. So, it seems to me, and from everybody I have talked to of those who have it, only some of the incentive

[*Traduction*]

Selon moi, quand vous jetez un coup d'œil rétrospectif sur ce qui arrive exactement, au moment où vous procédez à la révision de la réglementation, le plus important, ce n'est ni la formulation des règlements, ni leur légalité. On peut présumer que la légalité ne pose aucun problème et que les avocats au service du ministère de la Justice sont compétents. Ce qu'il faut étudier, c'est l'impact d'une mesure, son application concrète. Comme je l'ai dit ici, cela dépend beaucoup du fait que ce n'est pas en lisant la loi et les règlements que vous pouvez comprendre ce qui arrive vraiment. Il vous faut comprendre les attitudes, les politiques—la plupart du temps, il n'en est pas question dans les textes—l'historique, la tradition à propos de certaines interventions portant sur les règlements. Il y a 8 ou 9 ans, l'un de mes anciens collègues d'ici, au gouvernement fédéral, avait observé, au ministère où il travaillait, une coutume qui lui semblait assez étrange. Il a demandé à l'un des hauts fonctionnaires qui était là depuis très longtemps: «Pourquoi faisons-nous cela de cette façon?» L'autre a répondu: «Je n'y ai jamais vraiment pensé, mais lorsque nous avons mis sur pied ce ministère, M. Howe a dit—ce genre de situation se répète sans cesse—«Quelque remarque fortuite qu'un ministre a faite en passant est désormais gravée dans la pierre.» Il faut mettre au point certaines méthodes pour arriver à administrer vraiment les programmes, à les analyser et parfois, à exercer certains contrôles allant au-delà de ce que le Parlement ou le ministre d'une autre époque avait prévu ou de ce que, même de nos jours, il serait prêt à sanctionner.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Une dernière question, monsieur le président. A la page 15, vous parlez d'absence de stimulants et à la page 17, vous signalez que le système des primes aux employés non gestionnaires n'est pas satisfaisant et que le comité devrait étudier ce programme. Je ne pense pas que nous l'ayons fait. Selon vous, dans quelle mesure devrions-nous intervenir dans ce programme?

M. Enemark: D'après ce que j'ai observé en ma qualité de sous-ministre, d'adjoint ministériel et de directeur de la déréglementation, une foule de problèmes qui causent de l'irritation dans le secteur privé sont en fait des problèmes gouvernementaux, parce que, d'une façon ou d'une autre, nous sommes bloqués par une intervention portant sur la réglementation. Ce que vous pouvez faire, c'est améliorer la gestion de ces programmes. Cependant, dans le système gouvernemental, toute prime va à l'encontre des bons usages administratifs. Ainsi, lorsque ce genre de programme est mis sur pied, les gens du Conseil du Trésor—qui sont censés être d'ardents défenseurs des bons usages administratifs—excluent les gestionnaires du programme de primes. A mon point de vue, agir ainsi, ce n'est pas seulement naïf et entêté, mais carrément stupide. Qui allez-vous tenir responsable de la bonne gestion? Et quand vous tentez de faire approuver des changements dans la gestion, à qui allez-vous vous adresser, sinon au groupe de la gestion? Si ces cadres se rendent compte que leur statut, leur revenu et leurs responsabilités menacent d'être réduits par des propositions d'amendement et de rationalisation des ressources humaines, ils n'y seront pas très favorables. C'est humain. Il

[*Text*]

systems were there, including the Treasury Board program for . . .

The Chairman: Program evaluation?

Mr. Enemark: . . . no, no, for providing cash awards for improvements in management, ideas and this sort of thing. The first people to whom that should be given are the managers. People are coming up with lots of ideas and getting a lot of cash, and you sort of say, hey, that guy should be the deputy minister, not the guy who is there. But, right now, there are none of these incentives and there are none of these objective standards and everybody just coasts along within the system.

• 1135

Mr. Deniger: You are very right when you say that. You also say in your brief that the incentive—of most civil servants—is to make sure he spends all the money allocated to him, because he knows that it will be taken away next year on the grouends that because he did not spend it he does not need it the following year. Public accounts and the President of the Treasury Board certainly fell that way, I think. I think we are going to be going towards that. That is our job here, but I think we are going towards that definitely.

Mr. Enemark: A lot of that problem relates to the fact that the government's accounting is on a cash instead of on an accrual basis, and you get back to the problems of parliamentary tradition, of Parliament's not allocating money to be spent over periods of time. So a program manager has to put a chunk of change in his budget and try to get it spent within the time, because if he loses it he has problems. If Parliament could start allocating money on a period of time and you could go formally to parliamentary committees, to Treasury Board, and Cabinet, (and that sort of thing), and say, "Look, it is going to take me five years to get here with 400 employees to there with 200 employees but it is going to require two changes in the statute and the implementation of a bunch of capital investment and computers and that sort of thing—" if you could do those sorts o things and show Parliament a bigger picture and get a commitment for longer periods of time from Parliament, legally, I think that would help. But because, as I say, government accounting is on a cash rather than an accrual basis, you cannot do that and there is also no accounting for savings that you accomplish. If you go to Treasury Board in most governments and say, "Look, I need $1 million for an up-front thing but the savings that I can accomplish are $2 million over a period of over three years," people say, "So what? All we are interested in is this year's cash flow problem. Forget about that big lump sum." That is, again, the problem between cash and accrual accounting—but I am out of my league when I get into that.

[*Translation*]

me semble donc—et cela m'a été confirmé par tous ceux à qui j'en ai parlé—que le système des primes fonctionne que dans fort peu d'endroits, y compris le programme du Conseil du Trésor pour . . .

Le président: Le programme d'évaluation?

M. Enemark: Non, non, pour offrir des récompenses en argent à ceux qui apportent des améliorations à la gestion, des suggestions, etc. Le premier groupe de personnes à qui une telle récompense devrait être offerte, ce sont les gestionnaires. Des gens arrivent avec une foule d'idées, ils manipulent beaucoup d'argent et vous vous dites: «Ma foi, c'est lui qui devrait être sous-ministre, pas le type qui est là!» Mais en ce moment, ces primes n'existent pas, il n'y a pas de normes concernant les objectifs et chacun se débrouille comme il le peut dans le cadre du système.

M. Deniger: Vous avez parfaitement raison de dire cela. Dans votre mémoire, vous dites aussi que la plupart des fonctionnaires se croient obligés de dépenser tout l'argent qui leur est attribué parce qu'ils savent qu'autrement, ils recevront moins l'année prochaine, sous prétexte que s'ils n'ont pas dépensé tout cet argent, c'est qu'ils n'en avaient pas besoin. L'administration des comptes publics et le président du Conseil du Trésor partagent sûrement ce point de vue et c'est vers cela, je crois, que nous nous dirigeons. Cela fait partie de nos fonctions, mais je crois cette orientation définitive.

M. Enemark: Une grande partie de ce problème est attribuable au fait que la comptabilité gouvernementale est une comptabilité de caisse et non une comptabilité d'exercice. En somme, ce sont les éternels problèmes posés par la tradition parlementaire qui s'oppose à la répartition des dépenses sur certaines périodes, de sorte que le directeur d'un programme est obligé de faire tout un changement dans son budget et d'essayer de dépenser la somme allouée dans le délai requis, car autrement, il aura des problèmes. Si le Parlement commençait à répartir les sommes allouées sur un certain laps de temps et que vous pouviez vous présenter devant le Conseil du Trésor ou le cabinet et dire: «Pour faire ceci en cinq ans, j'ai besoin de 400 employés et pour faire cela, il m'en faut 200, mais il faudra faire deux changements dans la loi, investir beaucoup de capital, utiliser des ordinateurs etc.» si vous pouviez faire cela et présenter votre projet devant le Parlement dans une vaste perspective et obtenir de lui un engagement en bonne et due forme pour un laps de temps plus long, ce serait très utile. Mais comme je l'ai dit, étant donné que nous avons une comptabilité de caisse et non d'exercice, ce n'est pas possible d'agir ainsi et personne ne vous saura gré des épargnes que vous aurez faites. Dans la plupart des gouvernements, si vous dites au Conseil du Trésor: «J'ai besoin d'un million de dollars pour un projet urgent, mais je peux vous épargner ainsi deux millions de dollars sur une période de trois ans», on vous répondra: «Et alors? Tout ce qui nous intéresse, ce sont les mouvements de la trésorerie de cette année. Vous pouvez faire votre deuil de cette somme glabale.» Ici encore, nous vous trouvons devant le conflit entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice, mais quand j'aborde ce problème, je sors de mes attributions.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Enemark, you have received our preliminary report. We have had a lot of suggestions and there are, as you have suggested, *ex ante* reviews, SEIAs, consultation notice, the tabling of regulations—all that sort of stuff. You are saying all that is window dressing, it does not get at the fundamental thing. You are saying to sunset everything and impose the obligation on the bureaucrats to come forth with the new regulations, with the new statutes that are subject to parliamentary and increased committee review.

Mr. Enemark: I think you overstate my principal point with respect to a lot of the stuff that is going to come out of the Economic Council. It is useful and something of the kinds of things we ought to do. But it is not a panacea, for two reasons.

First of all, when you go into a program there is an awful lot of guestimating going on, frequently by the people who, in the final analysis, are not going to run the program, so there is, in their sense, not the incentive to do things properly in the first place. That is government doing things backwards, because you pass a statute that gives you the authority to hire the people, and then you allocate the money, and then you draft the regulations, and then you hire the people to do all the administration of all the stuff. They get in there and start dealing with things in the real world and they say, it just does not work quite that way, and then they start saying, we have to change this policy, and we have to do this by policy and we do that by policy—and policy is not written down anywhere. The poor guy who has to comply with things out there looks at the act, and he looks at the regulation, and then he goes to a bureaucrat who has just told him to do something. He says, "Where is your authority for that?" the bureaucrat says, "Well, I do not believe in your policy." The bureaucrat does not have to say it, but implicit there is, "Look, fellow, you are going to have to live with me for the next 20 years, do not give me a lot of static."

The Chairman: How much of those problems could be obviated by prior notice, where the regulated could have an input before regulations come about?

Mr. Enemark: I think a lot of it, but it is hard to tell what the might-have-beens are. Prior notice is not a new concept. I, as a ministerial assistant, piloted through Parliament in 1970-71 the existing Consumer Packaging and Labelling Act. You will hear complaints from people about the intervention of the Consumer Packaging and Labelling Act; in 1970, it was a marvel (of regulatory reform), because it put, in one consistent package and under one consistent set of regulations, the packaging and labelling requirements that had previously existed in 16 separate conflicting and overlapping statues. A part of that statute called for 60 or 90 days' notice of regulatory change, and an enormous amount of consultation went on between officials, ministers and the private sector and a lot of time for

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Enemark, vous avez reçu notre rapport préliminaire. De nombreuses propositions nous ont été faites, et comme vous nous l'avez proposé, il y a des révisions *ex ante*, des avis de consultation de l'A.I.S.E. (Analyse de l'impact socio-économique) le dépôt des règlements, etc. Vous dites que tout cela, c'est du camouflage et que ça ne va pas à la racine au problème. Vous nous dites d'appliquer la disposition de temporisation et d'imposer aux fonctionnaires l'obligation de se présenter dès maintenant avec les nouveaux règlements, avec les nouvells mesures législatives assujettis à l'examen par le Parlement et à des études accrues en comité.

M. Enemark: Je crois que vous exagérez ma principale remarque relativement à une foule d'éléments que le Conseil économique va amener sur le tapis. C'est utile et c'est une des choses que nous sommes censés faire, mais ce n'est pas un remède universel, et cela pour deux raisons.

Premièrement, quand vous mettez un programme sur pied, une foule de prévisions approximatives sont faites par des gens qui, en dernière analyse, ne seront pas les administrateurs du programme, de sorte qu'au départ, ils ne sont pas motivés à faire les choses le mieux possible. C'est-à-dire que le gouvernement fait les choses à contre-courant, parce que, dans un premier temps, vous adoptez une loi que vous donne l'autorité nécessaire pour embaucher des gens, puis vous affectez une somme au projet et vous rédigez les règlements et vous faites appel aux services de questionnaires. Une fois qu'ils sont là, ils font face à des problèmes très concrets et ils disent: «Ça ne marche pas du tout de cette façon Et nous devons faire ceci ou cela pour nous conformer à telle politique, mais celle-ci n'est écrite nulle part. Le pauvre homme, qui doit se conformer à ce qui est prescrit, se met à étudier la loi; il scrute ensuite le règlement et ensuite, il va trouver un fonctionnaire qui vient de lui dire de faire telle chose et lui demande: «De qui tenez-vous votre mandat?» Le fonctionnaire lui répond: «C'est seulement une question d'administration.» L'autre dit: «Eh bien, je n'y crois pas à votre façon d'administrer.» Le fonctionnaire n'a pas besoin de faire un petit dessin pour que son interlocuteur traduise: «Écoute, bonhomme, comme tu vas être obligé de vivre à côté de moi pendant les 20 prochaines années, tiens-toi tranquille.»

Le président: Pourrait-on prévenir un certain nombre de ces problèmes par un avis préalable, lorsque les personnes qui doivent se conformer au règlement pourraient contibuer à sa rédaction avant qu'il soit en vigueur?

M. Enemark: Ce serait sans doute une excellente chose, mais il est difficile de spéculer sur ce qui aurait pu être. L'avis préalable n'est pas un concept nouveau. Pour ma part, à titre d'adjoint parlementaire, j'ai guidé la discussion, en 1970-1971, sur la présente Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation. Vous entendrez des gens se plaindre des applications de cette loi; pourtant, en 1970, c'était une merveille de réforme de la réglementation, car elle groupait en un seul bloc et dans un ensemble uniforme de règlements les conditions requises en ce qui concerne l'emballage et l'étiquetage alors que ces conditions figuraient auparavant dans 16 statuts distincts, contradictoires et faisant double emploi. Une partie de ce statut exigeait un avis de 60 à 90 jours avant un

[*Text*]

compliance was given. But the statute, which had its intellectual beginnings in 1968, I suppose, and passed Parliament in 1971, not finally implemented, I think, until 1974 and, because of the time lags involved in compliance, probably it did not come into more or less full effect until 1976. So there are some trade-offs here, in terms of the consultation and that sort of thing you do. But there is a case study you can look at, in terms of the kinds of things that the people involved in the drafting of the statute in 1969-70 expected as problems, and the kinds of problems that finally evolved. I think you will find that there is a good deal of shifting ground there, But those are worthwhile and necessary things for new activity.

• 1140

What we have to come up with, I think, is some answer to the fact that 30-odd per cent of Canada's gross domestic product is already regulated and a good percentage of that, I suspect, needlessly or excessively. How the devil are you going to get a handle on that? (For all the new stuff you are not going to do), you are going to have to figure out some method of getting a handle on that. The only way you can do it, I think, is by a systematic system of sunset review against the kinds of reforms you are talking about.

The Chairman: Not against, in conjunction with.

Mr. Enemark: That is what I mean, you take that and you put it through that sieve.

The Chairman: Okay.

Mr. Enemark: But I am a little concerned that the sieve might be too fine, and not ask quite the right questions in the right sequence.

The Chairman: That is what I want to get into. You said, on your first page, that:

> I would urge that some of the suggestions that have been put forward by academics be considered with the greatest of caution.

Maybe that is what you are alluding to, that our sieve is too fine. Could you help us? Maybe we should go right to our report and start looking at various suggestions there. You have not dealt with a lot of them in terms of a great deal of specificity.

Mr. Enemark: I assumed that a lot of the people who have looked at that kind of thing a lot more carefully, and with a lot more expertise, than I have, you will be hearing from. As I said in my opening statement, I just wanted to touch in my brief on the things you might not hear from other people, and one of the things I think you are not going to hear from other people is that in relation to some of these tools, like a lot of economic analysis, there is a lot of on this hand and on that hand. And when you are looking in advance, you are having to assume so many things; you are assuming that there is going to be an adequate number of people who are adequately qualified, properly motivated, et cetera, running the program—you will take that as a given. I will tell you that a lot of the problem in the area of regulatory reform is that that given, on

[*Translation*]

changement de réglementation, des consultations à n'en plus finir avaient lieu entre les fonctionnaires, les ministres et le secteur privé et on accordait un long délai pour se conformer au règlement. Mais la mesure législative qui a pris forme en 1968 et qui à été adoptée par le Parlement en 1971 n'a pas été appliquée avant 1974 et à cause des retards à s'y conformer, elle n'a probablement pas été pleinement en vigueur avant 1976. Il y a donc ici échange de bons procédés en termes de consultation, par exemple. Mais il y a une étude à faire sur les problèmes auxquels s'attendaient les gens qui ont participé à la rédaction de la loi en 1969-70 et sur les problèmes qui, finalement, ont surgi. Vous constaterez, je pense, que nous sommes ici en terrain mouvant. Mais la possibilité d'un renouveau justifie ces choses.

Je crois qu'il nous faut trouver pourquoi quelque 30 p. 100 de notre produit national brut sont déjà réglementés et je soupçonne que dans bien des cas, ces règlements sont inutiles et abusifs. Comment diable allez-vous faire pour mettre un frein à cela? Car il vous faut trouver quelque méthode de contrôle. Le seul moyen d'y parvenir, me semble-t-il, c'est par la révision symstématique plutôt que les réformes envisagées par votre comité.

Le président: Pas plutôt, mais de concert.

M. Enemark: C'est ce que je veux dire. Vous prenez tout cela et vous le passez au crible.

Le président: D'accord.

M. Enemark: Ce qui me tracasse un peu, c'est que le crible pourrait bien être trop fin et qu'on ne posera peut-être pas les bonnes questions au moment approprié.

Le président: C'est précisément le point que je veux aborder. Dans la première page de votre mémoire, vous dites:

> Je souhaite ardemment que certaines des propositions faites par des théoriciens soient étudiées avec la plus grande prudence.

Peut-être que c'est à cela que vous faisiez allusion en disant que notre crible est trop fin. Pouvez-vous nous aider? Peut-être que nous devrions revenir à notre rapport et commencer à étudier diverses propositions qu'il contient? Lorsque vous en avez parlé, vous n'avez pas été très précis.

M. Enemark: Une foule de gens ont étudié ces propositions bien plus attentivement que moi et ils sont bien plus compétents en la matière. J'ai donc supposé que vous en entendriez parler. Comme je l'ai dit dans mon introduction, je n'ai voulu aborder dans mon mémoire que les points dont d'autres pourraient ne pas vous parler et l'un de ces points, en ce qui concerne ces outils de travail—comme cela se produit dans une foule d'analyses économiques—c'est qu'il y a beaucoup de tergiversations. Et puis, quand vous faites des prévisions, vous devez vous appuyer sur tant de conjectures. Vous présumez que pour administrer le programme, vous pourrez compter sur un personnel assez nombreux, compétent et ayant la motivation nécessaire, etc. Je vous dirai que dans le domaine de la réforme de la réglementation, une foule de problèmes viennent

[*Texte*]

which you start your economic analysis, is no good, your basic premise is faulty.

The Chairman: If you were running a department here in Ottawa that was actively involved in regulations, say, pick any one you want, Environment—we will check your political credentials out afterwards—if you were going into a new program of regulation, as soon as you had cleaned up the mass of existing regulations—you have consolidated, you have eliminated paperwork—what would be your process to make sure that you do have that managerial expertise? People with their feet on the ground who . . .

Mr. Enemark: Go out and hire the people to develop the program. Go out and say, look . . .

The Chairman: And then implement it.

Mr. Enemark: Yes. The government has decided that it wants to regulate the widget manufacturing industry. So you go out and find people who are going to develop some knowledge about the widget manufacturing industry, and let them come back and say, well, your basic problem is wrong. The problem they perceive is not this problem, it is that problem. You might get away with not doing anything in the first place. But, if they come back and say, there is a problem in Cabinet's view, the government's view is an accurate view, fine. Then they sit down and carry through the drafting of the act and the regulations and the policies and go through the administrative procedure—as a piece.

The Chairman: Can you find those people in the bureaucracy right now, or do you have to go outside to find the new people to do it?

Mr. Enemark: I think you have a lot of people who would be delighted to tackle the problem in government on that basis.

The Chairman: So what you are saying is that there should be that type of continuity from the conceptualization stage right through to the implementation and the management of the program—a continuity of personnel.

Mr. Enemark: To the greatest possible extent, because you get into undertakings, given in informal meetings amongst people, that take place in the drafting or consultation stage. Then, two years later, after ministers have changed and deputy ministers have changed, and so forth, two years down the road, somebody comes in and says, hey, when this was being drafted we were asked specifically was the government going to do this and we were told specifically no, they were not, and now it surfaces in the regulations. Why are you doing this? The bureaucrats say, it just occured to us that it was something we ought to cover as a possible future problem. You run into those kinds of things. A lot of the problem with regulations is a lack of trust by the private sector as to what the devil government is going to do with that authority down the road.

[*Traduction*]

du fait que les données sur lesquelles vous fondez votre analyse économique sont fausses, vos prémisses sont erronées.

Le président: Supposons que vous dirigez, ici à Ottawa, un ministère qui s'occupe activement de réglementation, disons, par exemple, l'environnement—nous vérifierons plus tard vos lettres de créance—et que vous préparez un nouveau programme de réglementation, aussitôt que vous êtes venu à bout de la masse de règlements actuels. Vous avez codifié, éliminé de la paperasserie . . . Quelle méthode utiliseriez-vous pour vous assurer que vous êtes un gestionnaire efficace? Quelqu'un qui a les pieds sur terre et qui . . .

M. Enemark: Allez chercher du personnel pour établir le programme. Allez-y et dites . . .

Le président: Mettez-le en œuvre.

M. Enemark: D'accord. Supposons que le gouvernement a décidé de réglementer la fabrication des machins chouettes. Vous partez donc à la recherche de personnes qui vont acquérir certaines connaissances à propos de la fabrication des machins chouettes, et quand ils ont terminé leurs recherches, ils reviennent vous dire: «Votre problème de base, ce n'est pas celui que vous pensez.» Le problème qu'ils perçoivent, eux, n'est pas celui-ci, mais celui-là. Évidemment, vous pouvez décider de ne pas bouger. Mais ils reviennent à la charge et vous disent: Selon le cabinet, il y a quelque chose qui cloche et il a raison. Puis ils préparent le projet de loi et les règlements, ils établissent les politiques et les procédures administratives, d'un bloc.

Le président: Pouvez-vous trouver ces gens parmi les fonctionnaires actuels ou faut-il aller les chercher ailleurs?

M. Enemark: Je crois que parmi le personnel actuel, vous trouveriez des gens qui seraient ravis de s'attaquer au problème gouvernemental dans de telles conditions.

Le président: Vous croyez donc qu'il devrait y avoir ce genre de continuité depuis l'étage de la conceptualisation jusqu'à la mise en œuvre et à la gestion du programme—un personnel homogène.

M. Enemark: Dans toute la mesure du possible, car vous prenez des engagements au cours de réunions non officielles qui ont lieu pendant l'étape de la rédaction du projet ou pendant celle de la consultation. Puis deux ans plus tard, après un changement de cabinet, vous avez affaire à d'autres ministres et sous-ministres, et après avoir fait un bout de chemin, quelqu'un vient vous dire: Quand ce projet a été rédigé, on nous a demandé en toutes lettres si le gouvernement avait l'intention de faire telle chose et on nous a répondu en toutes lettres: Non, ce n'est pas son intention. Et voilà que le chat sort du sac et qu'on s'aperçoit que la chose en question est inscrite dans les règlements. Pourquoi agissez-vous ainsi? Les fonctionnaires répondent: Nous venons tout juste de nous rendre compte que c'était un point dont nous devions nous occuper, parce que cela pouvait engendrer des problèmes plus tard. Ce sont des choses qui arrivent. La source de bien des problèmes avec les règlements, c'est la méfiance du secteur privé à l'égard de ce que ce diable de gouvernement va encore inventer, avec les pouvoirs dont il dispose.

[*Text*]

• 1145

Mr. Berger: Mr. Chairman, I have a question right on that point. Last week we met some representatives of a standards writing organization—what was the name of the standards organization we met?

Mr. Milligan: The Canadian Government Specifications Board, CGSB.

Mr. Berger: Yes. They felt that standards, basically voluntary standards and consensus standards, were very much an answer to the kinds of things you are talking about—building up trust, and so forth, the consensus among the regulators and the regulated. What do you think of that approach? Do you think that is a solution in some areas?

Mr. Enemark: No, I think it is naive. First of all, the problem, as I see it, with a lot of voluntary standards is that the people who develop them have a particular interest to protect, and by imposing their interest in those standards they achieve something through the back door that they might not be able to achieve through government regulations through the front. But then down the road, increasingly, governments in taking voluntary standards and imposing them by regulation—The CSA standards are an example of a non-governmental standard that is part of the National Building Code across this country; there are a lot who suspect that some aspects of CSA are a nontariff barrier to trade. I do not know. There are, I think, some concerns about that.

The second thing is that, as you may have heard, in Ontario they tried to de-regulate, I think, boiler standards. The industry came back and said, hey, you cannot do that, we use the Ontario standard to sell our boilers all over the world. It is these various little government imprimaturs that are used as a standard of performance.

One of the funny examples, which relates to the Importation and Intoxicating Liquors Act—which I mention as an obscure statute that nobody ever looks at and everybody assumes does not have any impact—is that it is quite possible to import liquor from, shall we say, some part of the world where the standards of its production are quite uncertain, bring it into Canada, add 1 per cent Canadian spirits and then export it around the world with a stamp on it that say "blended and bottled under the supervision of the Government of Canada". That is not quite true, and yet the Government of Canada gives, by inference, some kind of imprimatur. There is that aspect of it.

I guess the final thing is that, in the area of voluntary standards, there are good guys in the marketplace who will do the best possible job and then there are people who will do something a lot less. If it is a voluntary standard, some people will just not volunteer. I guess, in some circumstances, I am a believer in conscription.

[*Translation*]

M. Berger: Monsieur le président, j'ai justement un renseignement à vous demander là-dessus. La semaine dernière, nous avons rencontré les représentants d'un organisme qui s'occupe de rédiger les normes. Quel est le nom de cet organisme?

M. Milligan: L'Office des normes du gouvernement canadien: l'O.N.G.C.

M. Berger: C'est ça. Ils disaient que les normes établies sur une base volontaire et celles qui sont établies par suite d'un consensus sont une excellente solution aux problèmes dont vous parlez . . . il s'agit de créer peu à peu un climat de confiance, un consensus entre ceux qui imposent une réglementation et ceux qui en sont l'objet. Que pensez-vous de cette approche? Croyez-vous que cela apporte une solution dans certains secteurs?

M. Enemark: Non, je crois que c'est de la naïveté. Tout d'abord—c'est ainsi, du moins, que je vois les choses—toutes ces normes volontaires sont élaborées par des gens qui ont certains intérêts à protéger et qui imposent ces intérêts au moyen des normes. En somme, ils obtiennent en passant par la porte d'en arrière ce qu'ils ne sont pas en mesure d'obtenir en passant par la porte d'en avant: grâce aux normes, ils esquivent les règlements. Mais de plus en plus, les gouvernements prennent les normes volontaires et les imposent par règlement. C'est le cas, entre autres, des normes non gouvernementales établies par l'ACN et qui font maintenant partie, dans tout le pays, du Code national du bâtiment; une foule de gens soupçonnent que certains aspects des normes de l'ACN seraient une sorte de barrière commerciale non assujettie aux droits de douane. Je n'en sais rien. Ce point, en tout cas, soulève certaines inquiétudes.

L'autre point, c'est que—vous en avez peut-être entendu parler en Ontario—on a voulu déréglementer, je crois, les normes régissant les chaudières, et puis on nous a dit sous que nous ne pouvions agir ainsi. En ce moment, nous utilisons les normes ontariennes—vous savez, ces divers petits imprimatur du gouvernement qui sont utilisés comme indicatifs de rendement.

Voici un exemple amusant d'abus auxquel peut donner lieu la Loi sur l'importation des boissons enivrantes, une loi obscure à laquelle personne ne prête attention; chacun est donc persuadé qu'elle n'a aucune importance. Eh bien! il est fort possible d'importer des boissons alcooliques d'un coin quelconque de la planète où les normes de production sont fort douteuses, d'importer ces boissons au Canada, d'y ajouter 1 p. 100 d'eau-de-vie canadienne et de les exporter ensuite autour du monde avec une estampille qui dit «mélangé et embouteillé sous la surveillance du gouvernement du Canada». C'est loin d'être vrai, et pourtant, le gouvernement donne implicitement une sorte d'imprimatur.

Un dernier point en ce qui concerne les normes volontaires: il y a dans le monde du commerce de braves garçons qui font leur travail le mieux possible et il en est d'autres qui sont beaucoup moins scrupuleux. Quand il s'agit d'une norme volontaire, il y a des gens qui cherchent à se dérober. C'est

[*Texte*]

Mr. Berger: Okay, fine, you believe in conscription. But what about the idea of using the standards process to come up with the kind of regulation you need, or the kind of standard you need anyway? You mentioned that standards are now often imposed by government regulations, so the government can, for example, impose a standard in many different ways rather than just by passing regulations. For example, to use the home insulation program, it can say government grants are going to be available only to those who meet this standard, which has been arrived at by their process.

• 1150

Mr. Enemark: Okay. Then what happens—it is a voluntary standard—is that some insulation guy comes to your door and says, hey, there is a government grant of $500 so let me insulate your house. You say, fine. He insulates the house and it turns out that what he has insulated it with does not meet the government standard; you have paid your money and you are out of luck. Far better, in some of these cases, that all insulation standards used in that program be government regulated. There is a public interest in the development of regulations and I do not care how public spirited many private sector organizations are, there is going to be some gap, I suspect, between what they propose and what the public interest is.

Mr. Deniger: I have one short question. I must say this, because I asked questions on sunset legislation. The most attractive part, to me, of an automatic review, or sunset legislation, is that it gives us the chance not only to review the bill but to review the regulations that go with the bill. It is a chance that we do not have now, because basically an act can go through and it will say they have power to regulate pursuant to Clause 2 subparagraph (3), but we never see the regulations. That, to me, is the biggest problem in terms of legislation that is coming across, the parliamentarian might be involved in the concept but will not be involved in the actual, day-to-day life of the legislation. I think you raised that very well in your brief. Would you then say, as a solution, or as an improvement to the system, that regulations specific to, say, a bill on transportation should be or could be referred to the Transport committee for review before it comes through?

Mr. Enemark: Oh, sure. There will be a number of these things—I think I have mentioned it in there—that as a matter of course ministers ought to be bringing forward—regulations with the statutes—to Parliament.

Mr. Deniger: But what will happen is that what might be controversial will not be brought in, and then six months later they will bring in the regulations.

Mr. Enemark: That is right. Is government by staff what we are in favour of in this country? I do not think that, but what is more dangerous is that, and I have been guilty of it, I guess, myself, you get into the drafting of a piece of legislation and

[*Traduction*]

pourquoi, dans certaines circonstances, je crois en la conscription.

M. Berger: D'accord, vous croyez en la conscription, mais que dites-vous de l'idée d'utiliser les normes pour arriver à la réglementation dont vous avez besoin, de toute façon? Vous avez signalé que les normes étaient souvent imposées par règlements gouvernementaux, de sorte que le gouvernement peut, par exemple, imposer une norme par différents moyens, au lieu d'adopter des règlements. Par exemple, pour que soit utilisé le programme d'isolation des habitations, il peut décréter que seuls ceux qui respectent les normes établies auront droit aux subventions.

M. Enemark: D'accord. Qu'arrive-t-il ensuite?—c'est une norme individuelle—un spécialiste en isolation se présente chez vous et vous dit que le gouvernement accorde une subvention de $500 si vous lui laissez isoler votre maison. C'est ce que vous faites. Par la suite, vous apprenez que le matériau qu'il a utilisé n'est pas conforme aux normes gouvernementales. Vous avez payé et c'est tant pis pour vous. Il vaudrait bien mieux, dans certains cas, que toutes les normes d'isolation soient réglementées par le gouvernement. Les réglementations sont faites dans l'intérêt du public et je me soucie peu de savoir à quel point de nombreuses entreprises du secteur privé ont à cœur l'intérêt du public, je me doute bien qu'il y aura un écart entre ce qu'elles proposent et ce qui est l'intérêt général.

M. Deniger: Une petite question. Je tiens à faire cette précision parce que j'ai posé des question sur la temporisation. Ce qui m'intéresse le plus dans une révision automatique ou une loi de temporisation, c'est que cela nous laisse la possibilité non seulement de revoir le projet de loi, mais aussi de réviser les règlements qui font suite au projet de loi. C'est une possibilité que nous n'avons pas actuellement: en principe, une loi peut être adoptée et on y dira que le gouvernement dispose d'un pouvoir de règlementation en vertu de l'article 2, sous-alinéa 3, mais nous ne voyons jamais les règlements en question. À mon avis, c'est là le plus grand problème législatif que nous ayons: les parlementaires travaillent à la conception d'une loi, mais ne participeront pas à son application quotidienne. Je crois que vous avez très bien exposé ce point dans votre mémoire. Est-ce que vous préconisez, en guise de solution ou d'amélioration du système, que les règlements relatifs à un projet de loi sur les transports, par exemple, devraient ou pourraient être renvoyés au comité sur les transports pour examen, avant l'adoption de la loi?

M. Enemark: Certainement. Il y aura un certain nombre de ces choses . . . Je crois avoir mentionné dans mon mémoire, qu'il devrait aller de soi que les ministres présentent au Parlement les règlements qui accompagnent les statuts.

M. Deniger: Cependant, ce qui arrivera, c'est que ce qui est matière à controverse ne sera pas abordé, et les règlements seront publiés six mois plus tard.

M. Enemark: C'est vrai. Est-ce que nons voulons être gouvernés par les bureaucrates dans ce pays? Je ne le pense pas; ce qui est plus dangereux cependant, et ça m'est arrivé, c'est que vous vous lancez dans la rédaction d'une loi, puis vous

[*Text*]

you run into what seems like some kind of very difficult or complex problem; you are in a hurry to meet some legislative program and you say, we will solve that problem when we write the regulations. That is exactly the kind of problem you should not be solving when you write the regulation, because if you are into that kind of fundamental issue it is time to say, hold it now, let us just go back to first principles. Nobody does that. Your federal bureaucrats are going to say that they do not have time. While on the one hand they complain that they are three years behind in their legislative schedule because Parliament is blocking things up, on the other hand they will complain that they do not have enough time to get the regulations done. It does not wash.

I guess the point I want to make is that the act says something and the regulations say something and then there is this whole ethereal other thing, the administration, the written and unwritten policies, literally the attitudes of people. You will run into people in the private sector wo will tell you that some bureaucrats hate business, or that the particular bureaucrats who administer a particular statute or a particular verdict hate the people they are administering. That has an impact on how that program works, irrespective of how the legislation and the regulations were drafted, and you have to look at that.

Mr. Deniger: What you often hear is that the bureaucrat could not make it in the private sector so he is now regulating them.

Mr. Enemark: That is not my experience.

Mr. Deniger: No, but that is what you hear all the time.

Mr. Enemark: I must admit that my experience with government has been that most of the public servants I have run into are at least the equal of their private sector counterparts, but they put up with an enormous amount of frustration imposed by a system of incentives that is simply perverse.

Mr. Deniger: Thank you.

The Chairman: You mentioned appeals from the decisions of regulatory bodies. Should these appeals be to courts, or to the Cabinet, or what?

Mr. Enemark: I touched on that in the brief. In British Columbia, there are some 27 statutes that have appeals through to Cabinet. It takes a year to get before Cabinet for an appeal and the British Columbia Cabinet is, I suspect, less clogged up with business than the federal Cabinet and does not have the staff that the federal Cabinet has to take some of that off. But, first of all, if you get into any kind of broad appeal system you are going to bog down in that process.

• 1155

Secondly, most of the appeals are not legal appeals. They are not appeals on matters of due process or matters relating to the legality of what has been done, all the procedures have been complied with and they are not subject to political

[*Translation*]

rencontrez ce qui semble être un problème très difficile ou très complexe; vous devez respecter les échéances d'un programme législatif quelconque et vous vous dites que vous résoudrez ce problème au moment de la rédaction des règlements. C'est exactement le genre de problème que vous ne devriez pas régler au moment de la réglementation, parce que si vous êtes aux prises avec une question fondamentale comme celle-là, c'est le moment de revoir les principes de base. Personne ne le fait. Et les bureaucrates fédéraux vous diront qu'ils n'ont pas le temps de le faire. D'une part, ils se plaignent qu'ils sont en retard de trois ans sur leur calendrier législatif parce que le Parlement retarde l'adoption des projets de loi, et d'autre part, ils se plaignent qu'ils n'ont pas assez de temps pour rédiger les règlements. Ça ne tient pas debout.

Ce que je veux dire, c'est que la loi dit quelque chose, que les règlements disent quelque chose et qu'il y a cette autre chose, tout à fait impalpable, l'administration, les politiques écrites ou non, en un mot, les attitudes des gens. Vous rencontrerez des gens dans le secteur privé qui vous diront que certains fonctionnaires détestent le monde des affaires ou que les fonctionnaires qui appliquent une loi ou un verdict en particulier détestent les gens à qui ils ont affaire. Cela a des répercussions sur la bonne marche du programme, quelle que soit la façon dont la loi et les règlements ont été rédigés, et il faut tenir compte de ce fait.

M. Deniger: Ce qu'on entend souvent dire, c'est que le fonctionnaire est incapable de réussir dans le secteur privé et que c'est pour cela qu'il le réglemente.

M. Enemark: Ce n'est pas mon opinion.

M. Deniger: Non, mais c'est ce qu'on entend dire tout le temps.

M. Enemark: Je dois admettre que dans mes rapports avec le gouvernement, j'ai toujours eu affaire à des fonctionnaires qui étaient au moins les égaux de leurs collègues du secteur privé, mais ils doivent faire face à une énorme quantité de frustrations que leur impose un système d'incitation tout simplement pervers.

M. Deniger: Merci.

Le président: Vous avez parlé d'un appel au sujet des décisions des organismes investis d'un pouvoir de réglementation. Ces appels seront-ils faits devant une cour, devant le Cabinet, ou devant une autre instance?

M. Enemark: J'en ai parlé dans mon mémoire. En Colombie-Britannique, 27 lois ont fait l'objet d'un appel. Ces appels ont été déposés devant le Cabinet. Il faut un an pour qu'un appel arrive devant le Cabinet; j'ai l'impression que le Cabinet de la Colombie-Britannique est moins surchargé de travail que le Cabinet fédéral, et qu'il ne dispose pas des mêmes ressources pour s'en débarrasser. Mais pour commencer, si vous instaurez un système d'appel généralisé, vous allez vous embourber dans le processus.

Ensuite, la plupart des appels ne portent pas sur des questions de procédure légale ou ne mettent pas en cause la légalité de ce qui est fait. Toutes les dispositions ont été respectées et il n'y a pas de possibilité d'annulation politique. Vous vous

[*Texte*]

overriding. What you have is a bureaucrat, sometimes, who says, "Look, I interpret the statute that way and that is my ruling." The private sector individual says, "We look at it differently." The problem is that he has to look at the fact that on an ongoing basis he has to live with that individual and there are some public servants who resent people going over their heads. But what is of more concern is that there are a lot of private sector people who think public sector people will resent their heads being gone over to some superior.

I spent a lot of time wrestling with all kinds of fancy mechanisms and the thought of appeals to court, which I think would bog down the court system, would overly legalize some things and get the courts involved in areas of policy that they ought not to be involved in any more than necessary. To go to cabinet, or to the minister even, politicizes a process that ought not, in some cases, to be politicized. Again, my experience as a deputy minister says that if you set some objective standards by which things should be done in a certain period and in certain ways, and you make the rules as clear as possible, and then you give a right of appeal, I think, to the deputy minister or an assitant deputy minister or the program head, or something like that, so that there is some check at a senior level on the irrational or biased use, in a particular case, of a power by an individual public servant who has, under the statute, that alloted authority—An inspector, to give you an example, under the Consumer Packaging and Labelling Act, has a power to go in, literally, and seize goods and hold them indefinitely, 180 clays, I think, without a search warrant. There is a check in the statute on the misuse of that.

But all across—you mentioned the situation with environmental inspections and this kind of stuff—you have some relatively low-in-the-structure bureaucrats with an enormous amount of power. When you start looking at how they exercise that in some detail, and what they actually know about the broad nature of the department's responsibilities or even their own responsibilities—I have run into people who have never read the statute under which they operate, or the regulations. They have learned what they learned by sitting at the knee of somebody else over a period of time. I have known all kinds of people in the public service who have a very inexpert grasp of the policies they are supposed to be administering. The only way you can deal with that is by having some systems of negative feedback, so that the people who are normally in charge of a program are aware that the people who are reporting to them do not know. That internal appeal system, I think, is the best and simplest way of doing it.

The Chairman: As you are aware, we have only two boards, the CTC and the CRTC, from which there is a right to appeal to cabinet. Those are quasi-judicial tribunals and so are the other regulatory agencies. Do you differentiate between that type of tribunal, where there is a due process, supposedly, that goes on, an appeal from that type as opposed to the appeal from just the decision of one bureaucrat who is seizing goods that were improperly labelled, or misinterpreting the Customs Act and the Excise Tax Act or whatever?

[*Traduction*]

retrouvez devant des cas où un fonctionnaire dit «j'interprète la loi de telle façon et telle est ma décision», alors que l'intéressé du secteur privé l'interprète d'une autre façon. Le problème, c'est qu'ils oublient qu'ils doivent continuer à vivre ensemble et que certains fonctionnaires n'aiment pas que les gens passent par-dessus leur tête. Ce qui est encore plus grave cependant, c'est que de nombreux individus du secteur privé pensent que les fonctionnaires n'aimeront pas qu'on s'adresse directement à leurs supérieurs.

Je passe une grande partie de mon temps à me battre contre toutes sortes de mécanismes compliqués et je crois qu'en plus d'encombrer le système judiciaire, le fait de présenter les appels en cour légaliserait beaucoup trop de choses et obligerait les tribunaux à intervenir dans des questions de politiques où ils ne devraient pas intervenir plus que nécessaire. Le fait d'être présenté devant le Cabinet, ou même devant le ministre, politise un processus qui ne doit pas l'être. Encore une fois, d'après mon expérience de sous-ministre, je sais que si l'on fixe certaines normes objectives selon lesquelles les choses doivent être faites dans un laps de temps donné et si l'on rédige les règles le plus clairement possible, puis que l'on donne le droit d'appel au sous-ministre ou au sous-ministre adjoint ou au directeur du programme, afin que l'on puisse vérifier aux échelons supérieurs si un fonctionnaire utilise de façon irrationnelle ou trop subjective les pouvoirs qu'il détient en vertu d'une loi . . . Prenons l'exemple d'un inspecteur chargé de faire respecter la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation. Il a le droit d'entrer quelque part, de saisir des marchandises et de les garder indéfiniement, 180 jours je crois, sans mandat de perquisition. Il y a une clause dans la Loi qui prévoit les abus de ce genre.

D'un bout à l'autre . . . vous avez mentionné les inspections de l'environnement et ainsi de suite . . . Certains fonctionnaires qui occupent des postes subalternes disposent de pouvoirs énormes. Quand on examine en détail la façon dont ils l'exercent et ce qu'ils connaissent réellement au sujet des responsabilités du ministère ou même de leurs propres responsabilités . . . J'ai rencontré des gens qui n'ont jamais lu la loi qu'ils appliquent ou ses règlements. Ils ont appris ce qu'ils savent en travaillant sous l'aide de quelqu'un pendant un certain temps. J'ai connu toutes sortes de fonctionnaires qui connaissent très mal les politiques qu'ils sont censés administrer. La seule façon de remédier à cette situation est de disposer de certains systèmes de feedback négatif; ainsi, les gens qui sont normalement responsables d'un programme prendront conscience que leurs subalternes ne savent pas de quoi ils parlent. A mon avis, ce système d'appel interne est le moyen le plus simple et le plus sûr.

Le président: Vous savez que nous avons seulement deux organismes, la CCT et le CRTC, qui ont le droit d'en appeler devant le Cabinet. Ce sont presque des tribunaux judiciaires et c'est la même chose pour les autres organismes investis du pouvoir de réglementation. Faites-vous une différence entre ce genre de tribunal, où des procédures légales sont censées avoir cours, un appel de ce genre dis-je, et l'appel au sujet de la décision d'un fonctionnaire qui saisit des marchandises mal

[*Text*]

Mr. Enemark: Let me put it this way. First of all, there is the appeal under Section 19 of the Federal Court Act, as I recall, from statutory tribunals. Secondly, Air Canada gets in a hassle with the CTC . . .

The Chairman: That is not based on due process . . .

Mr. Enemark: Yes, that is right.

The Chairman: . . . it is illegal.

Mr. Deniger: Denial of natural justice, is it not?

Mr. Enemark: Yes that is an appeal on the basis of the proprieties not the policy. As I say, if Air Canada, for example, runs into a problem with the CTC it has enough manpower and enough money and enough time and enough determination and, one presumes, as a Crown corporation enough contacts, to get its case heard at a senior level and it does not have to worry much about the problem. But Joe Doakes from Upper Rubber Boot, British Columbia, who is operating a small business on a shoestring and has to deal with his local inspector of one sort or another, just does not have access to that. He does not operate under any illusions that if he goes and makes a great hassle with his local member of Parliament, which is the popular way to go, frequently, somewhere down the road he might have some problem with that guy. I do not think the problem is as great as some people fear it is, but the fact that the fear exists is, I think, a problem that parliamentarians ought to address.

• 1200

The Chairman: Just take the case of a person who feels that he has been denied his rights by some petty bureaucrat who has this horrendous power, is not one of the natural reactions to say, let me talk to your superior, and then take it up the line? Even utilizing a member of Parliament?

Mr. Enemark: That is a natural process. I know of at least one public servant who, when approached by people—there was more than one, there was a group—who said, "We do not much like what you have said and we would like to discuss it with the deputy minister or the minister; do you object?", made it perfectly clear that he would object in the strongest possible way, literally his objection was a threat. I do not think, in the final analysis, he could have delivered on his threat, but his threat was sufficiently real to these people that they never took any action.

The Chairman: If we put in the statute that this person had an appeal to the head honcho in Ottawa, would that protect that person any better?

Mr. Enemark: Yes, I think there is a question—I do not think bureaucrats will generally act contrary to a law or to a clearly stated policy, but if things are left unstated, and they sense that they have their autonomy and they have their responsibility and that sort of thing, then that should be enough. If the parliamentarians say, look, we know that you guys out in the field are competent, and that sort of thing, but as a matter of good, sound public administration, the head

[*Translation*]

étiquetées ou qui interprète mal la Loi sur les douanes et la Loi sur la taxe d'accise?

M. Enemark: Voici comment je vois les choses. D'abord, il y a l'appel devant des tribunaux administratifs en vertu de l'article 19 de la Loi sur la Cour fédérale, si ma mémoire est exacte. Ensuite, Air Canada a un différend avec la CCT.

Le président: Ce n'est pas fondé sur la procédure légale . . .

M. Enemark: Vous avez raison.

Le président: . . . c'est illégal.

M. Deniger: C'est nier les principes d'impartialité et de loyauté.

M. Enemark: Oui, c'est une question de convenances et non de politiques. Comme je le disais, si Air Canada, par exemple est en conflit avec la CCT, elle dispose d'assez de personnel, d'argent, de temps, de détermination et, je suppose, d'influence pour faire entendre son cas en haut lieu et n'a pas à se soucier beaucoup du problème. Mais Joe Doakes de la firme XYZ, en Colombie-Britannique, qui exploite une petite entreprise avec de minces capitaux et qui a affaire avec un inspecteur local, n'a pas accès à tout cela. Il ne se fait pas d'illusions, et sait très bien que s'il va faire du raffut auprès de son député, ce qui est souvent la façon de faire la plus populaire, il aura probablement des problèmes avec l'inspecteur à l'avenir. Je ne crois pas que le problème soit aussi grave que certaines personnes l'imaginent, mais le fait que cette crainte existe constitue, à mon avis, un problème sur lequel les parlementaires doivent se pencher.

Le président: Prenez le cas d'une personne qui se sent lésée dans ses droits par un petit fonctionnaire qui dispose de cet énorme pouvoir. N'est-ce pas une réaction naturelle que de dire: «Laissez-moi parler à votre supérieur», puis de suivre la filière? Même en passant par son député?

M. Enemark: C'est un processus naturel. Je connais au moins un fonctionnaire qui a été approché par quelqu'un—il y avait plus d'une personne, c'était un groupe. Ils ont déclaré qu'ils n'aimaient pas ce qu'il avait dit et qu'ils voulaient en discuter avec le sous-ministre ou le ministre. Ce monsieur leur a fait comprendre très clairement qu'il s'y opposerait de toutes ses forces. En fait, son objection constituait une menace. Je ne pense pas, en fin de compte, qu'il aurait pu mettre sa menace à exécution, mais elle était assez convaincante pour que ces gens abandonnent leur idée.

Le président: Si la loi dit que cette personne peut en appeler au grand manitou à Ottawa, sera-t-elle mieux protégée?

M. Enemark: Oui, je pense qu'il y a quelque chose là . . . Je ne crois pas que les fonctionnaires agissent généralement à l'encontre d'une loi ou d'une politique clairement établie, mais si les choses sont laissées dans le vague et que les fonctionnaires ont l'impression d'être autonomes et responsables, alors cela leur suffit. Si les députés disent aux fonctionnaires: «Vous êtes très compétents, mais au nom d'une saine administration publique, le chef à Vancouver ou à Victoria ou à Ottawa ou

[*Texte*]

man in Vancouver or Victoria or Ottawa, or somebody to whom he is immediately accessible, should have a ready knowledge of these kinds of problems as they evolve, then the people further up can get a grasp of exactly how a program is being administered on the ground. But, I will tell you, if you have to live day in and day out, as people in the environmental business do, with one or two people and no clear right set out in law or regulation of a process by which you can follow through on a complaint, there is a tendency just to be quiet, because you might be buying yourself an awful lot more problems than you already have by complaining.

The Chairman: To take you back about this thing about appeals from regulatory agencies, do you feel that we should extend the concept from the CTC and the CRTC to every other federal regulatory agency, the right to appeal to Cabinet?

Mr. Enemark: That is not a question I would want to answer, without a sort of list of all the regulatory agencies and some thought. Some of these things, such as antidumping and a variety of other things, have been very deliberately de-politicized, and I would be very concerned about Cabinet becoming too much a brokerage operation in overriding these things. There is no doubt that there should be some better procedures. The way in which the Canadian Pacific Airlines application to fly in Halifax was rejected by Cabinet, in effect after the airline had already taken steps to go into business, and this sort of thing, without any indication from the government as to what its view of things would be, I think was most unfortunate. Probably if your are going to widen the area of Cabinet review to minimize the amount of political brokerage that is possible to take place in Cabinet, Cabinet ought to have an obligation to set out stated government policies on how it will view things. Does the government favour, for instance, as a public matter, more airline competition in the country? You get one set of vibrations as an airline company and you try to be more competitive, you get it through the CTC and then Cabinet comes out of nowhere, as an example, and says sorry you are not allowed to do that. Why should even the wealthiest of airline companies be forced to spend the $100,000 that it may take just to get the decision out of the CTC in the first place? So I think you have to look at the two things combined in that area.

• 1205

The Chairman: Could I ask you about suggestions 26, 27 and 28 of our paper, which relate to . . .

Mr. Enemark: I do not have a copy of your paper.

The Chairman: I will just tell you briefly what they are. They relate to federal-federal overlap, federal-provincial overlap, where you have duplication, you have joint jurisdiction, you have the regulated often being torn in two directions, or often you find that there is a hole that has not been filled by either the federal or the provincial or either of the two federal departments. Have you had any experience with this, coming from British Columbia?

[*Traduction*]

quelqu'un qui est facilement accessible doit connaître immédiatement ce genre de problème au fur et à mesure de son évolution, pour que ses supérieurs puissent savoir exactement comment un programme est administré à la base.» Je vous dirai cependant que si vous avez affaire, bon an mal an, à une ou deux personnes et qu'il n'y a pas de droit clairement défini par la loi ou de réglementation des procédures à suivre si vous avez une plainte, comme c'est le cas des gens dans le domaine de l'environnement, vous aurez tendance à vous taire, parce que vous risquez de vous attirer encore plus d'embêtements en vous plaignant que ceux que vous avez déjà.

Le président: Revenons au sujet des appels contre les organismes investis d'un pouvoir de réglementation. Pensez-vous que nous devrions étendre à tous les autres organismes fédéraux investis d'un pouvoir de réglementation, le privilège dont jouissent la CCT et le CRTC, à savoir le droit d'appel au Cabinet?

M. Enemark: C'est une question à laquelle je ne voudrais pas répondre sans y avoir d'abord réfléchi, et sans avoir une liste quelconque de tous les organismes en question. Certains de ces organismes, comme le tribunal anti-dumping et plusieurs autres, ont été très délibérément dépolitisés et je crains que le Cabinet donne dans l'excès de spéculations politiques. Il doit certainement y avoir de meilleures façons de procéder. Je crois qu'il faut déplorer la façon dont le Cabinet a refusé à la Canadian Pacific Airways, l'autorisation de voler jusqu'à Halifax, alors que cette société avait pris des mesures dans ce sens, sans que le gouvernement lui ait donné quelque explication que ce soit sur son éventuelle décision. Si vous devez élargir le champ d'examen du Cabinet dans le but de minimiser l'éventuelle politicaillerie qu'on y retrouve, le Cabinet devra probablement établir des politiques gouvernementales très précises sur sa façon de voir les choses. Le gouvernement favorise-t-il, par exemple comme une question d'intérêt public, une plus grande concurrence entre les compagnies aériennes du pays? Une compagnie aérienne, reçoit certaines indications, essaye d'être plus concurrentielle, parvient avec l'aide de la C.C.T., puis subitement le Cabinet lui annonce qu'elle n'a pas le droit de faire ce qu'elle fait. Je voudrais savoir, en premier lieu, pourquoi même la plus riche des compagnies aériennes devrait dépenser les 100,000 $ nécessaires pour obtenir une décision de la Commission? Je pense que, dans ce domaine, il faut considérer les deux choses à la fois.

Le président: Puis-je vous demander ce que vous pensez des propositions 26, 27 et 28 de notre document portant sur . . .

M. Enemark: Je n'ai pas de copie de votre document.

Le président: Dans ce cas, je vais vous dire brièvement de quoi il s'agit. On y traite de chevauchement fédéral-fédéral ou fédéral-provincial, où on retrouve deux paliers d'autorité et le dilemme qui en résulte une absence d'autorité, les cas où personne ne s'est prononcé ni le fédéral, ni le provincial, ni l'un ou l'autre des deux ministères fédéraux. Avez-vous déjà rencontré des situations de ce genre en Colombie-Britannique?

[*Text*]

Mr. Enemark: Yes. I guess the two examples I would give you are in the area of misleading advertising, where there is a provincial Trade Practices Act and then there is the federal Combines Investigation Act with sections relating to misleading advertising. You sometimes find the two different police forces in effect arriving on the doorstep at the same time looking for the same files, and they are going to file charges against the same thing. But, in the field, generally there is an accommodation and the problems are fairly minimal.

In many cases the small problems created by overlap are more than made up for by the fact that this is a country bigger than the individual provinces, and sometimes it is very useful having the federal government involved in something in such a way that they can tackle a problem that you cannot get at internally. An example is a misleading ad that appeared in British Columbia but originated in Ontario, and that sort of thing, where you can say, hey, but it is not appearing in Ontario so the Ontario . . .

The Chairman: You are not talking about the federal ads on Confederation, are you?

Mr. Enemark: I think they have been blocked at the Rockies. No, I am thinking of some of the mail order ads that have appeared in British Bolumbia and are placed, but do not appear, in Ontario. We are really quite stuck, as a province, in prosecuting; it is properly a matter for the federal combines people or a federal presence in that area. On the other hand, we have had, over the last 10 years, successive attempts by provinces and the federal government to do something about the regulation of credit in the sense of standards of disclosure, and so forth, where you have the federal government involved through the Bank Act already and an antiquated statute, the Small Loans Act, which again has not been looked at since 1956 and regulates loans at a rate of 6 per cent—that sort of thing. We went through some years of federal-provincial discussion on this sort of thing. A number of the provinces were quite willing, I think, to vacate large areas to the federal authority, but the federal government was never able to marshal a sufficient amount of political will actually to get an act in place. So there are some . . .

The Chairman: This is part of the mandate to the Economic Council in 1978 granted by the first ministers' conference, to look into the whole area of duplication overlap.

Mr. Enemark: Yes, but I mention in my brief that the British Columbia government took the lead in the drafting of a western premiers' task force report on constitutional trends, which got into a lot of that area. Once people actually got in and looked at it, the problems were a lot less severe than some people thought. I do not think it is a big problem.

Where the problems arise is where federal draftsmen use a vague phrase like "deleterial substance" in the Fisheries Act,

[*Translation*]

M. Enemark: Oui. Je pourrais vous citer deux exemples dans le domaine de la publicité trompeuse. Dans ce cas, il y a la Trade Practices Act (loi sur les pratiques commerciales) de la provinces et la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui relève du fédéral et dont certains articles portent sur la publicité trompeuse Vous pouvez retrouver en même temps, sur le pas de la porte, les deux forces policières chargées de faire respecter la loi, venues consulter les mêmes dossiers et portant plainte pour les mêmes infractions. Dans ce domaine, cependant, il y a généralement une entente et les problèmes sont relativement minimes.

Dans bien des cas, les petits problèmes créés par le chevauchement sont largement rachetés par le fait que notre pays est plus grand que chaque province, et il est parfois très utile que le gouvernement fédéral se mêle de quelque chose, parce qu'il peut régler un problème que vous n'arrivez pas à solutionner de l'intérieur. Un exemple est celui d'une annonce trompeuse qui a été publiée en Colombie-Britannique, mais qui provenait de l'Ontario. C'est le genre de chose devant laquelle on s'exclame, mais elle n'est pas publiée en Ontario, alors cette province . . .

Le président: Vous voulez parler de la publicité du fédéral sur la confédération?

M. Enemark: Je crois que cette publicité n'a pas franchi les Rocheuses. Non, je pense à certaines annonces de ventes par correspondance publiées en Colombie-Britannique et qui sont placées en Ontario sans y être publiées. En tant que province, nous sommes réellement limités pour les poursuites; c'est une question qui relève bel et bien des fonctionnaires chargés des coalitions ou d'autres fonctionnaires fédéraux. D'autre part, depuis une dizaine d'années, il y a eu différentes tentatives de la part des provinces et du gouvernement fédéral pour revoir le règlement sur le crédit, pour ce qui est des normes sur la divulgation de certains renseignements. Le gouvernement fédéral s'est déjà manifesté dans ce domaine par la Loi sur les banques, et par un vieux statut, la Loi sur les petits prêts qui n'a pas été révisée depuis 1956 et qui établit à 6 p. 100 le taux sur les prêts (. . .) Il y a eu des discussions fédérales-provinciales sur ce genre de sujets pendant quelques années. Plusieurs provinces étaient toutes disposées, je crois, à laisser beaucoup de place au fédéral, mais ce dernier n'a jamais été capable de disposer d'une force politique assez grande pour faire adopter une loi. Ainsi, il y a certains . . .

Le président: La conférence des premiers ministres en 1978 a confié au Conseil économique le mandat d'étudier tout le domaine du chevauchement de l'autorité.

M. Enemark: Oui, mais j'ai mentionné dans mon mémoire que le gouvernement de la Colombie-Britannique avait pris la tête dans la rédaction du rapport du groupe de travail des premiers ministres de l'Ouest sur les tendances constitutionnelles; ce groupe a beaucoup travaillé dans ce domaine. Une fois que les gens ont commencé à considérer les problèmes de l'intérieur, ils se sont rendu compte qu'ils étaient beaucoup moins graves qu'ils ne les avaient imaginés. Je ne crois pas que ce soit un problème important.

Les problèmes se posent lorsque les législateurs fédéraux emploient un terme vague comme «substances nuisibles» dans

[*Texte*]

and that comes up against justifiable provincial concerns in the area of forest management or, to some extent, fisheries management or recreational management or other aspects of water management. The federal government, as I say, uses what is a very vague phrase and then hangs substance on that by regulation and by policy and sometimes by insensitive administration.

• 1210

The Chairman: Do you have any solutions for us in this area? Do we institutionalize the process, some of our suggestions related to paramountcy for one agency? We have also looked at the person who is torn—say the polluter, or whatever—can the polluter go, say, to arbitration to have these two bodies settle their own dispute? Have you given any thought to that type of thing?

Mr. Enemark: No, not an awful lot. I think, as much as anything, it simply requires a lot more political goodwill between the two levels of government to arrive at a solution. Unfortunately, fed-bashing is too engrained a trait of some provinces to get that kind of co-operation on a continuing basis. None of the solutions are absolute nor are they panaceas, but there are a raft of things that can be done there.

One of the things that could be done, frankly, would be for the federal government to show a little restraint in some of the things it does constitutionally. There has been a very considerable enlargement of some federal powers over the last 15 or 20 years . . .

The Chairman: For example?

Mr. Enemark: . . . the Fisheries Act is the example I would use, but there are others.

The Chairman: Have you had many complaints from the private sector that they are being torn by two different bodies in two different directions?

Mr. Enemark: That is one of the things that brought me a good deal of chagrin as the director of de-regulation in British Columbia. There is a lot of rhetoric out there in the private sector, but when you start saying give me some cases that we can look at, we found it very difficult to get down to really a large number of good cases. The people who put together the best case I saw was the Council of Forest Industries of British Columbia, which is torn between the federal jurisdiction in the area of fisheries and provincial requirements with respect to forest management practices, land use practices, and that sort of thing. Then, again, when we started looking at some of the problems, we found that you would not have a problem in one part of the province because, literally, the head forester in that part of the province worked well with his federal counterpart and in other areas they might not work so well together. The ways of sorting out those problems are imperfect, but they get down to personnel matters.

[*Traduction*]

la Loi sur les pêcheries, et que cela va à l'encontre de préoccupations provinciales justifiables dans le domaine de l'aménagement forestier ou, dans une certaine mesure, de l'aménagement des pêches, ou de l'administration des loisirs ou dans d'autres aspects de la gestion des eaux. A mon avis, le gouvernement fédéral utilise un terme très vague puis lui donne un sens précis au moyen de règlements, de politiques et parfois, d'administrateurs insensibles.

Le président: Pouvez-vous nous proposer des solutions dans ce domaine? Devons-nous institutionnaliser le processus, certaines de nos suggestions liées à la prépondérance d'un organisme? Nous avons également étudié le cas de l'intéressé qui est tiraillé entre deux autorités, par exemple le pollueur, ou n'importe qui . . . peut-il aller en arbitrage et demander que les deux paliers règlent d'abord leur différend? Avez-vous pensé à ce genre de chose?

M. Enemark: Non, pas tellement. Je pense qu'il faut simplement beaucoup de bonne volonté politique entre les deux paliers de gouvernement pour trouver une solution. Malheureusement, la critique systématique du fédéral est trop ancrée dans l'esprit de certaines provinces, pour parvenir à ce genre de coopération de façon permanente. Il n'y a ni solution absolue, ni panacée, mais il y a un tas de choses qui peuvent être faites.

Franchement, l'une d'elles serait que le gouvernement fédéral fasse preuve d'un peu de retenue dans certaines des choses qu'il fait dans le cadre de la Constitution. Les pouvoirs du gouvernement fédéral ont été considérablement élargis dans certains domaines depuis 15 ou 20 ans . . .

Le président: Par exemple?

M. Enemark: . . . la Loi sur les pêcheries, mais il y en a d'autres.

Le président: Se plaint-on souvent dans le secteur privé d'être déchiré entre deux forces contracdictoires?

M. Enemark: C'est une des choses qui m'ont beaucoup déçu en tant que directeur de la déréglementation en Colombie-Britannique. Le secteur privé fait beaucoup de polémiques sur ce sujet; cependant, quand vous lui demandez des cas précis sur lesquels vous pouvez vous pencher, il est très difficile d'obtenir un nombre suffisant de bons cas. Le meilleur cas présenté est celui du Conseil des industries forestières de Colombie-Britannique, qui est tiraillé entre les autorités fédérales en ce qui concerne les pêcheries et les exigences du gouvernement provincial au chapitre des pratiques d'aménagement forestier, de l'utilisation des terres, et ainsi de suite. Quand nous avons commencé à étudier certains problèmes, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de problème dans une partie de la province, parce que le garde-forestier en chef s'entend bien avec son collègue fédéral, alors que ce n'est pas le cas dans d'autres régions. Les moyens de départager ces problèmes ne sont pas parfaits, mais tout se réduit habituellement à des questions de personnel.

[*Text*]

The Chairman: You do not see any way of institutionalizing some process for settling those disputes? Ad hockery is probably as good as we are going to get?

Mr. Enemark: Yes, ad hockery, but I think at a more senior level. Again, a lot of people, small forest companies, get caught in the middle and they do not want to squawk. If you wrote in some rights of appeal so that you could get yourself a hearing, at a more senior level, I think the senior people and departments would be more aware of exactly the kinds of problems they have at the bottom. There is an awful lack of awareness at the top of some of the real problems in the field.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Mr. Enemark, I am just trying to get a hold on the essential message behind all this. You have cautioned that the committee should be very careful in approaching some of the suggestions and some of the suggestions of academics, and this, of course, reflects on all the suggestions of academics. You have spoken in favour of a fairly broad use of the sunset mechanism for actual termination as opposed to just triggering a review of virtually all regulatory legislation.

Mr. Enemark: I am sorry, Mr. Milligan, I do not see the difference. I do not think any review is going to be triggered unless it is done against the prospect that the thing is going to die; anything else, I think, is artificial and really would be a sham.

Mr. Milligan: That is an important point, because there are "sunset clauses" that would merely require the minister to carry out a review, table it in Parliament and allow for parliamentary review. You are suggesting that, in the absence of a threat of termination, that really would not be a very effective mechanism.

• 1215

Mr. Enemark: It leaves the foxes in charge of the hen house, that is all. I have had to some extent—Mr. Deniger has left—some of the same experience Mr. Deniger has had as a ministerial assistant, then he became a member of Parliament and I became a deputy minister and I must admit that I have a great deal of sympathy with the lack of control parliamentarians have, and there is no way of getting things back before Parliament. Once they write out the statute it is carte blanche and it is forever. Forever is a long time.

Mr. Milligan: All right then, just recapping: be rather sceptical about some of the process-related suggestions in the discussion paper, especially those that would put any sort of great weight on an ex ante review; considerable emphasis on the use of sunset as a means of pulling things back before Parliament for a reassessment. If you were in a position of having the privilege of, let us say, doing a first draft of the report of this committee, or advising the members on what advice they might provide to the federal government on what the priorities should be for regulatory reform, other than the sunset and a caution on ex ante, what would be the major

[*Translation*]

Le président: Vous ne voyez donc pas de moyen d'institutionnaliser un processus de règlement de ces différends? Les nominations de commissions spéciales sont probablement la meilleure solution à laquelle nous arriverons?

M. Enemark: Oui, les commissions spéciales, mais à un niveau supérieur. Là encore, bien des gens, les petites sociétés d'exploitation forestière par exemple, sont pris entre deux feux et ne veulent pas crier. Si vous ajoutiez un droit d'appel de façon à ce qu'ils puissent avoir audience, à un niveau supérieur, je crois que les directions autant que les ministères seraient plus au courant de la sorte de problèmes qu'il y a à la base. C'est terrible de voir à quel point les hauts fonctionnaires ne savent rien des problèmes très réels qui existent sur place.

Le président: M. Milligan.

M. Milligan: M. Enemark, j'essaie de percevoir l'essentiel de votre message. Vous avez conseillé à ce comité d'être très prudent dans l'étude de certaines propositions et plus particulièrement de certaines propositions des théoriciens, et cela bien sûr rejaillit sur toutes les propositions des théoriciens. Vous préconisez l'usage assez répandu du mécanisme de la temporisation pour l'abrogation de fait, par opposition à la simple révision de presque toute la réglementation.

M. Enemark: Je m'excuse, M. Milligan, mais je ne vois pas la différence. Je ne crois pas qu'une révision puisse être déclenchée, à moins que ce ne soit dans la perspective que la chose va disparaître; à mon avis, toute autre façon de procéder serait artificielle et ne serait qu'une imposture.

M. Milligan: C'est un point important, parce que certaines «mesures de temporisation» n'ont besoin que d'être examinées par le ministre et déposées devant la Chambre pour faire l'objet d'une révision parlementaire. Vous laissez entendre qu'à moins d'une menace d'abrogation, le mécanisme ne serait pas très efficace.

M. Enemark: C'est enfermer le loup dans la bergerie, c'est tout. J'ai vécu sensiblement la même expérience que M. Deniger (il est parti maintenant), lorsqu'il était adjoint parlementaire, puis par la suite, lorsqu'il est devenu député et que je suis devenu sous-ministre. J'avoue que j'éprouve beaucoup de compassion pour les parlementaires à cause du manque de contrôle avec lequel ils doivent composer, et il n'y a pas de moyen pour ramener les choses devant le Parlement. Une fois que la loi est écrite, cela laisse carte blanche et pour toujours. Ça dure longtemps toujours.

M. Milligan: Bon, récapitulons. Il faut considérer avec un certain scepticisme quelques-unes des propositions du document de travail, particulièrement celles qui accordent une grande valeur à la révision avant le fait et accorder une grande importance à la temporisation comme moyen de ramener les choses devant le parlement pour les faire réévaluer. S'il vous était donné de rédiger une première ébauche du rapport de ce comité, ou de conseiller ses membres sur les recommandations qu'ils peuvent faire au gouvernement fédéral au sujet des priorités de la réforme de la réglementation, exception faite de la temporisation, et après une mise en garde contre la révision

[*Texte*]

points you would suggest? Where could the government most effectively focus its efforts, keeping in mind what is likely to be politically acceptable and feasible?

Mr. Enemark: On a massive incentive program for public service managers to manage better; a massive program for departments to finance much better training of first- and second-line supervisors in the public service; thirdly, a massive effort to communicate better within departments, and from departments to their customers, what exactly it is the department is doing or trying to do in administering programs.

Mr. Milligan: One final question. This committee has asked virtually all departments and agencies a standard question. That question was, could you identify any internal government policies or parliamentary procedures that have the effect of impeding regulatory reform?—exactly the problem of adverse incentives. Without exception, if I remember correctly, nobody has identified any government policies or parliamentary procedures that constitute impediments or obstacles to reform to the hard-nosed evaluation of existing activity. Do you have any comment? The implication members might draw from that, I think, would be that, in fact, this problem you speak of does not exist at the federal level, there are no impediments from internal policies.

Mr. Enemark: I think you have made my case on sunset for me.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. G. Kane (Special Adviser to the Committee): Just one question of clarification, and this goes back to the heightened role for Parliament in all this. I believe I recall your saying earlier on that one of the problems would be a lack of resources, particularly human resources from the parliamentary perspective. I am wondering whether you are talking in terms of increased resources in a member's own office, or in a parliamentary committee structure. Could you be more precise about where the resources should be?

Mr. Enemark: Yes. I think the resources ought to be resources of Parliament. I say that because there should be I think, a greater sense of continuity amongst these people involved in oversight. Secondly, I think MPs probably already have sufficient resources devoted to the clipping of *The Globe and Mail* each morning, and there is a terrible problem, I think, that many members of Parliament, if they are given that kind of resource, will use it in that kind of way. I guess the kind of people you are going to get and the kinds of salaries you can pay at that level are not adequate. But I think if you built a parliamentary staff of expertise you could pay the kind of money and get the quality of people—the calibre of experience, I guess, would be the word I would use—equivalent to the kinds of people you are examining in the departments. But the kinds of people that MPs are likely to hire, and the tasks they are likely to do, I suspect, would result in a fairly shallow review, and perhaps an overly partisan review. I guess some

[*Traduction*]

avant le fait, quelles seraient vos principales propositions? Dans quel domaine le gouvernement pourrait-il concentrer efficacement ses efforts, sans perdre de vue ce qui est politiquement acceptable et faisable?

M. Enemark: Il devrait concentrer ses efforts sur un programme massif d'encouragement destiné aux cadres supérieurs de la fonction publique afin qu'ils améliorent leur gestion, sur un programme massif à l'intention des ministères pour qu'ils financent un meilleur programme de formation des cadres inférieurs et intermédiaires de la fonction publique, et troisièmement faire un grand effort pour améliorer la communication dans les ministères et entre les ministères et leurs clients, afin que l'on sache exactement ce que fait le ministère, ou ce qu'il essaie de faire, lorsqu'il administre des programmes.

M. Milligan: Une dernière question. Ce comité a posé la même question à presque tous les ministères et organismes: Pouvez-vous déterminer quelles sont les politiques gouvernementales internes ou les procédures parlementaires qui entravent la réforme de la réglementation? (. . .) Exactement le problème de l'effet contraire. Si ma mémoire est bonne, personne, sans exception, n'a découvert de politiques gouvernementales ou de procédures parlementaires constituant une entrave ou un obstacle à la réforme, à l'évaluation sérieuse de la réglementation actuelle. Avez-vous des commentaires à faire là-dessus? Je crois que les membres du comité pourraient retenir de ceci que le problème dont vous parlez n'existe pas en réalité au niveau fédéral, que les politiques internes n'empêchent rien.

M. Enemark: Je crois que vous avez justifié mon plaidoyer sur la temporisation.

Le président: M. Kane.

M. G. Kane (conseiller spécial auprès du comité): Il y a encore un point que je voudrais éclaircir. C'est au sujet du rôle plus important du Parlement dans tout cela. Je crois me rappeler que vous avez dit plus tôt qu'un des problèmes serait le manque de ressources, et particulièrement de ressources humaines dans le cadre parlementaire. Je me demande si vous parlez d'augmenter le personnel du bureau des députés ou des comités parlementaires? Pouvez-vous préciser où vous placeriez ces ressources?

M. Enemark: Je crois que ce devrait être des ressources attribuées au Parlement. Je dis cela parce que je crois qu'il devrait y avoir un plus grand esprit de continuité chez les gens affectés à la révision. Ensuite, je suis d'avis que les députés ont déjà suffisamment de personnel chargé d'éplucher, le Globe and Mail chaque matin; je crois aussi qu'un problème terrible se poserait: plusieurs députés emploieraient le personnel supplémentaire à ce genre de tâches, si on le leur accordait. Je pense que le genre de personnes qui seront engagées et les salaires qui seront versés à ce niveau ne conviennent pas. Je crois cependant que si vous rassembliez un personnel parlementaire spécialisé, vous pourrez payer les salaires qui conviennent et obtenir des employés de qualité, des gens du même calibre que les personnes dont vous scrutez le travail dans les ministères. Cependant, je crains que le genre de personnes que les députés sont susceptibles d'engager et le genre de tâches qu'ils leur confieraient . . . Étant donné le genre de personnes

[*Text*]

adjunct to the parliamentary library is not what I have in mind, but, as I say, some considerable staff that, with some continuity, would be associated with Parliament and with the independence of Parliament.

• 1220

The Chairman: Margot Priest.

Miss Margot Priest (Special Adviser to the Committee): To go back to your question of the cost to private industry of filling out forms, and so on, and the possibility of the government's taking over some of the cost that is involved to the firms, I can hear the screams from Treasury Board. I was wondering whether you had any awareness of, or any comments to make on, something I believe has been going on in the U.S. and that is a paper burden budget, in that a department is limited to how much of a burden it can impose on the private sector it deals with in terms of filling out forms.

Mr. Enemark: Do you know that, exclusive of taxation forms, the American government uses fewer public forms than does the Government of British Columbia? It is because in 1942, at the beginning of the Second World War, somebody had the wisdom to impose on the federal government a proper forms control program, which it continues to this day. Most governments do not have anything like that and things just get away.

The Chairman: How does it work?

Mr. Enemark: I do not know.

Miss Priest: It works through the Office of Management and Budget and the General Accounting Office, depending on whether it is an executive agency or an independent agency. I believe there is something here in Treasury Board that is beginning to look at that. Furthermore, as I understand it, through the Office of Management and Budget there is put on the departments some sort of budget, it is a notional budget but is the cost they can impose in terms of the forms they want filled out.

Mr. Enemark: That may have the impact of causing some constraint on it, but it does not do anything, on the other hand, to improve the quality of information you are getting back. I do not claim to have done any kind of scientific sample, but I have seen enough scraps of evidence here and there, I think, to call into question the quality of data that is being gathered and, as far as I am concerned, will always be gathered if some businessman is called upon, in effect, to bear a taxation load of an extra $100 or $200 every month to fill out a damn form that he really does not have to complete.

The Chairman: I can agree. I just want to get this on the record. Having worked on a board of trade committee on paper burden, we found that a number of people took exactly

[*Translation*]

que les députés embaucheraient probablement et les tâches qu'elles rempliraient, nous aboutirions à un réexamen assez superficiel et peut-être excessivement partisan. Je ne songe pas à augmenter les documents de la Bibliothèque du Parlement, mais bien à un nombre considérable de personnes qui collaboreraient en permanence et qui veilleraient à la neutralité du Parlement.

Le président: Margot Priest.

Mlle Margot Priest (conseiller spécial auprès du comité): Pour en revenir à la question que vous avez soulevée au sujet des coûts que l'entreprise privée doit assumer en raison des nombreux formulaires à remplir, etc., et de la possibilité de voir le gouvernement prendre à sa charge une certaine partie de ces coûts, j'entends déjà les objections du Conseil du Trésor. Je me demandais si vous étiez au courant de ce qui existe aux États-Unis ou si vous aviez des commentaires à faire à ce sujet: il s'agit d'un budget de la paperasserie, c'est-à-dire qu'un ministère est limité quant à la quantité de paperasserie qu'il peut imposer aux entreprises privées avec lesquelles il fait affaire.

M. Enemark: Exception faite des formulaires d'impôt, saviez-vous que le gouvernement américain utilise moins de formulaires destinés au public que le gouvernement de la Colombie-Britannique? Il se trouve qu'en 1942, au début de la Seconde Guerre mondiale, quelqu'un a eu la sagesse d'imposer au gouvernement fédéral un programme rationnel pour le contrôle des formulaires, et qu'il est encore appliqué. Or, la plupart des gouvernements n'ont aucun programme de ce genre et les formulaires se multiplient insidieusement.

Le président: En quoi consiste ce programme?

M. Enemark: Je ne sais pas.

Mlle Priest: Ce programme est mis en application par l'entreprise de l'Office of Management and Budget (Gestion et budgets) et du General Accounting Office (Comptabilité générale) selon la nature de l'organisme en question (exécutif ou indépendant). Je crois qu'au Conseil du Trésor on commence à étudier cette possibilité. Je crois comprendre que l'Office of Management and Budget établit une sorte de budget à l'intention des ministères; il s'agit d'un budget type, mais il représente les coûts que l'on peut faire assumer aux entreprises au chapitre des formulaires.

M. Enemark: Il se peut que ce procédé ait pour effet de créer quelques restrictions budgétaires, mais il ne fait rien pour améliorer la qualité de l'information obtenue. Je ne prétends pas avoir fait de l'échantillonnage scientifique, mais j'ai vu suffisamment de bribes de preuves un peu partout pour me permettre de soulever la question de la qualité des données qui sont recueillies à l'heure actuelle et qui, d'après moi, le seront toujours. En effet, comment voulez-vous que se comporte un homme d'affaires dont on exige qu'il dépense $100 ou $200 de plus par mois pour remplir un sacré formulaire qu'il n'a vraiment pas besoin de remplir?

Le président: J'en conviens. Je veux seulement que ceci figure au compte rendu: j'ai siégé au comité du Bureau du Commerce sur la paperasserie et nous avons constaté qu'un

[*Texte*]

that attitude—I have a form to fill out, what can I get by with? It has to be between 20 and 60; I will put down a 40—I do not know what it is, I am not going to look in my records to dig out the exact figure. That seemed to be a common reaction to forms.

Mr. Enemark: And part of it is that people sit down and draft a form without any thought of the cost of compliance, for instance. Yet there is some information requested which is sads that you could sit down and figure out how it could be done in the cheapest possible way. You could ask for some financial information in the way in which you know the guy sets up his financial books, or the normal way in which people set up their financial books; it is easy to abstract that kind of information. But when you ask for information that requires him to go through a lot of complicated figuring to comply, then your level of compliance is going to decrease. I think if you cause the department to cost out the cost of completion, they would say, they, by dropping these two questions we can lower the cost of compliance from $100 to $50 and lower the quality of the data we need by 4 per cent. You would make those kinds of trade-offs, and I think they are rational. But, right now, governments view information provided by people, or forms filled out by people, as cost-free and they are not cost-free. The question is, as a matter of sound public policy, who should bear this cost? The individuals, relatively few in the country, should they bear them? Or are these things a public good that the entire public should bear them? I think it is self-evident, that the public, if it wants the information or if its servants in the government want the information, should be prepared to pay for it.

Miss Priest: However, as a first step, there might be something to be said for forcing the government at least to get the information in the cheapest possible way.

Mr. Enemark: Yes, but again I get back to incentives. You start as a senior manager seeing $5 million or $10 million a year going down the tube, paying for information, and you are going to start saying, just a second here, let us have a careful look at that—that is the incentives causing managers to manage.

• 1225

Mr. Milligan: Picking up this theme of incentives again, there is an impression that much of the federal government's progress in the area linked to regulatory reform, such as the SEIA program evaluation system, which encompasses regulatory programs, is a sort of regulation of the regulators or regulation of regulation, that it puts hoops on barrels. It may have impeded regulation, it may have increased the internal cost, it may have had offsetting benefits, but it is not—Let me go back and state that failure to comply with some of these eternal government regulatory requirements, that is, regulating its own activity, may result in problems for certain officials. But it was not clear that there really was an effective audit of these systems or that there would be any penalties attached for failing to comply, so we do not have negative incentives. We do not have punishment for not complying. And

[*Traduction*]

certain nombre de personnes ont exactement cette attitude—Je dois remplir un formulaire, quelle est la réponse plausible? Ça doit être entre 20 p. 100 et 60 p. 100, je vais répondre 40 p. 100—je ne sais ce qu'il en est au juste et je ne vais pas fouiller dans mes documents pour trouver le chiffre exact. Il semble que ce soit une réaction générale à l'égard des formulaires.

M. Enemark: En outre, il y a des personnes qui remplissent des formulaires sans penser, par exemple, à ce que cela leur coûte. Pourtant, dans le cas de certains renseignements, on devrait pouvoir calculer comment les donner de la façon la plus économique possible. On peut demander certains renseignements de nature financière, tout en respectant la manière dont un particulier établit ses documents comptables ou la façon habituelle dont ces derniers sont établis; c'est facile de résumer ce genre de données. Mais lorsque les renseignements voulus obligent quelqu'un à faire un grand nombre de calculs pour s'exécuter, alors le nombre de réponses diminue. Si l'on demandait à un ministère donné d'évaluer ce que cela coûte de remplir des formulaires, il répondrait—en laissant tomber ces deux questions-là, il est possible d'en faire passer le coût de 100 $ à 250 $ et de diminuer ainsi la valeur des données voulues de 4 p. 100. On fera sans doute ce genre de choix et je pense qu'ils sont logiques. Mais pour le moment, le gouvernement considère que les renseignements fournis par le public ou les formulaires qu'il remplit ne coûtent rien mais c'est faux. Une question se pose, du point de vue de la politique générale qui devrait payer les frais? Des particuliers, relativement peu nombreux? Ou ces renseignements sont-ils un bien public dont la collectivité devrait assumer les coûts? Il va de soi que si le public ou les fonctionnaires veulent obtenir ces renseignements, ils devront être prêts à en payer le prix.

Mlle Priest: Il y a peut-être lieu de forcer d'abord le gouvernement à obtenir ces renseignements de la manière la plus économique possible.

M. Enemark: Oui, mais je reviens de nouveau à l'incitation. En tant que cadre supérieur, on commence par voir que 5 millions ou 10 millions de dollars disparaissent chaque année pour recueillir des données, et on se dit minute! il va falloir examiner attentivement cette question—mais ces dépenses, c'est ce qui fait que les administrateurs administrent.

M. Milligan: Pour continuer avec ce thème de l'incitation, on a l'impression qu'une grande partie des progrès que le gouvernement a accomplis dans le domaine de la réforme de la réglementation, comme le système AISE pour l'évaluation des programmes, y compris les programmes de réglementation, constitue une sorte de réglementation des réglementateurs ou une réglementation de la réglementation, on n'en sort pas. Cela peut avoir freiné la réglementation, augmenté les coûts internes ou comporté des compensations, mais ce n'est pas le cas; permettez-moi de vous rappeler qu'on fait des difficultés parfois aux fonctionnaires qui ne se plient pas à ces éternelles exigences gouvernementales en matière de réglementation. Toutefois, il n'est pas évident qu'on ait véritablement procédé à une vérification efficace de ces systèmes ou qu'on ait prévu des pénalités pour ceux qui ne se conforment pas aux règle-

[*Text*]

we have not heard about any positive incentives, in fact, we have talked about very little in the way of positive incentives. Do you have any views on the benefits of using a sort of internal regulatory control as opposed to using positive incentives or rewards for engaging in certain activity? Do you think it should focus on one or the other, or should it be a mixture?

Mr. Enemark: Two points. First of all, I do not know why a Department of Justice draftsman would start to draft anything until he had seen a socio-economic impact analysis. It strikes me that, whatever the system, there are certain conditions precedent right now to getting regulations drafted. You have to get an interdepartmental discussion, you have to have a Cabinet minute, all these sorts of things, and this is just one more thing that you add to the piece of paper before a draftsman puts pen to paper, so I do not know how something would get out of the system without complying.

The other problem, if you want to talk about negative incentives, is that Parliament and government set down policies and, as you say, there is a fear sometimes that public servants do not implement the policies they are supposed to be implementing. That, again, is because of the fact that the only way you can fire anybody, in most governments, is to catch them stealing. That is probably not enough. You cannot, frequently, hold somebody accountable for not properly enforcing policies that are not properly stated in the first place. So, if there is a requirement that a SEIA be filed then a SEIA has to be filed, and if there is not, then somebody should be held accountable for it. If that means that he finds employment elsewhere, I guess that is the way it has to be.

There is no point in being less than blunt in these things. These are serious matters. You muck something up in government—The leverage you have as a bureaucrat on the private sector is absolutely immense, and the difference in the drafting of a regulation between "and" and "or" can be catastrophic. There should be a lot more accountability for things, but it is hard to be held accountable against what are frequently very subjective objectives and standards. Throughout the piece, I keep going back and saying, government should rationally set objective standards and people should be obliged to meet those objective standards. You do that by more policy booklets, better standards of regulatory drafting and procedural communications—all that sort of thing. But, right now, there is a lot of vagueness out there that allows people, in fact, to get away with murder.

• 1230

The Chairman: Are there any other questions?

Just in closing, are there any areas you want to touch on where our questions have not focused or where you feel we have maybe missed the point?

Mr. Enemark: I would like to reiteratee that the reason why there is some concern for regulatory reform now, is that in the

[*Translation*]

ments. Il n'existe pas de mesure pour les décourager mais on n'a rien prévu non plus pour les encourager. En fait, nous n'avons presque pas parlé de ce genre de motivation. Avez-vous des opinions sur les avantages qu'il y aurait à recourir à une sorte de contrôle interne en matière de réglementation plutôt qu'à des incitations ou à des récompenses pour faire exécuter une tâche donnée? Croyez-vous qu'il faudrait adopter l'un plutôt que l'autre ou une combinaison des deux serait-elle souhaitable?

M. Enemark: J'ai deux points à soulever: tout d'abord, je ne vois pas pourquoi un rédacteur du ministère de la Justice cmmencerait à rédiger quelque règlement que ce soit avant d'avoir pris connaissance d'une analyse sur l'impact socio-économique. Quel que soit le système, il existe des conditions préalables à la rédaction de règlements. Il faut avoir des entretiens interministériels, un procès-verbal du Conseil des ministres et tout un ensemble d'éléments qui viennent progressivement s'ajouter au texte avant que le rédacteur ne se mette à l'œuvre; je ne vois pas comment on peut arriver à éviter ces étapes.

Abordons ensuite le problème de la motivation négative: le Parlement de l'État établit des politiques et, comme vous l'avez fait remarquer, on craint parfois que les fonctionnaires n'appliquent pas les règlements qu'ils sont censés appliquer. Ils peuvent le faire impunément parce que le vol est le seul motif qui puisse justifier le congédiement d'un fonctionnaire dans la plupart des institutions gouvernementales. D'une part, ce motif est probablement trop restrictif. D'autre part, il est souvent impossible d'accuser quelqu'un de ne pas faire observer des règlements qui sont mal énoncés. Si une AISE s'impose, il faut la demander, et si on ne procède pas à cette analyse, il faut qu'il y ait un responsable. Et si cette omission se traduit par un congédiement, c'est dans l'ordre des choses.

Il n'y a aucune raison de mâcher ses mots car ce sont là des affaires importantes. On sabote les affaires de l'État. L'impact d'un fonctionnaire sur secteur privé est absolument énorme et utiliser un «et» au lieu d'un «ou» lorsqu'on rédige un règlement peut avoir des conséquences désastreuses. On devrait tenir les fonctionnaires beaucoup plus responsables de ce qu'ils font, mais il est difficile de demander des comptes à quelqu'un au sujet d'objectifs et de normes qui sont souvent très subjectifs. Je n'ai jamais cessé de répéter que l'État devrait fixer en toute logique des normes objectives et que les fonctionnaires devraient être obligés de les respecter. On peut y arriver grâce à un plus grand nombre de brochures sur la réglementation, de meilleures normes de travail pour la rédaction de la réglementation et de la communication des directives—et tout ce qui s'ensuit. Mais à l'heure actuelle, il y a beaucoup d'imprécision ce qui permet de faire n'importe quoi impunément.

Le président: Avez-vous d'autres questions?

Au terme de cette discussion, désirez-vous aborder certains domaines qui n'ont pas été abordés ou dont, à votre avis, nous nous sommes peut-être éloignés?

M. Enemark: Je voudrais vous rappeler les raisons pour lesquelles nous nous intéressons maintenant à une réforme de

[*Texte*]

last 20 years there has been a massive growth in government regulations. That growth is not, I do not think, going to be duplicated in the future. We now know enough of how these programs are being run and implemented that the next step should be some method of going back and saying well, we did not put these things through an ex ante analysis, or any kind of analysis, when we drafted them and Parliament approved them over the past 20 or 30 years, now we should develop some methods of going back and looking at some of these things. I guess the next step I would suggest the committee take is to get down and start looking at the administration of a few programs. Go back and look at the second reading speeches of the minister and the undertakings he gave to Parliament in the administration, and this sort of thing, and then look at how things are in the real world, five, ten fifteen or twenty years later. I think that would be very instructive for the committee in drafting its recommendations. Look carefully to interplay between the certainty, presumably, of a statute and its regulations and the reality of administration, and try to quantify and describe the role of public servants in interpreting, on an ongoing basis, the evolution of policy.

In the B.C. government, one of our tasks was to repeal statutes, Unfortunately we—well, we will not go into that. We did have an unfortunate experience. We found a statute that allowed for the incorporation of rural telephone companies. It had been used once since it was passed in 1912. We said to the departments, really, given what has happened in communications in the last 60 years, 70 years, maybe this statute is outdated. Oh, no, no, no, we cannot repeal that, cannot repeal that. A statute that has been used once in 70 years one has to think is not much needed anymore. On the other hand, people make their argument, well, something that has only been used once in 70 years is not causing anybody any problems, either. You are going to run into that kind of argument throughout.

We found another statute, which we all agreed was an infringement of civil rights and ought to be repealed, and everything. When we raised it with the department, we found that nobody in the department realized that they were responsible for the statute, nobody had ever heard of the statute, we had to go back to press clippings to find out the purpose the legislature had in mind in passing it in the first place. When we said, that need is not there anymore, the department said yes, but we have had another look at this and we can use it for a whole other purpose, we will not agree to its repeal. You are into those kinds of things and, again, you have to start looking at the administration of some of these.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: One of the things you just brought up was setting the standards objectively. I just wanted to comment upon something that has not been commented on yet, that is that one of the objectives or standards you talked of extensive-

[*Traduction*]

la réglementation: au cours des 20 dernières années, la réglementation gouvernementale a connu une croissance considérable et je ne crois pas que cette poussée se répétera à l'avenir. A l'heure actuelle, nous connaissons suffisamment la manière dont ces programmes sont administrés et mis en application et il nous faut maintenant passer à l'étape suivante. Vu que ces réglements n'ont pas fait l'objet d'une analyse avant le fait, au moment de leur rédaction et lorsque le Parlement les a adoptés, il y a plus de 20 ou 30 ans, il serait temps que nous en analysions un certain nombre. Je propose que le comité examine la façon dont quelques-uns d'entre eux sont administrés. Il faut retrouver les interventions du Ministre à la deuxième lecture, les engagements qu'il a pris auprès de la Chambre à cette époque et puis considérer l'actuelle réalité après cinq, dix, quinze ou vingt ans. Je crois que cette analyse débouchera sur une foule de renseignements utiles au comité lorsqu'il rédigera ses recommandations. Il faut examiner attentivement les rapports qui existent entre le caractère censément absolu d'une loi et de ses règlements et les réalités administratives et essayer de quantifier et de définir le rôle des fonctionnaires lorsqu'il s'agit d'interpréter une politique en progression constante.

Au Parlement de la Colombie-Britannique, l'une des tâches que nous avons entreprises consistait à abroger des lois. Malheureusement nous—mais je pense que nous n'allons pas en parler. Nous avons fait une mauvaise expérience. Nous avons découvert qu'une loi permettant aux compagnies de téléphone des régions rurales dise constituer en corporations n'avait servi qu'une fois depuis 1912. Nous avons déclaré au ministère qu'étant donné l'évolution des communications au cours des 60 et 70 dernières années, il était possible que cette loi soit maintenant périmée. On nous a répondu qu'il n'était pas question d'abroger cette loi. Il semble qu'une loi qui n'a été mise en application qu'une seule fois en 70 ans, n'est plus tellement utile de nos jours. D'autre part, on pourrait faire valoir qu'une loi qui a été appliquée une seule fois en 70 ans ne fait de mal à personne. C'est le genre de raisonnement auquel nous allons nous heurter tout au long du processus de déréglementation.

Il y a aussi le cas d'une loi qui aurait dû être abrogée car d'un commun accord nous avons jugé que c'était une infraction aux droits civils. Lorsque nous avons soulevé la question auprès du ministère intéressé, nous avons constaté que personne ne s'était rendu compte que le ministère était chargé de l'application de cette loi et personne n'en avait jamais entendu parler. Nous avons dû retrouver des coupures de journal pour découvrir les intentions du Parlement au moment où il a adopté cette loi. Lorsque nous avons informé le ministère que cette loi n'était plus nécessaire, on nous a répondu que tout compte fait on pouvait appliquer cette loi à des fins totalement différentes, et qu'il n'était pas questions d'abrogation. On se retrouve constamment dans ce genre de situation mais il faut quand même commencer à examiner quelques-uns de ces réglements.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Vous venez de soulever, entre autres, la question des normes objectives. Je voudrais mentionner un point qui n'a pas encore été soulevé au sujet des objectifs ou normes dont il a été amplement question, je veux parler de l'à-propos d'une

[*Text*]

ly is timeliness. I think that is probably one of the most important—and I think you used the term "public burn" or whatever it is . . .

Mr. Enemark: No, that was a typographical error, it should be "burden". Unfortunately, there were a couple of typographical errors. It is on page 2, it should be "burden of government".

Mr. Berger: All right, now we have that straight. Basically, one of the biggest problems, the biggest frustrations, is the time it takes to deal with the government. I know that people who have to deal with the UIC office, or employment counsellors, and so forth, always say: I cannot get to see the guy, his line is busy, I went to see him and he told me to come back next week—and so on and so forth. I guess objective standards have to be set against which these people will be measured. One of the things that some of the more hawkish Conservatives bring up in Public Accounts is that they ask a deputy minister, or somebody like that, "How many people have you fired this year?". Maybe that is the performance standard that should be set for certain managers, "How many people have you fired? If you do not fire *x* number of people you are going to lose you job."

• 1235

Mr. Enemark: I do not see that that is a performance standard in delivering a program.

Mr. Berger: No, but I am saying that that . . .

The Chairman: That is the regulatory "burn".

Mr. Enemark: Let me give you an example. The first draft of the Foreign Investment Review Act was objected to I think seriously, by the private sector. They said: We are trying to organize takeovers and mergers, and this sort of thing, it has to be approved by the government and it goes into that big Rube Goldberg machine and is never seen again. So the response of the government of the day was to say: Okay, the government has to approve it within 60 days, or else it is automatically approved unless the government comes back and asks for more information.

In any review of the Foreign Investment Review Act a fundamental question is, how many are getting through in 60 days? How many are being dealt with by the bureaucratic process within 60 days? On how many are you having to ask for more information? Why do you have to ask for more information? Is it that everybody in the Foreign Investment Review Agency quits and goes home at 2.30 in the afternoon? Is it that you do not have enough staff? Is it that the information you are being given is faulty? What is the cause of it?

[*Translation*]

loi. A mon avis, c'est probablement l'un des objectifs les plus importants—N'avez-vous pas utilisé l'expression «cadeau de l'État» ou quelque chose du genre? . . .

M. Enemark: Non, il s'agissait d'une coquille car on aurait dû parler de «fardeau». Malheureusement, le texte renferme un certain nombre de coquilles. Ainsi à la page 2, on devrait parler de «fardeau de l'État».

M. Berger: Voilà qui est réglé. Je crois que l'une des plus grandes difficultés et souvent l'une des plus grandes frustrations qu'éprouve le public, c'est le temps qu'il faut consacrer lorsqu'on fait affaire avec les services de l'Etat. Je sais que les gens qui doivent traiter avec la Commission d'assurance-chômage ou des conseillers en emploi ou d'autres services, disent toujours: «je ne peux pas arriver à rencontrer cette personne» ou «son téléphone est toujours occupé» ou encore «je suis allé à son bureau, mais il m'a dit de revenir la semaine prochaine» et ainsi de suite . . . Je suppose qu'il faut établir des normes objectives qui serviront à évaluer ces personnes. L'une des questions que certains députés conservateurs des plus durs soulèvent dans les comptes publics est la suivante: ils demandent à un ministre adjoint ou à quelqu'un de ce niveau le nombre de personnes qu'ils ont renvoyées cette année. C'est peut-être la norme de rendement qui devrait être fixée à certains administrateurs: «combien de personnes avez-vous renvoyées? Si vous n'en renvoyez pas un certain nombre, vous allez perdre votre emploi.»

M. Enemark: A mon avis, ce n'est pas une norme de rendement à fixer lorsqu'on met en œuvre un programme.

M. Berger: Non, mais je prétends que . . .

Le président: Voilà le fardeau qu'entraine l'application des règlements.

M. Enemark: Laissez-moi vous donner un exemple. Le secteur privé s'est opposé, assez fortement je pense, à la première version de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Il a dit qu'il essayait de structurer les regroupements d'entreprises comme les mainmises et les fusions, que le gouvernement devrait les autoriser et que tous ces renseignements étaient ensuite introduits dans une machine très complexe, puis qu'on en n'entendrait plus parler. Le gouvernement alors au pouvoir a répondu qu'il reconnaissait qu'il devait les autoriser dans les 60 jours, sinon ils étaient automatiquement autorisés à moins qu'il ne revienne sur sa décision et demande plus de renseignements.

Dans toute étude de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, il faut se demander surtout combien de regroupements le gouvernement autorise-t-il en 60 jours? Combien la paperasserie bureaucratique permet-elle d'en étudier en 60 jours? A l'égard de combien de regroupements devez-vous demander plus de renseignements? Pourquoi avez-vous à demander plus de renseignements? Est-ce que le personnel de l'Agence d'examen de l'investissement étranger part à 14 h 30? Est-ce parce que vous n'avez pas assez de personnel? Est-ce parce que les renseignements que l'on vous donne ne sont pas exacts? Quelle en est la raison?

[*Texte*]

In the Government of British Columbia, when we wanted to proclaim a section of the Securities Act that would move the clearing of statements on material facts from the responsibility of the Vancouver Stock Exchange to the Office of the Superintendent of Securities, the only objection the industry had was one of the timeliness. We found that the VSE was clearing things on the basis of about two working weeks, or 10 days, so we wrote into the policy—it was not in the regulations—10 days, that they clear the operation within 10 days.

Every so often I would ask for a report for the minister, because we knew that this was going to be a problem, the question of timeliness. We found that we needed some extra staff. We got a commitment from the government that they would staff to the level to clear, in 10 days, a properly prepared prospectus. What we found out was that a large number of the ones—which were not very large in number—that did not clear in the 10 days did not do so because somebody had gone to a lawyer who had no experience with the Securities Act. In effect, he did not know what he was doing, he had put something in that did not meet the administrative standards and it was rejected.

What this did was get some professionals into the business; they were serious and were going to learn what they were doing, and it kept out the people who did not know what they were doing.

We found that a large part of the delay was because the private sector did not provide the material properly in the first place. But that was an objective standard, and when a guy finds that his thing has not cleared in 10 days he has a right to complain to the Superintendent of Securities or to the deputy minister, or whatever—and that, again, is a system of negative feedback. We found in one case that we had a bureaucrat who was not doing the job he was supposed to be doing; he had to be moved to another part of the operation, and we solved that problem that way. On the other hand, there were, and had to be, real answers to questions when there was a delay. That is the question of timeliness, objective standards; say, this is how we are going to perform, staff up to it and meet those standards.

Mr. Berger: One other question. The witness who preceded you said that Parliament was never intended to manage . . . Let me see exactly what he said:

> sustained effort is required to exert control over the public purse in a managerial sense

He also says that:

> it was never intended that Parliament should exert control over the public purse

• 1240

Mr. Milligan: Excuse me, I believe he said that Parliament was never intended to exert managerial control over government activities.

[*Traduction*]

Au Parlement de la Colombie-Britannique, lorsque nous avons voulu proclamer en vigueur un article modificatif de la Securities Act (loi sur les valeurs mobilières) selon lequel il n'incombait plus à la Bourse de Vancouver mais plutôt au Bureau du surindendant des valeurs mobilières d'autoriser les déclarations sur des faits importants, la seule objection que l'industrie a soulevée avait trait aux délais. Nous avons découvert que la Bourse de Vancouver donnait des autorisations à raison de deux semaines ouvrables ou dix jours; ce n'était pas dans les règlements, alors nous avons écrit dans la police 10 jours, ils prenaient 10 jours pour autoriser la transaction.

De temps à autre, je demandais un rapport pour le Ministre, car nous savions que la question des délais allait surgir. Nous avons découvert que nous avions besoin de plus d'employés. Le gouvernement s'est engagé à augmenter le personnel pour que nous puissions autoriser en dix jours un prospectus bien rédigé. Nous avons découvert qu'un grand nombre des prospectus—il y avait très peu de ces derniers en fait—n'étaient pas autorisés dans les 10 jours parce que l'intéressé s'était adressé à un avocat qui ne connaissait nullement la loi sur les valeurs mobilières. En fait, il ne savait pas ce qu'il faisait, il avait présenté des documents sous une forme qui ne répondait pas aux normes administratives, et ils avaient donc été rejetés.

Par conséquent, on a fait appel à des professionnels; ceux-ci étaient sérieux et apprendraient effectivement ce qu'ils devraient faire. Les incapables étaient donc rejetés.

Nous avons découvert qu'une grande partie du retard était causée par le secteur privé qui ne fournissait pas, au départ, les bon renseignements. Toutefois, il s'agissait-là d'une norme objective. Lorsque quelqu'un voit que son prospectus n'a pas été authorisé dans les 10 jours, il a le droit de se plaindre au surintendant des valeurs mobilières, au ministre adjoint ou à toute autre personne de ce niveau. Mais encore une fois, c'est une méthode négative. Dans un cas, nous avons découvert qu'il y avait un bureaucrate qui ne faisait pas son travail. Nous avons dû le muter dans un autre service, et c'est ainsi que nous avons réglé le problème. Par ailleurs, nous avons dû, à l'occasion, trouver des solutions réelles lorsqu'il y avait des retards. Il s'agit de la question des délais, de normes objectives; il faut se fixer un objectif de rendement, avoir le personnel qu'il faut et répondre à ces normes objectives.

M. Berger: Passons à une autre question. Le témoin qui vous a précédé a dit que le Parlement n'était jamais censé diriger . . . voyons exactement ce qu'il a dit:

> il faut tenter d'exercer, au sens d'une gestion, un contrôle sur les deniers publics.

Il a ajouté:

> Le Parlement n'a jamais été censé exercer un contrôle sur les deniers publics.

M. Milligan: Excusez-moi, il a dit, je pense, que le Parlement n'a jamais été censé exercer un contrôle de gestion sur les activités du gouvernement.

[*Text*]

Mr. Berger: Yes, I think that is what he did say. I do not know whether I agree wih him. But one question I have had to come to grips with in some of my work in the Public Accounts committee is basically whether members of Parliament who have not had experience in working in government departments can ever comprehend what goes on there on a day-to-day basis. You said that this committee should actually—I think you said this—take a look at how some programs run. Is that not what you said?

Mr. Enemark: Sure, and you get a properly staffed committee, a properly staffed resource group staffed by a bunch of Doug Hartles, and you will be well armed with the kinds of questions you need to get the kinds of answers that will give you some guidance, as legislators, on the performance of programs.

Mr. Berger: What do you mean by that? I was almost going to say that perhaps a member of Parliament should go and work in a bloody department for a week, or something like that. What are you talking about doing? You are talking about getting committees staffed, they will be an independent staff to a parliamentary committee; how are they going to go in there and actually look at a program work? Are you suggesting that we should do something like this in the next month, basically?

Mr. Enemark: I see no reason why a parliamentary committee should not have access to sufficient revenues that it could hire management consultants knowledgeable in the area of public administration to go into a department and provide a report to Parliament on the administration of a program as part of any kind of review. Parliamentarians should not be going into departments working any more than clerks should be out making speeches, but there is expertise and we all rely on expertise and guidance from more knowledgeable people in the things we do. But if there ever were a group of parliamentarians who approved a program, the infringement of individual rights, the expenditures of money, or the allocation of the rights and obligations in society, at a certain specific time, they did it taking a lot of things on trust. Over a period of time things change, and Parliament has an obligation to the taxpayer and to the citizen to go in, once in a while and look at how that trust is being handled.

I think you can do that, as I say, with people who are knowledgeable about how governments operate. I threw out the name of Doug Hartle, who is a former deputy secretary to Treasury Board and somebody who is very sceptical about a lot of what government does—and if he is not coming up here he should be, he has written a book on regulatory reform, which I thought you might be familiar with. If you were to get some people with that kind of talent to staff a committee, you would be well armed with the kinds of questions you have to ask to get at the administration of key programs.

Mr. Berger: I would really like to select the program. I think your idea is great. I would like to send some people in to have a look at the operation of an UIC office, or something like that right in my constituency.

Mr. Enemark: A problem that you as parliamentarians have to come to grips with is that of the role in which you are trustees of the public interest and to what extent you want to pursue a partisan interest in some of these things. By all means

[*Translation*]

M. Berger: Oui, je crois que c'est ce qu'il a dit. Je ne sais pas si je suis d'accord avec lui, mais je me suis demandé, au cours de mon travail dans le Comité des comptes publics, si les députés qui n'avaient jamais travaillé dans un ministère pouvaient comprendre ce qui s'y passe tous les jours. Vous avez dit que ce comité devrait en fait, je pense que c'est ce que vous avez dit, voir comment certains programmes sont mis en œuvre. Vous ai-je bien compris?

M. Enemark: C'est exact. Vous avez un comité doté de gens compétents, un groupe de personnes-ressources comme Doug Hartle, et vous saurez alors les questions à poser pour connaître, en tant que législateur, les résultats des programmes.

M. Berger: Que voulez-vous dire par là? J'étais sur le point de déclarer que des députés devraient peut-être aller travailler dans un ministère pour une semaine, ou quelque chose du genre. Que proposez-vous? Vous parlez de doter des comités, ils constitueraient un personnel indépendant d'un comité parlementaire; comment vont-ils s'intégrer et examiner la façon dont un programme est mis en œuvre? Suggérez-vous que nous devrions faire quelque chose du genre le mois prochain?

M. Enemark: Je ne vois pas pourquoi un comité parlementaire ne devrait pas avoir accès à des revenus lui permettant de retenir les services d'experts-conseils en gestion, spécialisés en administration publique, qui étudieraient un ministère et écriraient un rapport à l'intention du Parlement sur l'administration d'un programme, dans le cadre d'une révision. Les députés ne devraient pas travailler dans un ministère, pas plus que les commis ne devraient donner de discours. Mais nous ne pouvons nous passer de la haute technologie, et nous comptons tous sur la haute technologie et les conseils que nous prodiguent les spécialistes en la matière. S'il y a déjà eu un groupe de députés qui a approuvé un programme, l'empiètement des droits individuels, des dépenses ou des droits et obligations dans la société, à un moment précis, ils l'ont fait en invoquant la confiance qu'on mettait en eux. Les choses ne sont pas immuables, et le Parlement à l'obligation, envers le contribuable et le citoyen, d'examiner à l'occasion comment cette confiance est utilisée.

Comme je l'ai dit, je crois que vous pouvez faire cela avec des gens qui savent comment l'administration fonctionne. J'ai mentionné le nom de Doug Hartle, qui est un ancien secrétaire adjoint au Conseil du Trésor. Il est très sceptique à l'égard de beaucoup d'actes du gouvernement. S'il ne témoigne pas ici, c'est très malheureux. En effet, il devrait y être, car il a écrit un livre sur la réforme de la réglementation que, je pensais, vous connaissiez. Si vous faisiez siéger ce genre de personnes à un comité, vous sauriez très bien les questions à poser pour savoir où en est l'administration des programmes clés.

M. Berger: J'aimerais vraiment choisir le programme. Je pense que votre idée est excellente. J'aimerais envoyer quelqu'un examiner le fonctionnement d'un bureau de l'assurance-chômage, ou quelque chose du genre, dans ma circonscription.

M. Enemark: Vous, les députés, vous devez faire face à un problème assez sérieux: il s'agit de votre rôle à titre de dépositaires de l'intérêt public et de la mesure dans laquelle vous voulez poursuivre vos intérêts partisans dans le cadre de

[*Texte*]

go and look at offices. But if you get into the question of making these kinds of things too subjective yourselves, I think the validity of some of these programs goes down the drain. I will give you an example. As a department, assuming that it is the UIC offices in the constituencies of the seven members of this committee—or whatever—that are going to be looked at, when this committee was struck you can be damn sure that a sensitive deputy minister would send out a senior ADM to look at how things are in those seven constituencies—the other 277 be damned! And I am more interested in the 277 than the 7.

• 1245

Mr. Berger: Perhaps I am anticipating a question that I heard over there—maybe I should let you ask it. If we were to decide to undertake a look at a certain program, or a certain government office in Regina, or something like that, would not the minister start yelling and screaming and talking about ministerial responsibility, and so forth?

Mr. Enemark: That, it seems to me, is the whole function of Parliament in the allocation of funds.

Mr. Milligan: If I can interrupt, because it follows directly on that, what you said Parliament should be doing is nice in theory, but are we not completely ignoring the fact that it is a parliamentary system that has layered on it a system of parties, and party discipline is rigidly enforced? Did you have any reaction to a suggestion that there is no incentive for government to allow this type of activity by parliamentary committees? that it can only benefit opposition parties, it can only embarrass the government of the day and, therefore, it is very unlikely that this sort of change would ever be allowed if there is a majority in the House?

Mr. Enemark: No, I think by and large, ministers, since we are on to that topic, will take pride in their departments' doing a good job. I think right down the line, if Parliament sets objective standards on performance the bureaucracy will try to comply with them. But there are a lot of things that are kind of "loosey-goosey" in the whole system, nobody asks the objective questions. Parliament has to act as Parliament, in the first place, in setting these standards and then, after that, it follows.

You are going to get partisan arguments in the local UIC office as to whether somebody should be able to get three after-two phone calls or four. How much is enough? All those kinds of things. That is going to be left to some judgment but the press and the public will look at that and they will make their decisions over and above whatever partisan use these kinds of things might take.

Either governments and parliamentarians are going to become more interested in public administration or they are not. I have serious doubts myself and I express them here, that they will. I think the future of democratic government depends fundamentally on governments' developing a higher level of credibility with the taxpayer, and I am trying to give you some idea as to how that credibility can be retained.

[*Traduction*]

vos objectifs. Allez dans les bureaux et examiner les programmes. Toutefois, si vous devenez trop subjectifs, certains de ces programmes ne valent plus, à mon avis, grand'chose. Laissez-moi vous donner un exemple. Supposons que ce seront les bureaux de l'assurance-chômage des circonscriptions des sept membres de ce comité, ou quelque chose du genre, qui sont examinés. Lorsque ce comité serait formé, vous pouvez être certains qu'un ministre adjoint avisé enverrait un administrateur supérieur dans les sept circonscriptions, et les 277 autres seraient complètement oubliées. Mais ce sont justement les 277 autres circonscriptions qui m'intéressent!

M. Berger: Je crois avoir entendu une question de ce côté-là . . . Je devrais peut-être vous la laisser poser. Si nous décidions d'examiner un programme particulier ou un certain bureau du gouvernement à Regina, par exemple, le Ministre ne s'offusquerait-il pas, n'invoquerait-il pas la responsabilité ministérielle?

M. Enemark: A mon avis, c'est là le rôle du Parlement dans l'allocation des ressources pécuniaires.

M. Milligan: Puis-je vous interrompre, car ce que j'ai à dire se rapporte directement à cela. Ce que vous avez dit au sujet du Parlement et de ce qu'il devrait faire, c'est très bien en théorie, mais ne sommes-nous pas en train d'oublier le fait que nous sommes dans un système parlementaire, qui comporte des partis, et la discipline du parti est appliquée avec vigueur? Vous a-t-on répondu lorsque vous avez suggéré que rien n'incite le gouvernement à permettre ce genre de recherche par des comités parlementaires? Que ces recherches ne peuvent profiter qu'aux partis de l'opposition, qu'elles ne peuvent qu'embarrasser le gouvernement au pouvoir et, par conséquent, qu'il est fort peu probable que ce genre de changement soit jamais autorisé s'il y avait majorité à la Chambre?

M. Enemark: Non. Puisque nous parlons de cela, je crois opportun de dire que les ministres seraient très fiers que leur ministère fasse du bon travail. Je crois fermement que si le Parlement fixe des normes objectives de rendement, l'administration essaiera de s'y conformer. Mais tout le système a beaucoup de trous, personne ne pose de questions sur les normes objectives. Le Parlement doit remplir son rôle en établissant, en premier lieu, ces normes, puis en les appliquant.

Dans les bureaux locaux de l'assurance-chômage, on va vous opposer des arguments partisans, par exemple, est-ce que quelqu'un devrait recevoir trois ou quatre appels téléphoniques après deux heures? Où est la limite? La réponse est laissée à la discrétion de chacun, mais la presse et le public examineront la situation et passeront outre, en prenant leur décision, à l'aspect partisan de ces situations.

Les gouvernements et les députés prendront plus d'intérêt dans l'administration publique ou ils n'en prendront pas. J'ai de sérieux doutes qu'ils en prennent, et je le dis ici. A mon avis, l'avenir d'un gouvernement démocratique dépend fondamentalement de l'aptitude des gouvernements à accroître leur crédibilité auprès du contribuable, et j'essaie présentement de

[*Text*]

Public servants are no different from anybody. They will perform to the level that is expected of them. When you put the performance incentives in the system that you presently have in most governments, you are trying to push with a piece of rope—it just does not work.

The Chairman: We have more than overstayed our time with you. What was going to be about a one-hour session has turned into two hours. Mr. Enemark. You have given us a lot of interesting thoughts: incentives to effective management, the radical surgery of sunset, an enhanced role for Parliament. I think you have also said that a lot of the effectiveness of our efforts will boil down to convincing the public that regulatory reform and public administration are primary causes that politicians should be championing here in Canada.

I think your message has sunk home, at least to me. You are such an articulate spokesman for this that we welcome having you at our side as we go out to publicize it. On behalf of all of us, I would like to thank you for your extremely valuable and knowledgeable contribution to our studies in this area.

Also, if you have any further comments as we go along on this or any other suggestions, we would love to hear from you. Thank you very much.

Mr. Enemark: Thank you very much for inviting me to appear. I certainly will watch with interest your progress in this area. I probably will have something to say once the Economic Council's report is submitted later in the year. Thank you.

The Chairman: Thank you very much.

Before we adjourn, we will append the documents in the manner that the Clerk deems best. Secondly, we will be meeting here at 2.30 p.m. and we will be hearing from the Canadian Food Processors Association.

• 1250

Could we now adjourn, and just have a brief wrap up before we disperse?

AFTERNOON SITTING

• 1430

The Chairman: Could we come to order? We are continuing our reference into regulatory reform. This afternoon we are happy to have with us representatives of the Canadian Food Processors Association: Mr. William Gunn, Mr. Elmer Banting and Mr. Michael Tetter.

As I understand it, you have supplied us with a brief . . .

[*Translation*]

vous montrer comment le gouvernement peut conserver cette crédibilité.

Les fonctionnaires ne sont pas différents des autres employés. Ils feront ce que l'on attend d'eux. Lorsque vous essayez de stimuler le rendement dans le cadre du système que vous avez présentement dans la plupart des gouvernements, vous essayez de pousser la charrette avec une corde, et ça ne marche pas.

Le président: Nous avons largement dépassé la période qui vous était autorisée. Nous avions une heure et nous en avons prix deux, Monsieur Enemark. Vous nous avez parlé de beaucoup de sujets intéressants: les stimulants à une gestion efficace, l'enlèvement radical des dispositions de temporisation et l'amélioration du rôle du Parlement. Vous avez également dit, je pense, que nous devrions surtout tenter de convaincre le public que la réforme de la réglementation et l'administration publique sont les causes principales pour lesquelles les hommes politiques devraient se battre ici, au Canada.

Je crois que votre message a été compris, du moins, moi, je l'ai compris. Vous en parlez avec tellement de cœur, que nous serons heureux de vous avoir à nos côtés lorsque nous ferons part de nos résultats au public. De la part de nous tous, j'aimerais vous remercier de la contribution extrêmement précieuse que vous avez apportée à nos délibérations dans ce domaine.

De plus, si vous voulez faire d'autres observations ou d'autres suggestions, nous aimerions vous entendre. Nous vous remercions beaucoup.

M. Enemark: Je vous remercie beaucoup de m'avoir invité devant ce comité. Je vais surveiller avec intérêt tous vos travaux. J'aurai sûrement quelque chose à dire lorsque le Conseil économique soumettra son rapport plus tard, dans l'année. Je vous remercie.

Le président: Nous vous remercions beaucoup.

Avant d'ajourner, nous mettrons les documents en annexe de la façon que le greffier juge appropriée. Ensuite, nous nous réunirons à nouveau à 14 h 30 pour entendre l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires.

Avant de lever la séance, pouvons-nous récapituler brièvement?

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre, s'il-vous-plaît. Nous poursuivons nos travaux sur la réforme de la réglementation. Nous sommes heureux d'avoir avec nous cet après-midi des représentants de l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires. Il s'agit de MM. William Gunn, Elmer Banting et Michael Tetter.

Si je comprends bien, vous avez apporté un exposé . . .

[*Texte*]

Mr. William Gunn (Chairman, Government Relations Committee, Canadian Food Processors Association): That is right.

The Chairman: . . . you are going to speak for a few minutes to the brief, and then we could ask you some questions.

Mr. Gunn: Mr. Chairman, we will speak very, very briefly, as an introductory statement, because we think our brief has stated how we feel. We would like to highlight some of the points in it to the members of your committee.

One of the main points we want to make in a broad overview is that although we recognize the rather broad area of regulatory activities, which is the mandate of your committee, we feel that because many of the areas such as environment, taxation and foreign investment review will be covered by the broadly based business organizations, we will deal more specifically with those things that directly affect the food processing industry.

The Chairman: Excellent.

Mr. Gunn: We think this is where our expertise lies and this is why we wanted to deal particularly with that. I think at the outset we could say, and this may come as a bit of a surprise for people from the business community to say it, we do not consider our industry, the food processing industry, a highly regulated industry.

• 1435

The Chairman: I am shocked.

Mr. Gunn: I think part of that could be answered by the fact that if you were to pick among our members—and I trust that you all got a list of our nearly 100 members from across Canada. I notice that none of them are located in ridings represented by members of the committee; I do not know whether that has any significance or not.

The Chairman: We do not either.

Mr. Gunn: But the fact is that if we were to ask very many of our members to indicate to us regulations that they would like to see abolished immediately, I think a great many of them would be very hard pressed to come up with it because a great many of the regulations dealing now within that rather narrow context of the food and processing industry, deal in that area of health and safety; and many of our member companies operate in many cases under more stringent regulations than the government regulations.

Shocking as it may be to you, sir, I think we can still say we do not regard our industry as a highly regulated industry.

If you would like, sir, I would like to go through our brief to summarize some of the points that we have made in our presentation. I would be glad to answer, as Mr. Banting would, any of the questions that deal with any of the points that we make. We support early consultation and I think we can say that because we have seen so much evidence of it in the past in our relationship with government, such as with the Health Protection Branch. We have had many, many cases with Agriculture Canada as well. But we have that early consultation going on now and I think in the last year or so it has

[*Traduction*]

M. William Gunn (président du comité des relations avec le gouvernement, Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires): Oui, c'est exact.

Le président: . . . Vous allez donc nous présenter cet exposé et nous pourrons ensuite vous poser quelques questions.

M. Gunn: Monsieur le président, nous serons extrêmement brefs dans notre introduction, car nous croyons que l'exposé reflète bien notre pensée. Nous voulons faire ressortir quelques-uns des points qu'il contient.

Un des principaux points à souligner est le suivant: nous reconnaissons la grande portée des activités de votre Comité en matière de réglementation. Étant donné que nombre de secteurs comme l'environnement, la fiscalité et l'investissement étranger seront examinés par les entreprises plus polyvalentes, nos remarques porteront de façon plus précise sur les questions qui touchent directement l'industrie du conditionnement des aliments.

Le président: Très bien.

M. Gunn: A notre avis, il s'agit de notre domaine de spécialité, et c'est pourquoi nous désirons en parler. Nous aimerions dire tout de suite, et mon commentaire surprendra peut-être le monde des affaires, que nous ne considérons pas que l'industrie du conditionnement des aliments est très réglementée.

Le président: En effet, je suis très surpris.

M. Gunn: Votre étonnement est peut-être en partie attribuable au fait qu'aucun des membres de notre Association, comme vous pouvez le voir sur la liste, notre Association compte presque 100 membres dans tout le Canada, n'est situé dans les comtés que représentent les membres de votre Comité. Je ne sais pas si c'est un fait significatif.

Le président: Nous ne le savons pas non plus.

M. Gunn: Quoi qu'il en soit, si nous demandions aujourd'hui à nos membres de nous indiquer des règlements qu'ils aimeraient voir disparaître immédiatement, un bon nombre d'entre eux, je pense, auraient beaucoup de difficulté à le faire étant donné que nombre des règlements sur ce secteur assez limité de l'industrie du conditionnement des aliments portent sur la santé et la sécurité et que nos propres exigences sont, dans bien des cas, beaucoup plus sévères que les règlements du gouvernement.

Aussi grand que soit votre étonnement, Monsieur le président, nous n'estimons pas que notre industrie est très réglementée.

Si vous me le permettez, je reprendrai quelques points de notre exposé. Je serai heureux, comme M. Banting, de répondre à vos questions sur ce dont nous allons vous entretenir. Nous croyons beaucoup en la consultation préalable surtout parce que, dans nos relations passées avec l'administration, notamment la Direction générale de la protection de la santé, nous avons été souvent consultés. Ce fut également très souvent le cas avec Agriculture Canada. Aujourd'hui, nous avons l'occasion de donner notre avis et je crois que, depuis environ un an, on sollicite nos commentaires comme jamais aupara-

[*Text*]

certainly been more evident than it has been at any other time in our history where would-be regulations are discussed and we have a chance to provide input.

By the same token, on many occasions we have had an opportunity to dissuade them from even making a regulation and come to an industry consensus. Although we support the early consultation we have evidence that it does work and works very well. We do like the idea of the regulatory calendar because we think this is good for business, it is good for all the people involved and they know what things will be coming down the pipe in those regulations.

We oppose in principle the funding of public interest groups by the federal treasury. There was an indication, I think, in your discussion paper that may have led one to believe business had a bottomless pit of money with which they could fight regulation and that many segments of the public would not have that kind of financial opportunity. We think there are many ways, and many of these people that have interests in this can always go and see their local M.P. who, then again, can bring it up in the House of Commons. So they have a very recognized court of appeal now. National organizations such as the . . .

The Chairman: Just before you go on, I would like to thank you for that vote of confidence in the job we are doing.

Mr. Gunn: Yes. National organizations such as the Consumers' Association of Canada have been receiving funds. We see nothing wrong with asking that they be allowed to continue but we would still hate to see this greatly expanded so that as part of the regulatory process we are going to see funds from the public treasury given out to an awful lot of other public interest groups.

We are very pleased as a business community as a whole with the first draft of Bill C-43, the information bill, we think that is going to ensure public access to a lot of information. It is certainly the regulatory process and—I know this is an aside to the whole issue of regulatory reform—we are pleased with the way that Bill C-43 has still given the necessary safeguards to proprietary information and the various things that must remain confidential, at least it must in our opinion.

In the area of internal management improving the government's assessment of proposed regulatory activities, we hear so much about regulatory impact analysis. Although we support the need for this type of analysis on proposals with a cost in excess of $10 million, we do oppose any attempt to develop an analytical system overly complex which would require massive increase in government personnel to carry it out. This is one of the things that we are concerned with all the way through the questions raised in your discussion paper, maybe some of the remedies being recommended by some associations might result with less regulations but a massive bureaucracy, you know, bird-dogging it to make sure that it does not happen. On balance I think it may not be of any great benefit to the

[*Translation*]

vant. C'est pour nous une des plus belles occasions de faire part de nos vues sur les projets de règlement.

A plus d'une reprise, nous avons pu dissuader les autorités responsables d'adopter un règlement et en venir à un consensus avec l'industrie. Nous croyons en la consultation d'autant plus que nous avons la preuve qu'elle est fructueuse, même très fructueuse. Nous sommes favorables à un calendrier de réglementation parce que nous estimons que c'est là une mesure positive pour les entreprises, pour tous les intéressés qui sauront ce que contiendront les règlements.

Pour des raisons de principe, nous nous opposons à ce que le fédéral subventionne les groupes d'intérêt. Dans votre mémoire, nous avons relevé un commentaire qui pourrait porter à croire que l'industrie dispose d'une source d'argent inépuisable qui lui permettrait de lutter contre les règlements et que, dans le public, de nombreux groupes d'intérêt ne disposent pas des mêmes ressources financières. A notre avis, ces groupes d'intérêt ont la possibilité de s'adresser à leur député qui, lui, peut soulever la question à la Chambre des communes. Ces groupes jouissent donc d'une excellente tribune pour se faire entendre. Des organismes nationaux comme . . .

Le président: Excusez-moi de vous interrompre, mais avant de vous laisser continuer, j'aimerais vous remercier de la confiance que vous témoignez à notre Comité.

M. Gunn: Oui. Donc, des organismes nationaux, comme l'Association des consommateurs du Canada, reçoivent des subventions. Nous ne nous opposons pas à ce que cet organisme continue de recevoir de l'argent, mais nous n'aimerions pas du tout que cette situation prenne de l'ampleur de sorte que le trésor fédéral serve à financer une multitude de groupes d'intérêt dans le cadre même du processus de la réglementation.

Le milieu des affaires est très satisfait de la première version du Bill C-43, la loi sur l'accès à l'information, car nous croyons qu'il mettra à la disposition du public de très nombreux renseignements. Nous sommes heureux de constater que la méthode de réglementation—et je sais que je suis à côté de la question de la réforme de la réglementation—quoi qu'il en soit, nous sommes heureux de constater que le Bill C-43 donne les garanties nécessaires pour que ne soient pas divulgués des renseignements confidentiels et d'autres de cette nature. Du moins, c'est notre avis.

Par ailleurs, dans le domaine de la gestion interne de l'administration publique, on entend beaucoup parler, dans le cadre de l'évaluation des projets de règlement, d'études analytiques et des incidences de la réglementation. Bien que nous approuvions ce genre d'études qui entraînerait des coûts de plus de dix millions de dollars, nous nous opposons catégoriquement à tout système d'étude analytique dont la complexité nécessiterait une augmentation massive de fonctionnaires. C'est là une de nos préoccupations pour chacun des points soulevés dans votre mémoire. Il se peut que les solutions proposées par certaines associations réduisent le nombre de règlements mais qu'en même temps elles augmentent de façon massive la bureaucratie: vous voyez, il y aurait surveillance

[*Texte*]

taxpayer if we create a massive increase in bureaucracy to carry out some means of controlling the number of regulations that come along.

• 1440

The concern about the impact analysis, we think, is not the easiest thing in the world to do. I think sometimes it is easy to show economic costs but it is very difficult to show economic benefits and, therefore, we feel that in the entire process the affected industry should have the opportunity to input into the appropriate government departments in preparing these statements; at least a statement of need and benefit should accompany each proposal for new regulations.

I guess I am jumping around a bit but at this point I think we have to come back to what we think is the most important part of our presentation and that is the fact that we do not think it is right, as is suggested in the discussion paper, regulations should accompany the statute when it is presented in Parliament. We think that would burden down Parliament, we think it is wrong. We think the adequate opportunity for effective industry to provide adequate input into the writing of the regulations will be seriously hampered if the regulations are brought down at the time of the proposed legislation.

We think the way you get around that is that the legislation must be written in a far more concise and clear manner so that there is no question that the people writing the regulation clearly understand the intent of the legislation. We, in our segment in the Canadian industry, have had ample opportunity to sit down with people in various government departments to assist in the writing of the regulations. I am afraid that business is going to lose that opportunity if the regulations appear in the House at the time the legislation is brought in. We feel very strongly about that and it is one of the most important things in this whole area to us.

On the evaluation of regulatory activities, our industry and, in fact, the entire business community, I think, welcomed the establishment of the Office of Comptroller General as a significant step to improving internal management. When I think back to some of the suggestions in the recommendations of the Lambert committee, which was the Royal Commission on Financial Management and Accountability, they made numerous recommendations to improve the quality of financial management in government by scrutiny in Parliament. I think the recommendations of the Lambert committee should be taken into consideration in the final recommendations of your committee because I think the whole process, or some of the things laid down by the Lambert committee, was to improve the financial and internal management of government, and I think we cannot segregate that in a review of tightening up the process of regulations and how they are performed.

Although we support the principle and need for accountability, as I said before, we are very concerned about anything that would put a tremendous workload on Parliament in writing or virtually reviewing in detail all the regulations. I think this idea of an automatic review of regulations to go back to Parliament or an appropriate parliamentary committee would

[*Traduction*]

constante. Dans l'ensemble, nous ne croyons pas qu'il soit dans l'intérêt du contribuable d'augmenter massivement les effectifs pour contrôler le volume des règlements.

Les analyses d'incidence des règlements nous préoccupent car, selon nous, elles posent des difficultés de réalisation. En effet, il est parfois aisé de faire ressortir les coûts d'une réglementation, mais il est très difficile d'en déterminer les avantages économiques. Nous estimons donc que l'industrie intéressée devrait avoir l'occasion de collaborer, avec les ministères en cause, à la préparation de rapports; un exposé sur la nécessité et les avantages du règlement devrait accompagner chaque projet de règlement.

Je crois que je m'éparpille un peu. Nous devrions maintenant revenir à la question la plus importante de notre exposé: il ne nous semble pas opportun, contrairement à ce que l'on soutient dans le mémoire, de présenter en même temps au Parlement une loi et son règlement d'application. Cela serait un fardeau pour le Parlement. Nous ne sommes pas d'accord parce que l'industrie se verrait presque privée de la possibilité de collaborer à la rédaction des règlements.

Selon nous, il vaudrait mieux faire preuve de plus de clarté et de concision dans la rédaction d'une loi pour que les rédacteurs du règlement comprennent bien l'esprit de cette loi. Dans notre secteur de l'industrie canadienne, nous avons eu fréquemment l'occasion de collaborer, avec le personnel de divers ministères, à la rédaction de règlements. Je crains que nous ne puissions plus le faire si les règlements sont présentés à la Chambre en même temps que la loi à laquelle ils se rapportent. Nous sommes catégoriques, et c'est une question qui nous tient à cœur.

En ce qui a trait à l'évaluation des activités en matière de réglementation, notre industrie, comme d'ailleurs le monde des affaires dans son ensemble, a très bien accueilli la création du Bureau du contrôleur général, qui est une première étape dans l'amélioration de la gestion interne. La Commission Lambert, c'est-à-dire la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, a suggéré, dans ses nombreuses recommandations, d'améliorer la gestion financière de l'administration en la soumettant à l'examen du Parlement. Je crois que votre Comité devrait tenir compte, dans l'élaboration de ses propres recommandations finales, de celles de la Commission Lambert, car ces dernières visaient justement l'amélioration de la gestion interne et financière du gouvernement et, à mon avis, nous ne devons pas en faire abstraction si nous désirons renforcer le processus de réglementation ainsi que l'application des règlements.

Je le répète, nous appuyons le principe et le besoin de l'imputabilité, mais nous ne voudrions pas écraser le Parlement avec une charge de travail considérable en lui demandant de rédiger ou d'examiner en détail tous les règlements. La révision automatique des règlements par le Parlement ou un comité parlementaire particulier imposerait une charge de

[*Text*]

be a massive workload. In very large regulatory agencies, let us say something like the Board of Transport Commissioners for Canada, the CRTC and any of those things, I can see broad public discussion in a parliamentary committee on that, but the number of regulations that come down the pike that affect our type of industry I think would simply bog down Parliament and it would not be practical to send them back.

• 1445

As I said before, we think part of that can be circumvented by having legislation that clearly states the principles and the policy to be followed so that the drafters of the regulations are not, in effect, writing new laws. I think maybe in some departments that is a fear. We do not have too much of that to contend with in our particular industry but we hear lots about it from industries in other fields.

We do not support the sunset clauses. It was referred to in your document that all regulations go back to Parliament; here again we think it will just bog down the system. Now, we do support the idea of some form of sunset clause in those regulations where there is a very high impact cost, the ones that exceed, say, $10 million. I think we have covered that at the end of our brief in dealing with future recommendations. We say that:

> If government Departments and Agencies are given the sole responsibility for Socio-Economic Impact Analysis and Regulatory Impact Analysis without adequate input from interested parties, then they should be held accountable for their claimed results. Their performance should be reviewed regularly by Office of the Comptroller General . . .

or some appropriate department or agency

> . . . and failure to achieve claimed result should be just cause to impose either a sunset clause, to deregulate or find a better alternative.

That is about the only time we would really support some sort of automatic sunset clause.

You made reference in your document that annual reports of departments be reviewed by Parliament. We kind of hope Parliament is doing that now. We would like to think that is part of the things that are being done by members of Parliament in their present mandate.

An hon. Member: Good luck. Good luck.

Mr. Gunn: We oppose the idea of a regulatory budget. We strongly support the principle of accountability but we believe a regulatory budget is not the most effective way of achieving it. We sometimes wonder if some groups that have budgets and have not spent all their budget whether they are going to dream up regulations to use up the rest of the budget as well. That is one of our fears.

[*Translation*]

travail trop lourde. Je conçois la discussion en public, dans un comité parlementaire, dans de très gros organismes de réglementation comme la Commission des Transports du Canada et le C.R.T.C. Cependant, vu le nombre de règlements touchant notre industrie, je crois qu'une telle façon de procéder paralyserait tout simplement le Parlement.

Comme je l'ai mentionné auparavant, je crois que ce problème peut être évité si les principes et la politique à suivre sont clairement énoncés dans les lois de sorte que les rédacteurs des règlements n'aient pas, en fait, à écrire de nouvelles lois. Dans certains ministères, on a des inquiétudes à ce sujet. Dans notre type d'industrie, ce problème ne se pose pas vraiment, mais nous en entendons beaucoup parler dans d'autres secteurs.

Nous n'appuyons pas les dispositions de temporisation. Dans votre mémoire, vous avez suggéré de renvoyer tous les règlements au Parlement. Encore une fois, nous estimons que cela paralysera tout simplement le système. Cependant, nous sommes favorables à une forme de disposition de temporisation dans le cas des règlements qui entraîneraient des coûts très élevés, par exemple supérieurs à dix millions de dollars. Je pense que nous avons examiné cet aspect à la fin de notre exposé, dans les recommandations futures. Notre position se résume ainsi:

> Si les ministères et les organismes gouvernementaux se voient confier l'entière responsabilité de l'évaluation des incidences socio-économiques et de l'analyse des incidences des règlements sans avoir la collaboration des groupes intéressés, ils devront être tenus responsables des résultats. Leur rendement devrait faire l'objet d'une évaluation périodique par le Bureau du contrôleur général . . .

ou par un autre ministère ou organisme compétent . . .

> . . . et si le rendement visé n'était pas atteint, il serait alors opportun soit d'imposer une disposition de temporisation, soit de supprimer la réglementation ou enfin de chercher une meilleure solution.

C'est à peu près le seul moment où nous serions vraiment favorables à un certain type de disposition de temporisation.

Dans votre mémoire, vous avez suggéré que le Parlement examine les rapports annuels des ministères. Nous espérons qu'il les examine déjà. Nous souhaitons qu'il s'agisse là de l'une des fonctions des membres du Parlement.

Une voix: Bonne chance, bonne chance.

M. Gunn: Nous nous opposons à la création d'un budget de réglementation. Nous sommes entièrement favorables au principe de l'imputabilité, mais nous ne croyons pas qu'un budget de réglementation soit un outil efficace. Nous nous demandons parfois si certains groupes, qui disposent d'un budget et qui n'auraient pas encore utilisé tous leurs crédits, ne s'appliqueraient pas à créer des règlements pour épuiser ces crédits. C'est là une de nos craintes.

[*Texte*]

We have said very little about regulatory agencies because basically our particular industry deals with four major government departments.

The Chairman: Could you outline who they are?

Mr. Gunn: Yes. IT&C, Agriculture Canada, Health and Welfare, and Consumer and Corporate Affairs. I would say that probably 85 per cent of the regulations that affect our industry come out of those four departments. And we have, really, a very good working relationship with those departments in prior consultation. That is one of the reasons we did not cover specifically major regulatory agencies.

The Chairman: Yes.

Mr. Gunn: We are concerned about the overlapping of jurisdictions in the regulatory sense between the federal and provincial governments. We hope that revisions to the constitution might clarify some of this. We hope that the broader study being undertaken by the Economic Council of Canada, which was instigated by the first ministers, would deal with that particular area.

We do want to compliment the people on your committee, sir, for the fact that you zeroed in on what we think is the concern about the regulatory process, not so much as rewriting history or drafting a lot of completely new regulations, but in trying to come up with a way in which we can all get a better handle on the regulatory process. In your report we would like to see something which would deal with the systematic re-evaluation of all existing regulations to weed out the vague and poorly written regulations, especially those with conflicting interpretations.

• 1450

We have examples of that which we would be willing to supply: one department has one regulation, another department has a similar one and there is a conflicting interpretation. We sometimes get caught up as to which one really takes precedence.

The Chairman: That would be most helpful to us; it is very important.

Mr. Gunn: I think we can come up with some examples.

We would like some review of regulations which propose requirements for excessive capital expenditures. To do certain things puts, for instance, rather heavy analytical costs on us to comply with these regulations, such as the equipment that we have to buy to make tests to see if we comply with a regulation. These are particularly heavy costs for small companies. So we are concerned when regulations do cause excessive capital expenditures.

By the same token, we are concerned in the food industry about regulations that only scientifically defensible conclusions can be used within the regulatory process. We find that particularly in the current kick on nutrition where, in many of

[*Traduction*]

Nous avons très peu parlé des organismes de réglementation surtout parce que notre industrie ne fait affaire qu'avec quatre grands ministères.

Le président: Pourriez-vous les nommer, s'il vous plaît?

M. Gunn: Certainement. Il s'agit du ministère de l'Industrie et du Commerce, d'Agriculture Canada, de Santé et Bien-être social Canada et de Consommation et Corporations Canada. Je dirais qu'environ 85 p. 100 des règlements concernant votre industrie sont élaborés par ces quatre ministères. Nos relations avec ces ministères sont excellentes et nous sommes toujours consultés avant qu'ils ne prennent des décisions. C'est une des raisons pour lesquelles nous ne nous sommes pas attardés sur des organismes précis de réglementation.

Le président: Oui.

M. Gunn: Nous nous inquiétons du recoupement des compétences fédérale et provinciale en matière de réglementation. Nous espérons que les modifications qui seront apportées à la Constitution viendront clarifier cette situation. Nous espérons que l'étude plus générale actuellement entreprise par le Conseil économique du Canada, à la demande des premiers ministres des provinces, traitera de ce recoupement des compétences.

Nous aimerions adresser nos compliments aux membres de votre Comité d'avoir si bien compris notre principale cause de souci en matière de réglementation: nous ne voulons pas récrire les règlements en vigueur ou en rédiger d'autres, mais plutôt exercer un meilleur contrôle sur le processus de réglementation. Nous espérons que, dans votre rapport, vous parlerez d'une réévaluation systématique de tous les règlements en vigueur afin d'éliminer les règlements obscurs, et mal rédigés, en particulier ceux qui prêtent à des interprétations contradictoires.

Nous en avons des exemples: deux ministères appliquent des règlements semblables et ils en donnent des interprétations contradictoires. Nous nous demandons lequel des deux règlements fait autorité.

Le président: Nous vous saurions gré de nous fournir des exemples, c'est très important.

M. Gunn: Je crois que nous pouvons vous en présenter quelques-uns.

Nous suggérons que les règlements prévoyant des dépenses en capital excessives soient révisés. Pour nous conformer à certains règlements, nous devons, par exemple, entreprendre des analyses très coûteuses, c'est-à-dire acheter du matériel pour effectuer des tests dont l'objet est de déterminer si nous respectons les exigences. Ces dépenses sont particulièrement lourdes pour les petites entreprises. C'est pourquoi les règlements entraînant des dépenses en capital excessives constituent pour nous une source d'inquiétude.

Par ailleurs, les membres de l'industrie de l'alimentation craignent que, dans le cadre de la réglementation, on ne se fonde pas toujours sur des données scientifiques éprouvées. Etant donné que l'alimentation est un sujet actuellement en

[*Text*]

those areas, people who advocate that you should remove sugar from everything want to put a regulation on to that effect.

In all the scientific and medical data that we have come across, the only thing they have ever been able to prove is that sugar contributes to tooth decay. There is absolutely no scientific information to report that it is as dangerous as some people would say it is. Therefore, regulations that are not based on scientifically defensible or medically defensible information, I think, should be proceeded with, with great caution.

I want to say a little bit on our concern for self-regulation. There are many people in government and business today talking about self-regulation. We think self-regulation in areas like advertising and some of these areas are rather easy to do because you can say you adhere to a code of ethics and in advertising everybody sees the end product. You can view the ad either on television or on a billboard or in a newspaper and you know if it is in good taste or if it proper and everything else. But in many of the regulations dealing with health and safety self-regulation would be very difficult. When man makes a product in a factory and a regulation says it must contain only a certain percentage of water, it is most difficult to control that if there are no inspectors going into that plant. I think anyone who thinks everybody in business is extremely honourable is very naïve. I think, like politicians, we do have some that fall by the wayside every once in a while.

It would be impossible for an association like ours to say to our members, You must self-regulate in this thing. We think self-regulation, although it may sound great, in the majority of the regulations currently governing our industry, self-regulation would be a most difficult path to follow.

In the development of a consensus standard—we made reference to that in our paper—we have some very tangible evidence of how that can work and work well. Just recently, we had a situation with the Health Protection Branch, when they called together the companies that were in a certain segment of manufacturing; it was in the food industry. We were prompted by a letter from the deputy minister that said he wanted to put a new regulation in prohibiting something. We sat down with all the interested parties, the Health Protection Branch with the people from industry, we talked it out and ended up with complete consensus and agreement and no necessity for regulations.

That is the type of thing that we were alluding to especially when the industry affected can sit down to talk with a government department and we both discuss our concern, they about the things they want to regulate and we, why we did not think it was necessary, or we would have the problems of actually regulating it. We reached a consensus, the department is happy; our industry is happy; there is no regulation. So, we think there should be more attempt at consensus rather than immediately saying, we must have a regulation, as long as

[*Translation*]

vogue, certaines personnes qui veulent que l'on enlève le sucre de tous les aliments, pourraient insister pour qu'un règlement soit adopté à cet effet.

Toutes les données scientifiques et médicales dont nous avons pris connaissance jusqu'à maintenant indiquent que le sucre contribue à la carie. Rien ne vient corroborer les allégations de certaines personnes selon lesquelles le sucre est aussi dangereux qu'elles le disent. Par conséquent, il faudrait faire preuve de beaucoup de circonspection à l'égard de tout règlement qui n'est pas fondé sur des données scientifiques ou médicales éprouvées.

J'aimerais maintenant aborder la question de l'auto-réglementation. De nombreuses personnes dans le gouvernement et le monde des affires parlent aujourd'hui d'auto-réglementation. Nous pensons que dans certains secteurs, par exemple la publicité, la réglementation volontaire ne pose pas de grandes difficultés parce que les gens de ce milieu respectent un code de déontologie et que tout le monde voit le produit fini. Vous pouvez voir une annonce à la télévision, sur un placard ou dans un journal et vous savez tout de suite si elle est de bon goût, si elle ne choque personne, etc. Toutefois, dans les domaines de la santé et de la sécurité, il serait extrêmement difficile de procéder à l'auto-réglementation. Par exemple, lorsqu'un fabricant prépare un produit et qu'un règlement prévoit que ce produit ne doit contenir qu'un certain pourcentage d'eau, il est très difficile de vérifier si le règlement est appliqué, à moins qu'un inspecteur ne fasse de vérification. Selon moi, il est naïf de croire que toutes les entreprises ont toujours des intentions honorables. Comme dans la politique, il arrive que certaines personnes s'écartent du droit chemin.

Il serait impossible pour une association comme la nôtre de dire à ses membres de procéder à une réglementation volontaire dans tel ou tel domaine. Dans l'absolu, l'auto-réglementation est magnifique, mais compte tenu du caractère de la plupart des règlements s'appliquant à notre secteur de l'industrie, elle serait beaucoup trop difficile à mettre en œuvre.

Au chapitre du consensus—nous en avons déjà parlé dans notre exposé—nous avons des preuves concrètes de réussite à ce niveau. Récemment, la Direction générale de la protection de la santé convoquait une réunion des resprésentants de l'industrie de l'alimentation. Le sous-ministre nous avait adressé une lettre dans laquelle il disait vouloir appliquer un nouveau règlement d'interdiction. Toutes les parties intéressées, c'est-à-dire les représentants de la Direction générale et ceux de l'industrie, ont discuté de la question. Au terme de la réunion, elles en sont arrivées à un consensus et le règlement n'était plus nécessaire.

C'est à cela que nous faisions allusion: le ministère intéressé discute avec l'industrie des questions d'intérêt commun. Les fonctionnaires nous expliquent ce qu'ils veulent réglementer et nous, de notre côté, nous leur exposons les raisons pour lesquelles nous croyons que ce n'est pas nécessaire ou encore les difficultés d'applications que nous voyons. Nous obtenons le consensus, le ministère est satisfait, les entreprises le sont aussi, et il n'y a pas de règlement! Tant que les ministères et l'industrie travailleront ensemble à la réglementation, il faudra

[*Texte*]

industry and the government departments are talking about regulations. I guess what we sometimes get hung up on is the term "regulations". A tremendous number of regulations can flow from one particular piece of legislation and that is why in our industry we are so concerned that we will lose that opportunity of concultation with the affected government departments in the writing of the regulations. We can cite here again the amount of input we have with the Health Protection Branch in developing regulations; that is one of the reasons we think the regulations are satisfactory because we helped write them.

• 1455

And you recall, Mr. Peterson, at the meeting in Toronto with the BCR there was concern there about the expression "ministerial discretion" that so often appears in regulations. I think basically business would suffer if the expression "ministerial discretion" were removed from the regulations; I honestly do, because I think many times under ministerial discretion we have been able to sit down, sometimes with the minister of with the senior people, to draft something that did not change the intent of the legislation but just made it possible for industry to live with it.

The Chairman: Yours appears to be a very happy story on regulations.

Mr. Gunn: Oh, I am not implying by that that there are not times when we do not get very annoyed by government departments and agencies. And I do think, as we alluded to in our report, it is important that there be a recourse for business and industry, when a regulation is in place and we are still unhappy with it, that there is still some place that we can go to, such as the Standing Committee on Public Accounts or some other committee of the House on regulations or standards or something like that. There must be a recourse, I think, for business when they do come up against a regulation.

The Chairman: Yes.

Mr. Gunn: By and large I think we have been very pleased with them. But this came about really as a result of a tremendous amount of hard work on behalf of our association by people like Mr. Banting who has been the permanent head of our association in Ottawa for years and in his working relationship with the various regulatory people in Ottawa.

And I think most of the people that I hear from in the business community who have an awful lot to say about regulations have never even been in Ottawa and do not know the people who make the regulations.

Mr. Elmer Banting (Executive Vice-President, Canadian Food Processors Association): I would just like to reiterate what has been said here by Mr. Gunn. I have been manager of this association for 15 years so I have seen quite a number of regulations come and go during that time. Our experience has

[*Traduction*]

tenter davantage d'en arriver à un consensus plutôt que d'adopter hâtivement des règlements. Je pense que le terme sur lequel nous trébuchons parfois est «règlement». Une seule loi, peut donner lieu à un nombre incroyable de règlements, et c'est pourquoi, dans notre industrie, la perte des possibilités de consultation avec les ministères gouvernementaux intéressés, lors de l'élaboration des règlements, est une question qui nous importe tant. Une fois de plus, nous pouvons mentionner ici le travail énorme de collaboration avec la Direction générale de la protection de la santé, dans la rédaction des règlements. A notre avis, ces règlements sont satisfaisants, entre autres, parce que nous avons contribué à leur rédaction.

Et vous vous souvenez, monsieur Peterson, à la réunion que nous avons eue à Toronto avec le C.E.R.R., il a été beaucoup question de l'expression «pouvoir discrétionnaire du Ministre» qui figure si souvent dans les règlements. Fondamentalement, je crois que si l'expression «pouvoir discrétionnaire du Ministre» était radiée des règlements, le monde des affaires en souffrirait: je le crois vraiment parce qu'à mon avis, ce pouvoir discrétionnaire du Ministre nous a permis à plusieurs reprises de nous asseoir, parfois avec le Ministre ou encore avec de hauts fonctionnaires, pour rédiger quelque chose qui ne modifiait pas l'esprit de la loi mais permettait simplement à l'industrie de s'y conformer.

Le président: La réglementation ne semble poser absolument aucun problème dans votre secteur!

M. Gunn: Oh! Je ne dis pas qu'il n'y a pas de moments où les organismes et ministères gouvernementaux ne nous ennuient pas. Et je pense, comme nous l'avons mentionné dans notre rapport, qu'il est important qu'il y ait un recours possible pour le monde des affaires et l'industrie lorsque nous sommes mécontents d'un règlement en vigueur, c'est-à-dire qu'il existe un groupe auquel nous puissions nous adresser, tel le Comité permanent des comptes publics ou quelque comité de la Chambre s'occupent des règlements ou des normes ou de quelque chose comme cela. Je pense qu'il doit y avoir un recours possible contre un règlement qui ne satisfait pas le monde des affaires.

Le président: Oui.

M. Gunn: Je pense qu'en général, nous sommes très satisfaits des règlements élaborés. Mais c'est vraiment le résultat d'efforts énormes de la part de notre association, de la part de personnes comme M. Banting qui est depuis des années le chef permanent de notre association à Ottawa et qui a entretenu des relations professionnelles avec plusieurs responsables de la réglementation, à Ottawa.

Et je crois que la plupart des hommes d'affaires dont j'entends parler, et qui ont beaucoup à dire au sujet des règlements, ne sont jamais venus à Ottawa et ne connaissent pas les personnes qui font les règlements

M. Elmer Banting (vice-président exécutif de l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires): Je voudrais simplement répéter ce que M. Gunn a dit ici. Je suis directeur de l'Association depuis 15 ans; j'ai donc vu passer un assez grand nombre de règlements pendant toutes ces années.

[*Text*]

been that providing we have a chance to consult with the people that are preparing the regulations, then regulations can be drafted that are in the interests of everybody. I am just not saying that from our point of view; it could be the consumers who get involved at the same time.

Over the years, as Mr. Gunn has referred to, regulations have been generally most often designed on the request of industry more than anything else because there are definite needs for them in the areas of health and safety particularly. I was involved when the Department of Consumer and Corporate Affairs was set up and I would hate to think what would happen if the first draft of these regulations had been tabled in the House of Commons. I would hate to estimate even the number of manhours that were put in, and not only by our association; actually 14 different food associations met with the minister at that time and went over those regulations because firms would have gone out of business or broken the law.

There was no possible way by which we could have operated under those first-draft regulations. When you try to think about that all being done in a parliamentary committee, I would wager that on the packaging and labeling legislation we had 20 different meetings in a year and we brought people from all across the country to those meetings.

• 1500

It scares us to think these regulations could be drafted and tabled along with the legislation and nobody would have a chance to see whether they are workable. That was the problem with many of those regulations; they were just not workable. But having the opportunity to sit down and point out what would happen under these circumstances, how many firms would have to go out of business or quit producing products or whatever, we are able to come up with regulations that we could live with and we felt were within the interests of the community at large. And to take away that opportunity to have this input, I think would be a backward step.

The Chairman: That is very interesting. I guess if every industry had your type of relationship with government we would not be sitting here as a task force.

Mr. Banting: I might also say that I think you people are going to find the Economic Council report very interesting. As Mr. Gunn said here earlier, there are areas of duplication between these departments we were involved with, which is very, very frustrating, and there are areas where regulations actually are interpreted in two different ways in different departments and we run into problems.

We were involved when this study was started with the Economic Council and we are certainly looking forward to that report when it comes out because we hope it is going to deal with many of these areas of concern which we have regarding the duplication of inspection services and duplication of regulations which does take place in the food industry and which costs the taxpayer a lot of money and costs our

[*Translation*]

Notre expérience démontre que lorsque nous avons l'occasion de consulter les personnes qui rédigent les règlements, les règlements élaborés tiennent compte des intérêts de chacun. Je ne dis pas que cela est seulement à notre avantage, mais ce peut être également à celui du consommateur.

Jusqu'ici, comme M. Gunn l'a mentionné, les règlements ont été rédigés le plus souvent à la demande de l'industrie parce qu'elle a des besoins définis dans les domaines, surtout, de la santé et de la sécurité. J'étais de la partie lorsque le ministère de la Consommation et des Corporations a été créé et je n'ose pas penser à ce qui serait arrivé si le premier avant-projet de ces règlements avait été déposé devant la Chambre des communes. Je ne veux même pas évaluer combien d'heures-personne y ont été consacrées, et pas seulement par notre association; en réalité, quatorze associations différentes du secteur de l'alimentation ont rencontré le Ministre à ce moment-là et ont parcouru ces règlements pour éviter que les entreprises visées ne ferment leur porte ou n'enfreignent la loi.

Il n'y avait pas moyen de poursuivre l'exploitation d'une entreprise et de respecter ces règlements en même temps. Je parie que si tout cela s'était fait au sein d'un comité parlementaire, nous aurions eu, au sujet de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, une vingtaine de réunions pendant l'année et que des personnes provenant de tous les coins du pays y auraient assisté.

Nous sommes inquiets à la pensée que ces règlements pourraient être rédigés et déposés en même temps que la loi et que personne n'aurait la possibilité de voir s'ils sont applicables. Ce fut le cas pour de nombreux règlements; ils n'étaient tout simplement pas applicables. Mais comme nous pouvons dire notre avis, faire savoir ce qui arriverait si de tels règlements entraient en vigueur, signaler combien d'entreprises devraient alors fermer leur porte ou cesser de produire, nous pouvons obtenir des règlements que nous sommes capables de respecter et qui tiennent compte des intérêts de la communauté dans son ensemble. Et nous enlever cette possibilité de participer serait, je pense, faire un pas en arrière.

Le président: Vos propos sont très intéressants. Je crois que si toutes les industries entretenaient le même genre de relations avec le gouvernement, la formation de notre groupe de travail n'aurait pas été nécessaire.

M. Banting: Je voudrais ajouter que vous trouverez probablement fort intéressant le rapport du Conseil économique du Canada. Comme M. Gunn l'a déjà dit ici, il y a un chevauchement des tâches d'un ministère à l'autre qui est très frustrant; dans certains domaines, les règlements sont effectivement interprétés de façon différente, selon le ministère, et nous avons ainsi une foule de problèmes.

Nous étions là lorsque cette étude du Conseil économique du Canada a débuté et nous attendons impatiemment sa parution parce que nous espérons qu'elle touchera un grand nombre des questions qui nous préoccupent, notamment le chevauchement qui existe dans le secteur de l'alimentation au niveau des services d'inspection et des règlements. Ces chevauchements coûtent cher non seulement au contribuable mais aussi à notre

[*Texte*]

industry a lot of money. When inspectors from different departments come into the same plants, then they take time and it is an expensive procedure, I think we have already put our views forward to the Economic Council on that and, as I said, we are hoping that when that report comes out, it will be most interesting.

Mr. Gunn: We have also made our views very clearly known to the departments, in fact. There have been significant changes even within the last six or eight months within Agriculture Canada in a consolidation of inspection services. We are constantly bringing up these particular areas. It does not necessarily mean that the regulation would disappear, it just means that it will minimize the cost impact of carrying out those regulations, and that is what concerns us.

In summary, Mr. Chairman, I guess the most important thing to us still is that in an attempt to change the process of regulations in Canada we do not see that business became part of a movement that set up a new, massive bureaucracy to carry that out and all the costs that go with it. We just do not think you can put a lot of that back on Parliament or parliamentary committees without putting a great burden on and an additional cost to the Canadian taxpayer.

The Chairman: That is a very interesting story and I am sure we have lots of questions. Could we start off with Mr. Deniger, please.

Mr. Deniger: I am not sure, Mr. Chairman, that I have many questions because things do seem to be working out.

I want to apologize for having had to leave the room while you were testifying because the finance committee is sitting across the hall and there is a vote in the House. I also sit on that committee and I might even have to leave while I am asking questions, so in advance, I apologize.

The second point I want to raise is that two of your members actually are located in my riding, Catelli and McLean's Food Products are in my riding and they are very good corporations. They employ many of my constituents and we need more of that.

I think the Chairman said it well. Obviously the reason that you seem to be satisfied in general with the way the system operates is the fact that there is that dialogue between your association and the departments with which you are involved.

I am curious about your association: when was it founded, has it been a difficult process to get the corporations together, when did you feel that you had actually a voice in those departments and when did you realize actually that those departments were listening to you?

Mr. Gunn: I think Elmer can tell you the history of our association, it goes back a long time.

[*Traduction*]

industrie. Lorsque des inspecteurs de ministères différents visitent les mêmes installations, il y a là une dépense très importante de temps et d'argent. Nous avons déjà fait connaître notre point de vue sur le sujet au Conseil économique du Canada et, comme je l'ai dit, nous espérons que ce rapport sera très intéressant.

M. Gunn: Nous avons aussi expliqué très clairement aux ministères ce que nous voulions. Au cours des six ou des huit derniers mois, il y a même eu des changements importants au sein d'Agriculture Canada où les services d'inspection ont été fusionnés. Nous revenons constamment à ces questions. Il ne s'agit pas de faire disparaître la réglementation, mais d'en minimiser le coût d'application, car c'est ce point qui nous préoccupe.

En somme, Monsieur le président, il reste que le plus important pour nous, dans les tentatives en vue de modifier la méthode de réglementation au Canada, est que nous ne voulons pas que le monde des affaires s'intègre à un mouvement qui mettrait sur pied une nouvelle bureaucratie monstrueuse pour faire appliquer ces mesures et qui dépenserait des sommes très élevées à cette fin. Nous ne croyons pas que vous puissiez charger le Parlement ou les comités parlementaires d'accomplir cette tâche, sans alourdir le fardeau du contribuable canadien.

Le président: Tout cela est très intéressant et je suis sûr que plusieurs voudront poser des questions. Nous pourrions commencer par M. Deniger, s'il vous plaît.

M. Deniger: Je ne suis pas certain, Monsieur le président, d'avoir beaucoup de questions à poser, vu que les choses semblent bien marcher.

Je voudrais d'abord que vous m'excusiez d'avoir quitté cette pièce pendant les témoignages. Le Comité des finances tient ses séances dans une autre pièce et une question est actuellement mise aux voix à la Chambre. Comme je fais également partie de ce comité, il est possible que je doive m'absenter pendant la période qui m'est accordée pour poser mes questions; je vous prie donc, à l'avance, de m'excuser.

Je voudrais maintenant souligner que deux de vos membres, Catelli et McLean's Food Products, sont situés dans ma circonscription et que ce sont de très bonnes sociétés commerciales. Elles emploient un grand nombre de mes mendants et nous avons besoin d'un plus grand nombre d'entreprises comme celles-là.

Je pense que le président a bien résumé votre point de vue. Il en ressort que le motif de votre satisfaction générale à l'égard du système en place, c'est ce dialogue entre votre association et les ministères qui vous concernent.

J'aimerais connaître davantage votre association. Quand a-t-elle été fondée? A-t-il été difficile de réunir les entreprises membres? Quand avez-vous senti que vous aviez réellement voix au chapitre auprès des ministères en question? A quel moment vous êtes-vous vraiment rendu compte que ces ministères vous écoutaient?

M. Gunn: Je pense qu'Elmer peut vous raconter l'histoire de notre association. Elle a débuté il y a bien longtemps et elle a évolué avec les années.

[*Text*]

This has really evolved over time. Those of us who spend a lot of time in Ottawa dealing with departments, as we do in our association—and I am the past President of the association—have seen in the last two or three years a decided change in many departments. It nearly reached a point, I would say, two years ago when some departments like Consumer and Corporate Affairs, for instance, would not even talk about a regulation; they had just about ground to a complete halt and then it sort of backed off a bit from that. I think it has taken work by our association but it has also taken a change in attitude in the regulatory people in the departments. Those people now are more willing to recognize that discussion is essentiel and they have much to gain in discussing regulations with effective industries before they write the regulations, because they get a minimum of flak afterwards, for one thing. So I do not think you can say certainly that at one point it stopped and this change took place; I think it is something that has evolved in the last few years with a great deal of effort on both sides.

• 1505

Mr. Banting: To answer your first question, the association was originally formed in 1946. We are in our 34th year. As I mentioned earlier, I have been with it for 15 years and there was only one predecessor before that. And he had developed, in my opinion, a very good relationship, particularly with the Department of Agriculture, which we have carried on. Since that time I think the relationship with these other departments has been developed on an ongoing basis and, as Mr. Gunn has stated, it has been built up over quite a considerable period of time. We now meet on a regular basis, once a year, with the ministers of these departments and then on a regular basis with the deputy ministers and the working people. We actually have ongoing committee meetings with these people to discuss particular concerns and problems.

Mr. Deniger: You indicated also that you would provide us with a list of regulations that you found difficult to live with.

On page 5, under "Existing Regulations", you state that all government departments should:

> —review regulations which impose requirements for excessive capital expenditures

And you go on. I was wondering exactly what kind of regulations those would be and if you had a concrete example. How would the review mechanism be done? This morning, for example, we had witnesses that stressed strongly the role of parliamentarians to do some sort of review. In your brief you seem to be leaving it up to the department, and I am just curious about where it all fits.

Mr. Gunn: I have been involved in a couple of other briefs that you will be hearing later on; I am Chairman of the Executive Council of the Canadian Chamber of Commerce, and their brief is quite different from the brief that I am involved in when I am with the Food Processors Association. I

[*Translation*]

Ceux d'entre nous qui ont passé beaucoup de temps à Ottawa à rencontrer des fonctionnaires des différents ministères, comme c'est le cas dans notre association, ont vu se produire, au cours des deux ou trois dernières années, un changement très important dans de nombreux ministères. Les ministères en sont même arrivés au point, il y a deux ans je dirais, où certains d'entre eux, comme celui de la Consommation et des Corporations, ne parlaient même plus de réglementation; ils s'étaient tout simplement arrêtés pour prendre un peu de recul. Pour arriver à ce point, je pense qu'il a fallu beaucoup de travail de la part de notre association, mais également un changement d'attitude de la part des personnes chargées de la réglementation au sein des ministères. Maintenant, ces personnes sont davantage portées à reconnaître qu'il est essentiel de discuter et qu'elles ont avantage à discuter des règlements avec les industries en cause avant d'en entamer la rédaction, parce qu'entre autres elles reçoivent un minimum de plaintes par la suite. Par conséquent, je ne pense pas qu'il soit possible de dire qu'à un certain moment, la machine s'est arrêtée et ce changement a eu lieu; je pense que c'est quelque chose qui a évolué au cours des dernières années, grâce à de nombreux efforts des deux côtés.

M. Banting: En réponse à votre première question, je dirai que notre association a été fondée en 1946. Nous en sommes à notre 34e année. Comme je l'ai mentionné précédemment, j'en fais partie depuis 15 ans et je n'ai eu qu'un prédécesseur. Et ce dernier a établi, à mon avis, de très bonnes relations, surtout avec le ministère de l'Agriculture, que nous avons continué d'entretenir. Je crois que, depuis ce temps, nos relations avec les autres ministères sont nées au fur et à mesure et, comme M. Gunn l'a déclaré, cela s'est fait très lentement. Maintenant, nous rencontrons régulièrement les ministres des ministères concernés (une fois l'an) ainsi que les sous-ministres et les autres fonctionnaires. Nous rencontrons présentement ces personnes en comité pour discuter de problèmes particuliers.

M. Deniger: Vous avez également indiqué que vous nous fourniriez une liste des règlements que vous trouvez difficiles de respecter.

A la page 5, sous la rubrique «Règlements en vigueur», vous avez écrit que tous les ministères gouvernementaux devraient:

> —passer en revue les règlements qui imposent des dépenses en capital excessives

et ainsi de suite. Je me demandais de quel type de règlements il s'agissait exactement et si vous aviez un exemple concret à nous fournir. Comment cette révision se ferait-elle? Ce matin, par exemple, certains témoins ont beaucoup insisté sur le rôle des membres du Parlement dans le cadre d'une telle révision. Dans votre mémoire, vous semblez laisser cette tâche au ministère, et j'aimerais savoir alors comment cela se passerait.

M. Gunn: J'ai participé à la rédaction de quelques autres mémoires dont vous entendrez parler plus tard. Je suis président du conseil exécutif de la Chambre de commerce du Canada et son mémoire diffère beaucoup, même si j'y ai participé, de celui rédigé au nom de l'Association canadienne

[*Texte*]

think it depends on the types of regulations we are talking about. When you get to talking about regulations where an industry have their rates and their tariffs regulated and things of that nature, that really is very massive intervention into the free enterprise system.

So many of the types of regulations that affect our type of business are not the earth-shattering types of decisions that make the front pages of the daily newspapers. They affect our business and some of them require our going out and buying capital equipment to comply with them; this is what we were referring to, that sort of thing. Regulations can vary from one that is a very simple regulation, a one-line regulation that says, You shall not be allowed to use cyclamates in Canada, to a detailed regulation that sets the rates that you are allowed to charge in your business.

We can charge our own prices, and this sort of thing, so most of our regulations pertain to our operations rather than regulating us in the free market.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Eric Milligan (Advisor to the Committee): I just have a little bit of trouble with your suggestion that a regulation governing tariffs or rates or quotas somehow is likely to have a greater impact than regulations in the health, safety, fairness area, standards and methods of processing. I believe you stated earlier that a first draft of regulations prepared by the Department of Consumer and Corporate Affairs would put a significant portion of the industry out of business had they gone through on the first-draft basis. Obviously they were not working on tariffs or the type of regulations that we were just discussing.

Mr. Gunn: In all fairness to that particular example, Mr. Banting referred to the time of the creation of the Department of Consumer and Corporate Affairs when they first got into very massive pieces of legislation like the Consumer Packaging and Labelling Act. That was a very major piece of legislation that affected the entire process of labelling and legislation; the regulations were massive in nature. In that case we were very concerned that that be . . .

• 1510

Mr. Milligan: I guess I am just not clear. Are you saying that there is some basic distinction between the regulations designed to look at prices that regulate production quotas or tariffs that can be charged by a firm, in the area that is commonly known as economic regulation, and somehow that is different from the potential impact from the area known as social regulation, which would look at areas of health, safety, food quality, food additives, those sort of controls?

Mr. Gunn: Let us take the area of additives of the Hazardous Products Act. Regulations can be issued under that act; they do not have to go back to Parliament all the time. The act is in place. If something comes up there can be a new regulation under that act and to correct a particular situation there may be new scientific information that places a particular ingredient under the Hazardous Products Act. So the

[*Traduction*]

des manufacturiers de produits alimentaires. Je pense que cela dépend du type de règlements en cause. Dans le cas de règlements qui imposent des taux et des tarifs à une industrie et d'autres choses de cet ordre, il y a vraiment intervention dans le système de la libre entreprise.

Parmi les règlements qui s'appliquent à notre type d'entreprises, il y en a tellement qui ne sont pas des décisions fracassantes du genre de celles qui font la une des quotidiens. Pourtant, ces règlements influencent nos affaires et certains nous obligent même à acheter des biens en immobilisations. C'est à de tels règlements que nous faisons référence. I y a toutes sortes de règlements: certains sont très simples; ils n'ont qu'une ligne—par exemple, il est interdit d'utiliser des cyclamates au Canada—et il y en a aussi de très détaillés, qui fixent les taux que vous pouvez charger dans votre entreprise.

Nous pouvons fixer nos propres prix et toutes les choses de ce genre: nous voulons des règlements qui portent sur nos opérations et non pas des règlements qui influencent notre position sur le marché libre.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Eric Milligan (conseiller du comité): J'ai de la difficulté à comprendre comment des règlements régissant les tarifs, les taux ou les contingents peuvent avoir une plus grande portée que des règlements sur la santé, la sécurité, l'équité, les normes et les méthodes de conditionnement des produits. Je crois que vous avez dit auparavant qu'un premier avant-projet de règlement préparé par le ministère de la Consommation et des Corporations aurait contraint un grand nombre des entreprises visées de fermer leur porte, si ce document avait été accepté. Pourtant, ces règlements ne portaient pas sur les tarifs ou quoi que ce soit du genre.

M. Gunn: Dans cet exemple précis, M. Banting parlait du moment où le ministère de la Consommation et des Corporations avait été créé, au moment où il était question de textes de loi considérables, tels que la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation. C'était une loi très importante qui portait sur tous les points de la loi en vigueur; il y avait une quantité nnombrable de règlements. Dans ce cas, il nous tenait vraiment à cœur que ce soit . . .

M. Milligan: Je pense que je ne suis pas clair. Dites-vous qu'il existe une différence fondamentale entre les règlements portant sur les prix, qui fixent les contingents de production, ou les tarifs qu'une entreprise peut demander, c'est-à-dire entre les règlements de nature économique et ceux de nature sociale, lesquels s'intéressent à la santé, à la sécurité, à la qualité des produits alimentaires, aux additifs, aux questions de cet ordre, et qui ont aussi une portée différente?

M. Gunn: Prenons l'exemple des additifs ou encore de la Loi sur les produits dangereux. Des règlements d'application de cette loi peuvent être rédigés; il n'est pas nécessaire que, chaque fois, ils passent devant le Parlement. La loi est là. Si quelque chose survient, il est possible qu'un nouveau règlement soit rédigé en vertu de cette loi, qu'à la suite de nouvelles découvertes scientifiques, un ingrédient particulier soit visé par

[*Text*]

people in industry and health protection sit down to discuss it. It may require regulations. Do you think that type of thing should go back to be discussed in Parliament?

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Mr. Chairman, if I may comment on that, I do not think we are suggesting that the regulations be discussed in Parliament when they are proposed or on every occasion. You referred in your brief on one occasion to, for example

> Regulatory Program Evaluations to be Reviewed by Parliament.

That is No. 2 on page 4. And you say;

> . . . application must be on an exception basis.

When we are talking about reviewing regulations or reviewing program evaluations or SEIAs or whatever it is, I think, it should be done on a selective basis or an exception basis, if you will. We have naturally a concern, as you expressed, for not creating obviously a massive workload for Parliament or in bogging the system down. I do not think we suggest that at all.

The Chairman: Did you have some questions? Mr. Berger, do you want to follow up on this?

Mr. Berger: Well, I do not know. If . . .

Mr. Milligan: No, no, no. I think I understand. I was focussing on what I understood to be a statement of some great difference in potential cost to industry from the economic regulations and social regulations. Now I understand what you are talking about, I have that example. What you were talking about was an area of social regulation but it was such a massive change . . .

Mr. Gunn: That is right.

Mr. Milligan: . . . that it had great potential.

When they make marginal changes in regulations in that area, I gather your feeling is that the consequences of that on balance are likely to be less than marginal changes on, say, a tariff that can be charged by a telecommunications company or something like that. I now understand the point.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: I suppose, Mr. Chairman and Mr. Gunn, what we have to do as a committee is try to reconcile some of the opinions that we are getting from various groups that appear before us. I must admit that I agree with many of the things that you said. I find some sort of contradiction that may be basically logical to you in some of the positions that you have advocated and, I suppose, though I must say that I am speaking from the benefit of having read many of the submissions that we have received, which you probably have not or you certainly have not.

[*Translation*]

la Loi sur les produits dangereux, afin de corriger une situation donnée. Alors, les représentants de l'industrie et les responsables de la protection de la santé se rencontrent pour en discuter. Il se peut qu'un nouveau règlement soit nécessaire. Pensez-vous que cela devrait passer devant le Parlement?

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Monsieur le président, permettez-moi de faire quelques remarques sur ce point; je ne pense pas que nous disions ici que les règlements devraient passer devant le Parlement, lorsqu'ils sont proposés ou à tout autre moment. Dans votre mémoire, vous y faites référence à un certain moment. Voici le passage:

> les évaluations du programme de réglementation que le Parlement doit examinées.

Cela se trouve au nº 12 de la page 4. Et vous dites:

> . . . les demandes doivent être à titre d'exception.

Lorsque nous parlons de la révision des règlements ou des évaluations de programme ou de l'évaluation des incidences socio-économiques ou peu importe, je pense qu'il faut procéder par sélection ou par exception, si vous voulez. Naturellement, nous ne voulons pas, comme vous l'avez dit, donner au Parlement une charge de travail considérable ou paralyser le système. Ce n'est pas du tout, je crois, ce que nous proposons.

Le président: Avez-vous des questions? Voulez-vous poursuivre, monsieur Berger?

M. Berger: Bien, je ne sais pas. Si . . .

M. Milligan: Non, non. Je crois que je comprends. Je croyais qu'il disait qu'il y avait une grande différence, sur le plan de ce qu'il en coûte à l'industrie, entre les règlements de nature économique et les règlements de nature sociale. Maintenant, je comprends ce que vous vouliez dire; je peux vous donner cet exemple. Vous parliez de réglementation sociale mais, dans ce cas, il s'est produit un changement tellement considérable . . .

M. Gunn: C'est vrai.

M. Milligan: . . . que les possibilités étaient très vastes.

Lorsque, dans ce type de réglementation, il ne survient que des changements accessoires, vous devez penser, je crois, que les conséquences de tels changements devraient être moindres que celles de changements également accessoires portant, disons, sur le tarif que peut demander une compagnie dans le domaine des télécommunications ou une autre entreprise. Maintenant, je comprends.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je présume, monsieur le président et monsieur Gunn, que ce comité a été formé pour essayer de concilier au moins une partie des opinions qui nous parviennent des divers groupes que nous entendons. Je dois admettre que je suis d'accord avec beaucoup de choses que vous avez dites. J'ai trouvé quelques contradictions, qui peuvent vous sembler fondamentalement logiques, dans certaines des thèses que vous avez défendues, mais je dois avouer que j'ai eu le loisir de lire une bonne partie des documents reçus, ce que vous n'avez sûrement pas pu faire.

[*Texte*]

• 1515

For example, you support weeding out vague and poorly written regulations, especially those with conflicting interpretation, yet you are against sunset clauses. We had a gentleman before us this morning who argued rather forcefully that it is only through sunset clauses that you are going to weed out vague and poorly written regulations. Even going beyond that, I suppose, there are probably a number of examples which this person brought to us and which, I am sure, some of our staff could bring to our attention, of regulations that are out of date or that, because of changed circumstances, no longer fit their original objectives or maybe were passed with a certain intention in mind and never really accomplished their particular objective.

So we had a gentleman before us this morning, as I say, who argued that it is only with sunset clauses that you are going to force the bureaucracy to keep their legislation and their regulations up to date. As an example, he used the Bank Act as the common piece of legislation with a sunset clause which is reviewed on a ten-year basis. It is true that this takes up a certain amount of parliamentary time to get at it except that this fellow argued that the Bank Act is one of our most modern pieces of legislation and it is up to date really with the needs of industry, whereas to give you another example in the area of patents and trademarks, because it is not an item on which a review has been forced over the years, it is a piece of legislation which is about 60 years old and which by general acknowledgment is out of date; somebody used the expression, "a sexy item". It is not the top matter on the agenda of Cabinet or of many members of Parliament and there is only a small group of people that deal with patents and trademarks and yet, from having spoken to some of them, I know that they say that that particular piece of legislation is horribly outdated and creates many difficulties for Canadian businesses.

This person again this morning was arguing that it was only through sunset clauses that you would get the civil service to review legislation and regulations on some sort of systematic basis. There has to be a concern obviously that the system will not become bogged down and we are not suggesting again that all these regulations or legislation would be reviewed by Parliament. Therefore, the question I would like to ask you is this: provided that some sort of method can be arrived at to achieve this kind of review without bogging the system down, I suppose you are not inexorably opposed to sunset clauses, then.

Mr. Gunn: No, I do not think so. When you say that this is the only way the public servants of the departments are going to do it, do you think that is true, that you cannot lay down in a mandate from such a committee such as this that departments must review existing legislation as a part of their operations within the department? Is that not just good management? We would do that in business.

Do you have to have Parliament come back and say, you must rewrite this act; you must change it; we must re-discuss it in Parliament? Do you not think there can be some mechanism, going back to the Lambert commision and some of its findings, when you are concerned about the total cost picture

[*Traduction*]

Par exemple, vous désirez que les règlements mal écrits et vagues soient enlevés, surtout ceux qui prêtent à des interprétations contradictoires, et pourtant vous êtes contre les dispositions de temporisation. Ce matin, un monsieur affirmait avec beaucoup d'insistance que seules les mesures de temporisation permettaient d'éliminer de tels règlements, vagues et mal écrits. Je présume même que cette personne nous a fourni un grand nombre d'exemples—et je suis sûr que votre personnel pourrait les signaler—de règlements périmés ou de règlements qui, à cause d'un changement de circonstances, ne répondent plux aux objectifs fixés, ou encore de règlements adoptés dans un certain but et qui n'ont jamais vraiment atteint ce but.

Comme je l'ai dit, un homme a pris la parole ici ce matin pour défendre l'idée que seules des mesures de temporisation réussiraient à forcer la bureaucratie à tenir à jour les lois et les règlements. Il a pris pour exemple la Loi sur les banques, texte de loi qui contient une disposition de temporisation révisée tous les dix ans. Les parlementaires, il est vrai, doivent y consacrer un certain temps, mais cet homme insistait néanmoins sur le fait que la Loi sur les banques est l'un des textes de loi les plus modernes et qu'elle satisfait aux besoins de l'industrie. Par contre, dans le domaine des brevets et des marques de commerce, les textes de loi n'ont jamais été révisés; ils ont 60 ans et tout le monde est d'accord pour dire qu'ils sont périmés. Or, certains diront ironiquement que ces «textes ont le charme de leur âge». Ils ne constituent pas le premier point à l'ordre du jour du cabinet ou de nombreux députés. Les brevets et les marques de commerce intéressent seulement un petit groupe de personnes et, pour avoir discuté avec certaines d'entre elles, je sais qu'elles trouvent cette loi en particulier horriblement désuète et qu'elles y voient la source de nombreuses difficultés pour les entreprises canadiennes.

Cette personne, ce matin, affirmait donc que seules des mesures de temporisation pouvaient forcer la fonction publique à réviser les lois et les règlements de façon systématique. Évidemment, il faudra veiller à ne pas paralyser le système par une charge trop lourde et, je le répète, nous ne proposons pas que toutes les lois, tous les règlements soient révisés par le Parlement. Voici donc la question que j'aimerais vous poser: si une méthode pouvait être élaborée pour mettre en place ce type de révision sans paralyser pour autant le système, vous opposeriez-vous inexorablement dispositions de temporisation?

M. Gunn: Non, je ne crois pas. Mais lorsque vous dites que c'est là le seul moyen de forcer la fonction publique à accomplir cette tâche, en êtes-vous sûr? Pensez-vous vraiment qu'il est impossible qu'un comité comme celui-ci, par exemple, donne aux ministères le mandat de réviser la législation en vigueur, parmi leurs autres tâches? N'est-ce pas tout simplement une question de bonne gestion? C'est ce que l'on ferait dans le monde des affaires.

Est-il nécessaire que le Parlement réexamine tout cela, qu'il dise que telle loi doit être rédigée de nouveau qu'il faut la modifier, qu'il faut en discuter à nouveau en assemblée parlementaire? Ne pensez-vous—je fais référence ici au rapport de la commission Lambert et à quelques-unes de ses conclu-

[*Text*]

of government, the institution of better management methods, that operating government departments may bring about some of these changes? I think this is what Lambert was trying to say. I can see a major statute being discussed in Parliament or in an appropriate committee periodically but can that not be brought back up for discussion without having to have an automatic sunset law?

• 1520

Mr. Berger: I suppose that is a very good question. I certainly would share your belief that good management practices would provoke a review of legislation and regulations on a systematic basis, although I think there is some evidence that it has not done so so sar; hopefully, if management practices are improved, this will take place. We discussed other things this morning, which I do not think I should get into now, about creating incentives basically. I think the Lambert commission talked about financial rewards for good management practices, therefore, cutting down costs and so forth, and those things do not exist at the present time.

Mr. Gunn: Mr. Berger, that is why I was suggesting earlier that in looking at these alternatives in the findings of the Lambert commission, the Comptroller General's office is attempting to institute greater management practices in government departments. It may correct some of the very things we are talking about.

Mr. Berger: Mr. Milligan, would you care to comment?

Mr. Milligan: If I may pick up a theme here, generally in your submission to the committee there seems to be an emphasis more on tightening up, improving the government's own internal management to get control, a better handle, on this problem of burden of excessive regulation. I think there is some scepticism about the benefits that you might have from getting Parliament more involved in the process and I must say that that scepticism has been voiced by virtually every government department and officials that have been before this committee as well. So you seem to be in good company at least with that.

Mr. Banting: Watch it; we might not like government departments.

Mr. Milligan: A consistent message must mean something here.

Mr. Gunn: However, as a free enterpriser I am not so sure I like being lumped in with the views of all government departments. But I also think we must recognize what may be feasible in how much review Parliament can give to some of these things.

Mr. Milligan: I just want to pin down one point. For instance, to take an example, your association has indicated that it does not like the idea of having a rule that regulations should be tabled with legislation when it goes before Parliament for consideration. I do not believe that point was men-

[*Translation*]

sions—qu'il peut exister certains mécanismes, tels que l'institution de meilleures méthodes de gestion, qui puissent permettre aux ministères de procéder à quelques-uns de ces changements, si le coût total des dépenses gouvernementales vous tient à cœur? A mon avis, c'est ce que Lambert essayait d'exprimer. Je comprends qu'une loi importante peut être discutée périodiquement devant le Parlement ou au sein d'un comité particulier, mais ne peut-il pas être soumis de nouveau à la discussion sans qu'il y ait automatiquement une loi de temporisation?

M. Berger: Je pense que c'est une très bonne question. Je suis d'avis, comme vous, que de bonnes méthodes de gestion devraient conduire à une révision systématique des lois et des règlements, mais il faut bien se rendre à l'évidence que ce n'est pas ce qui s'est produit jusqu'ici; or, si les méthodes de gestion sont améliorées, c'est ce qui arrivera. Ce matin, nous avons parlé aussi de créer des stimulants, mais je ne crois pas qu'il soit approprié d'en parler maintenant. Je pense que la commission Lambert a fait mention de primes pour bonnes méthodes de gestion, réduisant ainsi les coûts et ainsi de suite, et de telles choses n'existent pas présentement.

M. Gunn: Monsieur Berger, c'est pour cette raison que j'ai dit précédemment qu'après avoir examiné les solutions suggérées dans le rapport de la commission Lambert, le Bureau du contrôleur général du Canada essaie maintenant d'instituer de meilleures méthodes de gestion dans les ministères gouvernementaux. Cela pourrait corriger quelques-unes, au moins, des choses dont nous parlons.

M. Berger: Monsieur Milligan, auriez-vous des observations à faire?

M. Milligan: Permettez-moi de soulever une question ici. En général, dans le mémoire que vous avez déposé devant ce comité, vous insistez davantage sur le renforcement, l'amélioration de la gestion interne du gouvernement afin de mieux maîtriser ce fardeau que constitue une réglementation excessive. Je pense qu'il y a un peu de scepticisme vis-à-vis des avantages que pourrait vous procurer une plus grande participation du Parlement à cette tâche. Je pense aussi que ce scepticisme est le fait de presque tous les ministères et fonctionnaires qui ont pris la parole devant ce comité. Alors, sur ce point au moins, vous ne semblez pas être le seul de cet avis.

M. Banting: Attention. Nous ne nous entendrons peut-être pas avec les ministères.

M. Milligan: Vous dites tous la même chose . . . c'est un signe.

M. Gunn: Toutefois, à titre de libre entrepreneur, je ne suis pas certain que j'aimerais être mis dans le même sac que tous les ministères. Mais je pense aussi que nous devons reconnaître la part de révision que le Parlement peut faire.

M. Milligan: Je voudrais simplement porter un point à votre attention. Par exemple, votre association a signalé qu'elle n'aimait pas l'idée qu'une règle soit établie selon laquelle les règlements seraient déposés devant le Parlement en même temps que la loi qu'ils accompagnent. Je ne crois pas que ce

[*Texte*]

tioned but in your remarks you expressed a fear that you might lose the opportunity, which has obviously been very valuable to you in the past, of being able to sit down with departmental officials to consult with them before those regulations actually get down on paper or get too far down the road so that the positions of the departments are solidified.

If I may expand on your point, you feel that if they go to Parliament, you might lose that opportunity for input. But I am wondering if this general orientation in your comments against parliamentary involvement reflects a concern by the industry that generally you might lose your ability to mold and shape and ensure that your industry perspective is properly taken into account in the regulations, if parliamentary involvement would increase uncertainty about the actual substance of the regulations, about uncertainty being costly. Is this fair?

Mr. Gunn: The political realities of the parliamentary system might affect it. If you are going to have an act pertaining to hazardous products or something like that, when the first reading of that act comes down, is it supported by regulations? It may have taken a year to draft and a year after the act went through Parliament before regulations come into effect. So, you are going to have, for one year before the first reading of that act, all kinds of discussions with industry about an act that is coming up before being presented to Parliament.

• 1525

You are going to have parliamentarians saying that the public servants and the government are discussing that with industry before we even know what their intent is. In practical terms you are asking something to be done before bringing it into Parliament.

Mr. Berger: Is that not what takes place now?

Mr. Gunn: I do not think so, not so much in the intent of an act that is brought in by government. There is not an awful lot of discussion with a lot of people but the intent of an act . . .

Mr. Berger: That is what we are suggesting in the concept of a regulatory calendar, which first has the intention to legislate in a certain area they advise the public and they advise Parliament of their intention to do so.

The Chairman: Why do we not take a specific example and follow it through the process that you found to work very well, such as the sugar example that you have suggested? Somebody puts the bee in the bonnet of some bureaucrat or some minister that sugar should not go into canned goods. What happens then? Does one the four departments come to you and say, This has been proposed. What do you think of it?

Mr. Gunn: A letter goes out from the Health Protection Branch . . .

Mr. Banting: It is called a trade information letter.

[*Traduction*]

point ait déjà été soulevé, mais dans vos remarques, vous avez dit craindre de perdre la possibilité, qui a été très avantageuse pour vous dans le passé, de vous asseoir avec les fonctionnaires des ministères et de leur faire connaître votre opinion, avant que la rédaction des règlements ne soit entamée ou soit trop avancée pour qu'il soit possible de modifier la position des ministères.

J'aimerais maintenant m'attacher au point que vous avez soulevé. A votre avis, si les règlements sont examinés en assemblée parlementaire, vous perdrez cette occasion de vous Faire entendre. Mais je me demande si cette orientation générale dans vos commentaires contre la participation du Parlement n'est pas le reflet d'une préoccupation de l'industrie, qui a peur de perdre la possibilité de s'assurer que son point de vue sera pris en considération lors de l'élaboration des règlements, si la participation du Parlement doit augmenter l'incertitude relativement au contenu réel des règlements, incertitude coûteuse. Cette position est-elle juste?

M. Gunn: Les réalités politiques du système parlementaire peuvent jouer un rôle. Supposons qu'une loi sur les produits dangereux ou quelque chose du genre soit en train d'être rédigée; à l'étape de la première lecture, sera-t-elle étayée des règlements? Il a peut-être fallu compter un an pour la rédiger, et les règlements n'entreront en vigueur qu'un an après l'adoption de la loi par le Parlement. Par conséquent, pendant toute l'année qui précédera la première lecture de cette loi, il y aura toutes sortes de discussions avec l'industrie au sujet d'une loi qui n'a pas encore été déposée devant le Parlement.

Vous aurez des parlementaires qui diront que les fonctionnaires et le gouvernement discutent de ce sujet avec l'industrie avant que nous ne sachions même quelle est leur intention. Pratiquement, vous demandez qu'on fasse quelque chose avant de soumettre la question au Parlement.

M. Berger: Est-ce que ce n'est pas ce qui se passe en ce moment?

M. Gunn: Je ne le crois pas, pas tellement dans l'esprit d'une loi soumise par le gouvernement. Il n'y a pas beaucoup de discussion avec beaucoup de monde, mais l'esprit d'une loi.

M. Berger: C'est ce que nous proposons dans le concept d'un calendrier de réglementation, que, je crois, vous appuyez en l'espèce. Nous sommes d'avis que lorsque le gouvernement en premier lieu a l'intention de légiférer dans un certain domaine, il avise le public et le Parlement de son intention.

Le président: Pourquoi ne prenons-nous pas un exemple précis et ne le suivons-nous pas à travers le mécanisme que vous avez considéré très bien fonctionner, comme l'exemple du sucre que vous avez proposé? Quelqu'un crée l'idée fixe chez un bureaucrate ou un ministre que le sucre ne devrait pas être mis dans les conserves. Qu'arrive-t-il alors? Est-ce que l'un des quatre ministères vient vous dire: Voici ce qui a été proposé, qu'en pensez-vous?

M. Gunn: Une lettre est envoyée par la Direction de la Protection de la Santé . . .

M. Banting: On l'appelle lettre d'information professionnelle.

[*Text*]

Mr. Gunn: . . . of regulations they are talking about.

Mr. Berger: I noticed that. I wonder if we could get a copy of that? You referred to that in your brief. Could you send us a letter?

Mr. Gunn: Yes.

The Chairman: That comes to you and it will go to each of the individual members and then it will be cycled through your committee to a council.

Mr. Gunn: We have a technical committee in our association that draws on the expertise of the various companises and we adopt an industry position.

The Chairman: Yes. And you just call on the ones in the association who are specifically affected by that one.

Mr. Gunn: Right. That is correct.

The Chairman: And then, through Mr. Banting and others, whatever, you will approach the various agencies . . .

Mr. Gunn: Such as the Health Protection Branch.

The Chairman: . . . and you will say, Now this is our view on it. Here is how it is going to work. We think it is viable or we do not think it is viable. Does the department approach other groups with this industry trade letter?

Mr. Banting: To the best of my knowledge, the industry trade letter is circulated among the departments involved. I know Agriculture gets the one from Health and Welfare.

The Chairman: Also consumer groups.

Mr. Banting: And I think consumer groups.

The Chairman: Let us, for the sake of interest, call them health food nuts at this point.

Mr. Banting: Yes. That one I could not answer but we will check that point out for you and get back to you.

The Chairman: Yes.

Mr. Banting: I think anybody can get on the mailing list.

The Chairman: And you have no objection to the widest dissemination possible of that type of notice of proposed regulations? In other words, one of our proposals might be that, to help the consultative process, the people who get on the mailing list is expanded and that is a public mailing list.

Mr. Banting: Yes, that is right.

The Chairman: Would you have any objection to that?

Mr. Banting: No.

The Chairman: When you are talking with any of the departments, do you face consumer groups head on? Are they there at the same meeting with you?

Mr. Banting: Quite often.

[*Translation*]

M. Gunn: . . . sur les règlements dont elle parle.

M. Berger: Je l'ai remarqué. Je me demande si nous pouvons en obtenir une copie? Vous l'avez mentionné dans votre mémoire. Pouvez-vous nous envoyer une lettre?

M. Gunn: Oui.

Le président: Elle vous sera adressée et ira à chacun des membres particuliers et sera ensuite transmise à travers votre comité à un conseil.

M. Gunn: Nous avons un comité technique dans notre association qui fait appel à l'expérience de diverses compagnies et nous adoptons une attitude d'industrie.

Le président: Oui. Et vous faites justement appel dans l'association à ceux qui sont précisément touchés par celle-là.

M. Gunn: Oui. C'est exact.

Le président: Et ensuite, par l'intermédiaire de M. Banting et d'autres, qui qu'ils soient, vous vous mettrez en rapport avec les divers organismes . . .

M. Gunn: Comme la Direction de la Protection de la Santé.

Le président: . . . et vous direz: Voici notre opinion à ce sujet. Voici comment ça va marcher. Nous pensons que c'est viable ou nous ne pensons pas que c'est viable. Est-ce que le Ministère entre en communication avec d'autres groupes avec cette lettre professionnelle a l'industrie?

M. Banting: Pour autant que je sache, on fait circuler la lettre professionnelle a l'industrie parmi les ministères intéressés. Je sais que le ministère de l'Agriculture reçoit celle du ministère de la Santé et du Bien-être social.

Le président: Les groupements de consommateurs également.

M. Banting: Et, je crois, les groupements de consommateurs.

Le président: Pour les besoins de la cause, appelons les à ce stade des enragés des aliments naturels.

M. Banting: Oui. Je ne peux répondre sur ce point, mais nous ferons des recherches nécessaires à ce sujet et vous en communiquerons le résultat.

Le président: Oui.

M. Banting: Je crois que n'importe qui peut être inscrit sur la liste de distribution.

Le président: Et vous n'avez aucune objection à la diffusion éventuelle la plus large de ce genre d'avis du règlement proposé? En d'autres mots, l'une de vos propositions pourrait être que, pour aider le processus de consultation, on augmente le nombre de personnes inscrites sur la liste de distribution et que celle-ci devienne une liste de distribution publique.

M. Banting: Oui, c'est exact.

Le président: Auriez-vous une objection à cela?

M. Banting: Non.

Le président: Lorsque vous discutez avec l'un des ministères, avez-vous à faire face à un groupement de consommateurs? Sont-ils présents à la même réunion que vous?

M. Banting: Très souvent.

[*Texte*]

Mr. Gunn: Quite often and there are certain things that you can say to Consumer and Corporate Affairs. After consultation, when we have reached an agreement on a particular regulation, they will say, We want to get an opinion from the Consumers Association of Canada on this. And they come back and may have different opinion. Then we will all sit down together and we will reach an agreement.

Mr. Banting: I think an example of this consultation is on metric conversion which we have been involved in to a great extent.

The Chairman: Yes.

Mr. Banting: Consumer groups have been sitting in on the same meetings. Unfortunately, we do not always agree.

The Chairman: Yes.

Mr. Banting: But, as I say, at least they know where we stand and the reasons why we suggest these things. You are saying that in each of these areas you have an act that says, Thou shall not produce and sell any product which is going to endanger your life, limb or happiness, or whatever. Then the question of what is dangerous is introduced by regulation. Supposing we were going into a whole new area in the food industry, and I cannot even imagine what it would be, but that we shall not import food from the . . .

• 1530

An hon. Member: The moon.

The Chairman: . . . the moon, say. And there was an act proposed, there was also the power to regulate and we could have foods imported from certain planets, or whatever, by Order in Council. Are you suggesting that there should not be the type of prior notice at the same time as the legislation as to what types of planets should be excluded by this prohibition?

Mr. Gunn: This is getting back to what Mr. Berger was saying If a government on a regulatory calendar says, we are going to be bringing in an act pertaining to importing food from the moon, there should be all kinds of consultation with affected industries prior to that act coming up in Parliament, what I am saying is that I do not think you can write the regulations that will flow from that act and submit them at the same time. If you are going to debate the proposed legislation, you are going to make changes in the departments, and the regulations flow from the final act, which is the intent and the wishes of Parliament. If those are very fair and precise, I do not think we will get the act rewritten by writing in the regulations. But you might spend an awful lot of time drafting regulations of a proposed act very early on.

The Chairman: Let me tell you about one of our dilemmas, say, on the Bank Act. It makes a lot of sense for your industry, dealing with each of these items piecemeal when they come along in a regulatory form. Take the Bank Act: there are provisions in there relating to foreign banks that give a great deal of discretion. Some members on the banking committee

[*Traduction*]

M. Gunn: Très souvent et il y a certaines choses que vous pouvez dire à Consommation et Corporations Canada. Après consultation, lorsque nous nous sommes entendus sur un règlement particulier, il diront: Nous voulons avoir un avis de l'association des consommateurs du Canada à ce sujet. Et ils peuvent retourner et avoir un avis différent. Nous nous assoirons ensuite tous ensemble et parviendrons à un accord.

M. Banting: Je crois qu'un exemple de cette consultation réside dans la conversion au système métrique à laquelle nous avons participé dans une grande mesure.

Le président: Oui.

M. Banting: Les groupements de consommateurs ont assisté aux mêmes réunions. Malheureusement, nous ne sommes pas toujours d'accord.

Le président: Oui.

M. Banting: Mais, comme je le dis, au moins ils savent où nous en sommes et les motifs pour lesquels nous faisons ces propositions. Vous voulez dire que dans chacun de ces domaines vous avez une loi qui dit: «tu ne produiras pas et tu ne vendras pas un produit qui va mettre en danger ta vie, un de tes membres, ton bonheur ou n'importe quoi d'autre». Ensuite la question de ce qui est dangereux est introduite par règlement. Supposons que l'industrie alimentaire se dirige vers un domaine tout à fait nouveau, et je ne peux même pas imaginer de quoi il s'agirait, mais que nous ne devons pas importer d'aliments de . . .

Une voix: La lune.

Le président: Disons la lune. Et qu'il y aurait une proposition de loi; qu'il y aurait également un pouvoir de réglementation et qu'en vertu d'un décret du Conseil, nous pourrions importer des aliments de certaines planètes, etc. Entendez-vous dire qu'il ne devrait pas y avoir le genre de préavis en même temps que la loi au sujet du genre de planèts qui devraient être exclues par cette interdiction?

M. Gunn: C'est là revenir sur ce que M. Berger disait. Si un gouvernement qui suit un calendrier de réglementations dit: «nous allons soumettre une loi relative à l'importation d'aliments de la lune», il devrait y avoir tous genres de consultations avec les industries touchées avant que cette loi ne soit soumise au Parlement. Ce que je veux dire c'est que je ne crois pas que vous puissiez rédiger le règlement qui découlera de cette loi et le soumettre en même temps. Si vous allez débattre la loi proposée, vous allez apporter des changements dans les ministères et au règlement découlant de la loi définitive, et ce sont là l'intention et les désirs du Parlement. Si ceux-là sont très équitables et très précis, je ne crois pas que nous ferons rédiger la loi le nouveau en y incorporant le règlement. Mais vous pourriez perdre beaucoup de temps à rédiger beaucoup trop tôt le règlement d'une loi proposée.

Le président: Laissez-moi vous parler d'un de nos dilemmes, disons sur la Loi sur les banques. Votre industrie trouve très logique de traiter en détail chacune de ces questions quand elles se présentent sous forme de règlement. Prenez la Loi sur les banques: elle contient des dispositions relativement aux banques étrangères, qui donnent beaucoup de pouvoir discré-

[*Text*]

want to know what those regulations are going to be, say, on automobile leasing before they pass the statute. They want to know what those regulations are going to be before they will pass the proposed section in the bill which allows banks to go into leasing; they want to know what limits are going to be. We, as a committee, are faced with the problem of recommending whether in an across-the-board rule, where you have legislative changes in the regulatory area, you should also have the regulations tabled so that members of Parliament know what the real effect of the law is going to be.

Or take the Immigration Act where the regulations set forth the point system. They, in effect, determine who can get into this country and who cannot. And you are saying that that type of approach would be very inappropriate for your industry.

Mr. Banting: I think it would.

Mr. Deniger: Insofar as the regulations would be adopted simultaneously with the act because, if the act were adopted but not necessarily enforced immediately, there would be a lapse of time between the regulations being made public and coming into force, notwithstanding whether the act went through Parliament or not.

Mr. Gunn: I guess one of the dilemmas is that in certain legislation—let us go back to the Hazardous Products Act—the intent of the act which set out the original statute has evolved further regulations over the years as situations occurred and are covered under the Hazardous Products Act, things that probably were not even perceived at the time the act was submitted.

Mr. Banting: If the regulations were tabled at the time of the legislation, if those regulations had to be changed at any time, I presume they would have to come back to Parliament.

The Chairman: No, no. I do not think that comes out of our recommendations at all. That would be one possibility that we could recommend.

Mr. Gunn: At the present time, regulations are not passed by Parliament so long as they reflect the intent of the legislation.

The Chairman: That is right.

Mr. Banting: But our concern about that is the time. We have enough difficulty now in trying to get regulations changed by Order in Council to bring it back to Parliament and get it on the agenda for Parliament; then Parliament is adjourned and we have elections.

• 1535

Mr. Berger: If I might make a comment here—I think Mr. Milligan has a few questions he would like to ask—one of the people whom we talked to this morning basically also said that he felt the prior review of regulations by Parliament was not that critical because some of the important questions that he thought had to be asked were not how nicely the regulation is written but on some sort of *ex post facto* basis, taking a look at a piece of legislation and its regulations to see how the

[*Translation*]

tionnaire. Certains membres du Comité sur les banques veulent savoir ce que sera ce règlement, disons en matière de crédit-bail d'automobiles avant d'adopter la Loi. Ils veulent savoir ce que sera ce règlement avant d'adopter l'article proposé dans le projet de loi qui permet aux banques de faire du crédit-bail; ils veulent savoir quelles seront les restrictions. Nous, en tant que Comité, avons à faire face à la difficulté de recommander si dans un règlement général, lorsque vous avez des changements législatifs dans la sphère de réglementation, vous devriez également faire déposer le règlement de façon à ce que les membres du Parlement sachent ce que seront les effets réels de la Loi.

Ou prenez la Loi sur l'immigration dont le règlement établit le système des points. En effet, ceux-ci déterminent qui peut entrer dans le pays et qui ne le peut pas et vous dites que ce genre de méthode serait très impropre pour votre industrie.

M. Banting: Je crois qu'elle le serait.

M. Deniger: Pour autant que le règlement serait adopté en même temps que la loi, parce que, si la loi était adoptée mais ne serait pas nécessairement mise en vigueur immédiatement, un certain temps s'écoulerait entre le fait de rendre public le règlement et sa mise en vigueur, sans égard au fait de savoir si la loi aurait été adoptée par le Parlement ou non.

M. Gunn: Je crois que l'un des dilemmes est que dans une certaine législation, telle la Loi sur les produits dangereux, l'esprit qui avait inspiré la loi initiale, a entraîné, au cours des années, d'autres règlements au fur et à mesure que se présentaient des situations qui sont couvertes par la Loi sur les produits dangereux mais que, probablement, on ne pouvait même pas concevoir au moment où la Loi avait été soumise.

M. Banting: Si le règlement avait été déposé en même temps que la Loi, chaque fois qu'il aurait fallu modifier le règlement, je suppose qu'on aurait dû revenir devant le Parlement.

Le président: Non, non. Je ne crois pas du tout que c'est ce qu'il faut déduire de nos recommandations. Ce serait une possibilité que nous pourrions recommander.

M. Gunn: Actuellement, un règlement n'est pas adopté par le Parlement aussi longtemps qu'il reflète l'esprit de la Loi.

Le président: C'est exact.

M. Banting: Mais notre inquiétude à ce sujet, c'est le temps. Nous avons assez de difficultés en ce moment à essayer de faire modifier le règlement par un décret du Conseil, pour le ramener au Parlement et l'y faire inscrire à l'ordre du jour; ensuite le Parlement s'ajourne et nous avons les élections.

M. Berger: Puis-je faire un commentaire ici? Je crois que M. Milligan aimerait poser quelques questions. L'une des personnes auxquelles nous avons parlé ce matin a également dit qu'elle considérait que la révision préalable des règlements par le Parlement n'était pas tellement importante, parce que certaines des questions importantes qui devaient, à son avis, être posées n'étaient pas de savoir si le règlement était bien écrit mais, sur une espèce de base rétroactive, d'examiner une

[*Texte*]

performance matched up with the objectives that were set out at the time that the regulations and the act were introduced. We recognize very much your concern about bogging the system down and, indeed, we want to direct all our efforts to see the system and the process speeded up; you can be sure that we will take note of that concern.

Mr. Gunn: Are you saying, Mr. Berger, that the regulations should accompany the statute when it goes through Parliament and then if future regulations were put into that act sometime later, they have to come back?

The Chairman: No. Maybe I could just respond to that concern. In the initial stages in that Hazardous Products Act there must have been concern over one type of product or something. The bureaucrats obviously have in their mind one type of thing, at least if they want to regulate. Over the years, they might find a thousand that go into it. Maybe the things that they have in their mind originally should be part of it. There is no point in passing a statute saying we can prohibit hazardous products by regulation if you have none of those regulations in mind.

One of the possibilities when you want to add another product to it is not that it cannot be done by regulation through Order in Council but perhaps it cannot be done without consultation. Perhaps it cannot be done without prior notice, such that you are, for example, considering adding sugar or cyclamates or food colouring to that list so that interested parties can respond. In other words, maybe you have a good consultation process going but in other industries maybe there is not that consultation; maybe the government just steps in and regulates without giving any notice and then the industry has to live with it. Is there any way by which we can legislate the type of happy relationships that you have developed? I guess that is what we are asking ourselves.

Mr. Banting: In this trade industry letter—and Agriculture Canada has the same type of format of advising sectors of the industry that something is being considered—there is always a time limit; if we have not responded in 30 days or 60 days or something else, then regulations will be gazetted. That gives us the opportunity to respond. I think this is what you are talking about.

The Chairman: Yes.

Mr. Banting: If that were generally available, I certainly cannot see any objection to it whatsoever. But I get very concerned about having to get a change in regulations and having to come back to Parliament before a committee because of the time that is involved. Even now, as I say, on this metric conversion we are so frustrated, and sometimes industry is ready to go with it. We agree on a date for metric industry two years in advance and the enabling legislation has not been changed by the time we get there. This is the type of thing that really frustrates us.

[*Traduction*]

loi et son règlement pour constater comment leur application a répondu aux objectifs établis au moment de leur présentation. Nous comprenons très bien votre inquiétude au sujet de la possibilité que le système soit embourbé. En fait, nous entendons faire tout notre possible pour que le système et le processus soient accélérés. Vous pouvez être sûr que nous prendrons note de cette inquiétude.

M. Gunn: Voulez-vous dire, M. Berger, que le règlement devrait accompagner la loi lorsqu'elle est soumise au Parlement et qu'ensuite, si un règlement futur était plus tard incorporé à cette loi, il faudrait y revenir?

Le président: Non, je pourrais peut-être répondre à cette inquiétude. Au cours des premières étapes de la Loi sur les produits dangereux, il a dû y avoir des inquiétudes au sujet d'un type de produit ou d'autres choses. Il est évident que les bureaucrates pensent à un type de chose, du moins s'ils veulent réglementer. Avec les années, ils peuvent trouver un millier de choses auxquelles le règlement s'applique. Peut-être que les choses auxquelles ils pensaient à l'origine devraient en faire partie. Il n'y a aucune utilité à passer une loi en disant qu'on peut interdire par règlement des produits dangereux, si on n'a aucun de ces règlements en vue.

L'une des possibilités, lorsqu'on veut ajouter un nouveau produit, ce n'est pas qu'on ne peut pas le faire par règlement à travers un décret du Conseil mais, peut-être, qu'on ne peut pas le faire sans consultation. Peut-être qu'on ne peut pas le faire sans préavis, comme celui que vous envisagez, par exemple, pour ajouter le sucre, les cyclamates ou les colorants alimentaires à cette liste, de façon à ce que les parties intéressées puissent répondre. En d'autres termes, vous avez peut-être un bon processus de consultation mais peut-être qu'il n'y a pas de consultation dans d'autres industries. Peut-être que le gouvernement intervient et établit une réglementation sans préavis et l'industrie doit ensuite s'en satisfaire. Y a-t-il un moyen qui nous permette de légiférer le genre de bonnes relations que vous avez créées? Je crois que c'est la question que nous nous posons.

M. Banting: Il y a toujours un délai dans cette lettre professionnelle à l'industrie—et Agriculture Canada a la même façon d'aviser les secteurs de l'industrie que quelque chose est sous examen. Si nous n'avons pas répondu dans les trente jours ou dans les soixante jours ou dans tout autre délai qui peut être fixé, le règlement est publié dans la Gazette. Cela nous donne la possibilité de répondre. Je crois que c'est ce dont vous parlez.

Le président: Oui.

M. Banting: Se cela était fait d'une manière générale, je n'y trouverais certainement aucune objection. Mais je suis très inquiet au sujet de la possibilité d'avoir une modification de la réglementation et d'avoir à retourner au Parlement devant un comité, à cause du délai que cela comporte. Même maintenant, comme je le dis, nous sommes tellement frustrés par la question de la conversion au système métrique et parfois l'industrie est prête à l'accepter. Nous convenons d'une date, deux ans à l'avance, pour l'application à l'industrie du système métrique et la loi habilitante n'a pas été modifiée à l'expiration de ce délai. C'est le genre de chose qui réellement nous frustre.

[*Text*]

The Chairman: Should we put time limits during which the regulators must act upon a regulation?

Mr. Banting: I think you certainly need a time limit for responses. When the trade industry letter goes out to the general public, there has to be a time limit to respond to it; there is no doubt about it. But as far as time in acting, this is something I guess we have not talked about.

• 1540

Mr. Gunn: Let us go back to one of the classic examples in recent years of the 1.5 litre bottle in the soft drink industry, where all hell broke loose because somebody dropped one. All you need is for somebody to get up on the floor of the House and say to the minister, What are you doing about that? You are going to kill half the Canadians. The first thing you know, you have under the Hazardous Products Act or something like that a whole string of regulations. You are never going to get around that kind of situation, what with political expediency because somebody is harping about it.

The Chairman: Supposing we were to say you can take them off the market for a period of 10 days while the whole thing is being investigated, but after that you would have to take it before Parliament to get an extension or something. There were many complaints about the 1.5 litre bottles, I agree.

Mr. Gunn: Why?

The Chairman: Because of the way we handled it.

Mr. Gunn: I think the minister panicked.

The Chairman: What type of safeguard would you see to protect against that type of hasty action which does not permit, as you indicate, a full range of responses?

Mr. Gunn: I do not think you will ever avoid that kind of situation. It does not matter what you have, it has to be brought in and assessed.

The Chairman: In other words, we are going to have a whole slew of emergency regulatory powers which will not have a waiting period, which will not have a notice period, which will not have a consultation period. The minister is going to have to be able to act quickly. If he has acted without giving notice, then maybe the notice period should immediately have to start to run from the moment he has passed that emergency regulation so that interested parties can get their briefs in quickly.

Mr. Deniger: Mr. Chairman, I think common sense has to prevail. From what I see of this brief, which I like because it is concise, it is clear and it is to the point although I have difficulty with some points especially towards the financing of public interest groups, I think the association has such a good relationship built over 30 years with competent people in the departments, in a non-regulated area, that they are just doing very well. In fact, we are comparing apples and oranges—I do not want to steal anything from the association—but when we

[*Translation*]

Le président: Devrions-nous imposer des délais au cours desquels les personnes qui en sont chargées doivent agir en ce qui concerne la réglementation?

M. Banting: Je crois que vous avez certainement besoin d'un délai pour les réponses. Lorsque la lettre professionelle à l'industrie est envoyée au public, il faut qu'il y ait un délai pour y répondre; il n'y a aucun doute à ce sujet. Quant au délai pour agir, c'est je crois une chose dont nous n'avons pas parlé.

M. Gunn: Revenons sur l'un des cas classiques des dernières années, celui de la bouteille de 1,5 litres dans l'industrie des boissons gazeuses, qui a causé toute une histoire parce que quelqu'un en a laissé tomber une. Il suffit simplement qu'une personne se présente devant la Chambre et dise au Ministre: qu'est-ce que vous allez faire à ce sujet? Vous allez tuer la moitié des Canadiens, on apprend tout d'un coup que toute une série de règlements ont été adoptées en vertu de la *Loi sur les produits dangereux* ou d'une loi semblable. Vous ne réglerez jamais ce genre de problème avec de l'opportunisme politique parce que quelqu'un rabâche la même chose.

Le président: Supposons que nous permettions à cette industrie de retirer ses bouteilles pendant une période de dix jours, le temps de faire une enquête complète, mais qu'à l'expiration de ce délai nous lui demandions de soumettre le cas au Parlement pour obtenir une prolongation. Je reconnais qu'il y a eu de nombreuses plaintes au sujet des bouteilles de 1,5 litres.

M. Gunn: Pourquoi?

Le président: A cause de la façon dont nous avons traité le problème.

M. Gunn: Je crois que le Ministre a été pris de panique.

Le président: Quelles mesures de protection envisagez-vous pour empêcher ce genre d'action précipitée qui ne permet pas, comme vous l'avez souligné, de disposer d'un choix complet de mesures?

M. Gunn: Je crois que vous ne pourrez jamais éviter ce genre de situation. Peu importe les mesures dont vous disposez, celles-ci devront être appliquées et évaluées.

Le président: En d'autres termes, nous allons disposer d'un grand nombre de pouvoirs réglementaires d'urgence qui ne comporteront ni délai d'attente, ni délai d'avis et ni délais de consultation. Le Ministre devra être en mesure d'agir rapidement. S'il a agi sans donner d'avis préalable, il faudra peut-être alors faire commencer le délai d'avis immédiatement après l'adoption du règlement d'urgence pour que les parties concernées puissent présenter leurs mémoires rapidement.

M. Deniger: Monsieur le président, je crois que le bon sens doit l'emporter. D'après ce que je peux constater de ce mémoire, qui est concis, clair et sans digression inutile, même si j'ai eu de la difficulté a saisir certaines questions, en particulier celles qui touchaient au financement de certains groupes d'intérêt public, je crois que l'association a établi de si bons rapports avec des personnes compétentes dans les ministères pendant trente ans, dans un secteur qui n'est pas réglementé, qu'elle n'a pas de problèmes. En fait, nous sommes en

[*Texte*]

are trying to compare them with the auto people or the bank people, there is distrust between the regulated people, the government people and the general people at large. I do not feel that distrust here and because of that I think it is common sense and I agree completely with Mr. Gunn when he says there will be situations where governments will have to act immediately without consultation. That is a fact of life.

I would expect, for example, that in the United States, if health and welfare came out with a new study saying that this particular thing was very, very dangerous, we would probably have to act immediately and have consultations afterwards. I think that is something we will have to live with. It is good common sense to me.

Mr. Banting: This certainly happened with the cyclamates.

Mr. Deniger: Exactly.

Mr. Banting: And erratically of course, cyclamates are being reconsidered because there was a mistake made or they think there may have been a mistake made, but this was a number of years later. That is what happened there; the order was issued overnight and then we got involved trying to liquidate the inventory and a very difficult situation developed.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, there is one point that we skipped over and for the record I would just like to see if I have it correctly, because I think it is something new, and it is something that the committee would want to keep in mind. It is back to this question of the possibility of tabling the regulations when you introduce a new bill before Parliament. I will not belabour it but I believe you have indicated that you would not like to see that as a general rule, and I think I have identified two reasons for it. Firstly, you are concerned—this is a technical point—that the departments may not be able to consult with you in advance because it would be a breach of parliamentary privilege to go to a private-sector interests with the information on the content of the regulations which they would have to do if they were going to consult effectively before they go to Parliament.

The second aspect is that there is a concern that at that point, having gone through that much work to develop all that detail, it goes through for approval by the minister and with Cabinet as well, I assume, who must approve the legislation. Then regulations have to be tabled and I would assume that Cabinet would also have to approve the regulations.

• 1545

The government and the bureaucracy might have so much invested in that particular package and the regulations might be designed to mesh with the legislation that I think you might find it more difficult in the parliamentary review process to make changes in the legislation itself and in the regulations. In other words, there is so much effort invested in what they

[*Traduction*]

train de comparer des pommes avec des oranges. Je ne veux rien enlever aux gens de l'association, mais lorsque nous essayons de les comparer avec les gens de l'industrie automobile ou du milieu bancaire, nous constatons qu'il existe de la méfiance entre les organisations faisant l'objet d'une règlementation, le gouvernement et le grand public. Je ne remarque pas de méfiance ici et c'est la raison pour laquelle je crois qu'il s'agit d'une question de bon sens et que je suis entièrement d'accord avec M. Gunn lorsqu'il affirme qu'il y aura des situations où les gouvernements devront agir immédiatement sans consultation. C'est normal.

Par exemple, si le département de la santé et du bien-être aux États-Unis concluait dans une étude que tel produit est très dangereux, nous devrions probablement agir immédiatement et n'avoir des consultations qu'après. Le crois que nous devons apprendre à nous accommoder de ce genre de situation. D'après moi, il s'agit d'une question de bon sens.

M. Banting: C'est ce qui s'est produit avec les cyclamates.

M. Deniger: Exactement.

M. Banting: Et sans méthodes bien entendu; les cyclamates font actuellement l'objet d'une nouvelle étude parce qu'il y a peut-être eu une erreur dont on ne s'est aperçu que de nombreuses années après. C'est ce qui s'est produit aux États-Unis. Des directives ont été émises du jour au lendemain. Nous nous sommes retrouvés à essayer de liquider nos stocks, ce qui a entraîné une situation très difficile.

M. Milligan: Monsieur le président, nous avons omis une question, et pour les fins du dossier je veux m'assurer que je l'ai bien saisie, car je crois qu'il s'agit de quelque chose de nouveau que le comité ne veut pas perdre de vue. Je me réfère de nouveau à la question de savoir s'il vous serait possible de déposer le règlement lorsque vous présentez un projet de loi devant le Parlement. Je n'insisterai pas outre mesure, mais je crois que vous avez indiqué que vous n'aimeriez pas en faire une règle générale et je pense avoir trouvé deux raisons à cela. Premièrement,—il s'agit d'une question technique—vous craignez que les Ministères ne puissent vous consulter d'avance parce que ce serait une atteinte aux privilèges du Parlement que de renseigner une entreprise du secteur privé sur le contenu du règlement, ce qu'ils devraient faire pour avoir des consultations efficaces avant de se présenter devant le Parlement.

Deuxièmement, vous craignez qu'à ce stade, après avoir consacré autant d'efforts à l'élaboration des détails, le règlement soit soumis à l'approbation du Ministre et du Cabinet qui, je présume, doivent approuver la loi. Le règlement doit ensuite être déposé et je présume que le cabinet devra également l'approuver.

Comme le gouvernement et les bureaucrates auront peut-être investi beaucoup d'efforts dans cet ensemble particulier et que le règlement aura peut-être été conçu de façon à s'imbriquer à la loi, il vous sera peut-être plus difficile lors du processus de révision par le Parlement d'apporter des modifications à la loi elle-même et au règlement. En d'autres termes,

[*Text*]

brought before Parlement at that point that you would be afraid that they might be more wedded to it than might otherwise be the case if the regulations had not been developed. Is that a fair statement of your concern?

Mr. Gunn: I think that is a fair statement. Mr. Chairman, part of the thing in that in an act or a statute that is being brought in, what is spelled out is the intent and perhaps broad regulations as opposed to specific regulations. The specific regulations are really the nuts and bolts of how you carry out the intent of the act. In most of the acts that I have read there were some specific things such as, You shall not do this and you shall not do that. How are those going to be carried out by the types of regulations basically that we are talking about? In other words, I would put in regulations as broad-brush regulations that carry out the intent and spirit of the act and then down to the specifics, how the logistics of an industry comply with those regulations. Those are the things we think and those specific regulations cannot come before Parliament at the time . . .

Mr. Milligan: Perhaps I can find an example here. Under the Food and Drugs Act, there are compositional standards for a variety of foods. I imagine your industry would be affected by those standards.

Mr. Gunn: We have also been severely affected by the Labatt decision, it looks as though the Supreme Court gave the provinces those standard rights.

Mr. Milligan: If committees had heard mention of the Labatt decision before, it raises another point which I am sure somebody will get to later.

Under those regulations, as I understand them, there are some broad regulations that create offences for representing a food product if it does not comply with a standard, in other words, there are different levels in the regulations. There is the broad framework and then you can get down to an individual standard, say, for French dressing, we saw one the other day for French dressing and they list the various ingredients that are permitted or allowed in French dressing. If I take your comment then, what you are suggesting is that although there is a certain level in that regulatory arrangement above the specifics for French dressing that . . .

Mr. Gunn: That could have gone before Parliament.

Mr. Milligan: . . . could have gone before Parliament. But Parliament really should be considered on whether there is 0.5 milligram per whatever.

Mr. Gunn: Under the Canadian Agricultural Products Standards Act, known as the CAPS Act, of Agriculture Canada, many regulations in our industry are covered under the CAPS Act. The broad scope of that act and the broad regulations, I think were well discussed in Parliament and they are still writing regulations under the CAPS Act. And they are all specific recommendations.

Getting back to Mr. Berger's point, what we are really saying is how much can you put in before an act becomes law

[*Translation*]

ils auront investi tant d'efforts dans ce qu'ils auront présenté devant le Parlement à ce stade, que vous craindrez qu'ils tiennent plus à leur point de vue qu'ils ne l'auraient fait si le règlement n'avait pas été élaboré. Est-ce que j'exprime bien votre inquiétude?

M. Gunn: Je crois que oui. Monsieur le président, dans ce domaine, une partie de nos difficultés vient du fait que lorsqu'une loi est déposée, l'accent est mis sur son esprit et peut-être aussi sur ses dispositions générales plutôt que sur le règlement d'application particulière. En fait, le règlement d'application particulière constitue le mécanisme permettant d'appliquer l'esprit de la loi. La plupart des lois que j'ai lues portent sur des points particuliers et énoncent telle ou telle interdiction. Comment peut-on faire appliquer ces points par le genre de règlement dont nous parlons? En d'autres termes, j'insérerais dans un règlement les dispositions générales qui portent sur l'esprit de la loi et ensuite les dispositions particulières sur la façon dont une industrie doit se conformer au règlement. C'est à cela que nous pensons, et des règlements d'application particulière ne peuvent être déposés devant le Parlement pour le moment.

M. Milligan: Je peux peut-être trouver un exemple ici. La Loi des des aliments et drogues prévoit des normes de composition pour une quantité d'aliments. J'imagine que votre industrie est touchée par ces normes.

M. Gunn: Nous avons également été sévèrement touchés par la décision dans l'affaire Labatt. Il semble que la Cour suprême ait cédé aux provinces le droit d'établir ces normes.

M. Milligan: Si les comités ont déjà entendu parler de l'affaire Labatt, cela soulève une autre question qui sera sûrement abordée ultérieurement.

Si j'ai bien compris, ce règlement comporte des dispositions générales qui créent des infractions si un aliment donné est représenté alors qu'il ne répond pas aux normes. En d'autres termes, le règlement comporte différents niveaux. Il y a d'abord le cadre général, puis les normes individuelles. par exemple, prenons le cas de la vinaigrette française; l'autre jour, nous avons vu une norme qui s'appliquait à la vinaigrette française dans laquelle étaient énumérés les différents ingrédients permis pour sa composition. Donc, pour revenir à votre commentaire, vous laissez entendre que même s'il y a certains niveaux dans la réglementation au dessus des normes particulières s'appliquant à la vinaigrette française, celles-ci . . .

M. Gunn: Celles-ci auraient pu être soumises au Parlement.

M. Milligan: . . . celles-ci auraient pu être soumises au Parlement. Mais le Parlement devrait effectivement examiner s'il existe 0.5 mg. par quoi que ce soit.

M. Gunn: De nombreux règlements dans notre industrie relèvent de la Loi sur les normes des produits agricoles, Agriculture Canada. La portée générale de cette loi et les dispositions générales ont été discutées à fond, me semble-t-il, devant le Parlement, et le règlement relevant de cette loi continue d'être rédigé. Il s'agit de recommandation particulières.

Pour revenir au point soulevé par M. Berger, la véritable question que nous nous posons est de savoir ce que nous devons

[*Texte*]

and how much flows from it? What we are saying is that if the intent of the act and the basic regulations are specific enough in the statute, the regulations that flow from that should not wander too much from the intent of the act. That is where the greatest consultation will come from.

Mr. Banting: I would like to raise a part of your statement where you said that once regulations are passed or approved they are much more difficult to influence or change even in consultation later. This is absolutely true; once something is a regulation, it is much, much more difficult to change it because of the vested time and everything and everybody has got involved. That is why we feel this consultation in the preparation of regulations and legislation is so important.

Mr. Berger: Mr. Gunn, I would like to ask you a question, if I may, about—I think I have a moment or so.

The Chairman: Absolutely.

• 1550

Mr. Berger: You are also an executive with the H.J. Heinz Company. Who do you deal with in the field, so to speak? Do you have inspectors that come to your plant from time to time? What kind of people do you have coming to see you?

Mr. Gunn: In our company, and many of our members are in the same position, we have resident inspectors in our plant for meat inspection. So, in carrying out many of the regulations of that act, he just walks through the plant every morning, looks at it and says. You are meeting all the regulations. Now, he happens to have a very easy job because our internal standards are higher than those of the government. So, in that particular plant he does not work too hard but he is there.

What we have argued for during the last 10 years with people in Agriculture Canada is that that resident inspector is under the meat act. If we are filling a product, let us say, that has nothing but raspberries, the strained raspberries in our baby food, they bring in a guy from the fruit and vegetable division who is located in an office 20 miles away. He comes in and inspects that product because it is not under the Meat Inspection Act.

What we have been saying for years, and we think we have finally made some ground with Agriculture Canada, is why can that resident inspector not be empowered to do the inspection under the other acts? If Consumer and Corporate Affairs wanted to make an inspection of our plant, and our plant is in the finest agricultural county of Canada represented by the Honourable Eugene Whelan, they send a guy from London to inspect our plant from Consumer and Corporate Affairs; a Health Protection Branch guy might come from Windsor. What we are saying is that in this tremendous duplication of inspection services, why can the resident government inspector

[*Traduction*]

insérer dans une loi pour qu'elle puisse être appliquée et quelle est la portée réelle de celle-ci. Nous prétendons que si l'esprit de la loi et les dispositions essentielles sont suffisamment précis dans la loi, le règlement qui en découle ne doit pas beaucoup s'écarter de l'esprit de la loi. C'est de là que viendra la plus grande partie des consultations.

M. Banting: J'aimerais relever une partie de votre déclaration où vous avez affirmé qu'une fois qu'un règlement est passé ou adopté, il est beaucoup plus difficile de le modifier par la suite, même en consultation. Cela est absolument vrai; lorsqu'un règlement est adopté, il est beaucoup plus difficile de le modifier à cause du temps investi et tout et parce que tout le monde y est mêlé. C'est la raison pour laquelle nous croyons que les consultations sont aussi importantes dans la rédaction des règlements et des lois.

M. Berger: Si vous le permettez, M. Gunn, j'aimerais vous poser une question au sujet de—Je crois qu'il me reste quelques instants.

Le président: Absolument.

M. Berger: Vous êtes également l'un des dirigeants de la compagnie H.J. Heinz. Avec qui faites-vous affaire dans ce secteur? Des inspecteurs viennent-ils vous voir à l'usine de temps en temps? Qui vous rend visite?

M. Gunn: Dans l'usine de notre compagnie, et bon nombre de nos membres sont dans la même situation que la nôtre, il y a des inspecteurs résidents chargés de l'inspection des viandes. Donc, pour appliquer une bonne partie des règlements relevant de cette loi, il se contente de traverser l'usine tous les matins, regarde et déclare: Vous satisfaites à tous les règlements. En fait, son travail est très facile parce que nos propres normes sont plus rigoureuses que celles du gouvernement. Donc, dans notre usine, son travail n'est pas trop difficile, mais il est présent.

L'objet de nos discussions avec les gens d'Agriculture Canada au cours des dix dernières années a porté sur le fait que cet inspecteur résident relève de la Loi sur l'inspection des viandes. Si nous fabriquons un produit qui ne contient que des framboises, par exemple, comme les framboises en purée que contiennent nos aliments pour bébé, on nous envoie quelqu'un de la division des fruits et légumes dont le bureau se trouve vingt milles plus loin. Il entre et inspecte ce produit parce que celui-ci n'est pas visé par la Loi sur l'inspection des viandes.

Ce que nous demandons depuis plusieurs années, et je crois que nous sommes enfin parvenus à nous entendre avec Agriculture Canada, c'est ceci: Pourquoi cet inspecteur résident ne pourrait-il pas avoir compétence pour faire des inspections en vertu des autres lois? Si les gens de Consommation et Corporations Canada veulent faire inspecter notre usine, et elle-ci se trouve dans le meilleur comté agricole du Canada que représente l'honorable Eugene Whelan, ils nous envoient un inspecteur de London pour l'inspecter, mais il se peut également que la Direction de la protection de la santé nous envoie quelqu'un de Windsor. Ce que nous demandons c'est pourquoi, dans cet

[*Text*]

not perform those functions for the other government departments?

They can have some method of charging the costs back to the department involved and eliminate much of this duplication. Going back to our first appearance before the Food Strategy hearings of the Agriculture Canada or IT&C or the ones the others had, one of the first things we complained of at the time was the tremendous duplication in inspection. We submitted a report to the government of the inspections in our plants by all three levels of government.

The Chairman: In all fairness, I believe, Agriculture Canada has indicated that they have accepted this advice and they are working on it.

Mr. Banting: That is right, within their department.

The Chairman: That is only within their department.

Mr. Milligan: What other departments inspect?

Mr. Gunn: Health Protection inspect; Consumer and Corporate Affairs inspect; provincial health departments inspect; provincial consumer affairs departments inspect; provincial agricultural departments inspect; local health departments inspect.

Mr. Berger: You see, Mr. Gunn, what we are trying to come to grips with up to now everything you have said was fine and then you indicated that you have been making these suggestions for a number of years. You may not find that to be too much of a problem; on second thought you might find it to be pretty much of a nuisance to have these different people coming in and not to be able to have one inspector for all levels of government, empowered to make these inspections and file the reports to the provincial government, to the federal government, to municipal authorities and so forth.

There are industries where people are concerned about this, and I think you have expressed a concern about the burden that government is imposing upon the private sector. If these things are left up—hopefully there will be better management along the lines of the Lambert report—to government departments, to bureaucrats, the experience has been in the past that these things will continue for years. And sure, maybe after 20 years of trying you will stumble across a sympathetic fellow in Agriculture Canada and they will decide to take a look at it.

But what we are saying is that if there is not the political will to rationalize these processes, and if we do not indicate to the federal civil service, and our counterparts in the provincial governments do not indicate to the provincial civil services, that there is a political will to solve these particular problems, that will not take place.

[*Translation*]

extraordinaire double emploi de services d'inspection, un inspecteur résident du gouvernement ne pourrait-il pas remplir ces tâches pour les autres ministères?

Ils pourraient mettre au point une méthode pour imputer les coûts au ministère concerné et éliminer une bonne partie de ce double emploi. Pour revenir à la première fois où nous nous sommes présentés aux auditions d'Agriculture Canada en matière de stratégie alimentaire, à celles de IT&C ou à celles des autres, la première chose dont nous nous sommes plaints à l'époque a été l'extraordinaire double emploi dans les services d'inspection. Nous avons présenté un rapport au gouvernement sur les inspections faites dans nos usines par les trois niveaux de gouvernement.

Le président: En toute honnêteté, je crois que les gens d'Agriculture Canada ont indiqué qu'ils avaient accepté ce conseil et qu'ils l'étudiaient.

M. Banting: C'est exact, à l'intérieur de leur ministère.

Le président: Mais seulement à l'intérieur de leur ministère.

M. Milligan: Quels autres ministères font des inspections?

M. Gunn: La Direction de la protection de la santé fait des inspections. Consommation et Corporations Canada fait des inspections. Les ministères provinciaux de la santé font des inspections. Les ministères provinciaux de la consommation font des inspections. les ministères provinciaux de l'agriculture font des inspections. Les services locaux de la santé font des inspections.

M. Berger: Vous voyez, monsieur Gunn, le problème que nous essayons de résoudre—jusqu'ici tout ce que vous avez dit était parfait, puis vous avez indiqué que vous faisiez ces suggestions depuis bon nombre d'années. Il se peut que cela ne représente pas pour vous un très gros problème, mais après réflexion, il est possible que vous trouviez cela drôlement embêtant de voir toutes ces personnes vous rendre visite et de ne pouvoir avoir un seul inspecteur pour tous les niveaux de gouvernement, qui serait habilité à faire ces inspections et à envoyer les rapports aux gouvernements provincial et fédéral ainsi qu'aux autorités municipales etc . . .

Certaines industries sont préoccupées par ce problème, et je crois que vous avez exprimé votre inquiétude au sujet du fardeau que le gouvernement impose au secteur privé. Si ces questions sont laissées à l'initiative des Ministères et des bureaucrates—il est à souhaiter que la gestion soit meilleure conformément au rapport Lambert—l'expérience du passé indique que ces problèmes continueront d'exister pendant des années. Bien sûr, après vingt ans d'efforts, vous rencontrerez peut-être un type bien disposé d'Agriculture Canada qui décidera d'examiner le problème.

Nous disons que si le gouvernement n'a pas la volonté politique de rationaliser ces procédés et si nous n'indiquons pas à la fonction publique fédérale, et que nos collègues des gouvernements provinciaux n'indiquent pas aux fonctions publiques provinciales, qu'il existe une volonté politique de résoudre ces problèmes particuliers, ceux-ci ne seront jamais réglés.

[*Texte*]

• 1555

We are not saying that we want to examine; we do not have the capacity to examine every last little thing that comes up because we agree with you. We have trouble keeping up with things as they are now but we feel that there has to be somewhat of a different approach. They have to know that parliamentarians are concerned about these things and that we will have the power by exception, if you will; when we decide that we want to take a look at something or when a particular problem may be raised with us by one of our constituents, we will take a close look at the operation of a particular regulation or the operation of a particular piece of legislation because those are the matters which are extremely important. We had a person before us this morning who said that it is the management of the system today which is of critical concern to the public. You can set a lot of nice things up, nice objectives in a piece of legislation and so forth, but it is the way that particular piece of legislation is applied which is how people have to deal with it on a day-to-day basis.

Mr. Gunn: Some of this conflict that we talk about between departments seems to go back to the mandate of those particular departments. They will say, we have no mandate to do this but just in this area. We are not so naive to think we are going see all this duplication of inspection wiped out. We would like to see it minimized because it just is not going to be wiped out.

Mr. Berger: We would like to see it minimized also. The question is, how do you get it minimized? Where does the will have to come from?

Mr. Gunn: I do not think you should imply that it does not happen because there is no political will. Part of it is caused by politics because one minister has jurisdiction over one area and another minister has jurisdiction over another area and neither one of them is going to give it up.

Mr. Berger: Again, we are trying. There were people here this morning—I have a copy of the brief here—one said that he is not too optimistic about the possibilities for regulatory reform. He said:

> Unfortunately there are no politicians championing better government and there is no political support for regulatory reform. Politicians have other interests and priorities . . .

Mr. Gunn: I have to disagree with the man because I think it is evident to those of us who spend a lot of time with regulatory departments that there is a spirit of regulatory reform around. I think deregulation is a political myth; I do not think that is going to happen. I think we need regulation reform and I think that is what we are working for all the time. That is why we were delighted to see this committee formed and delighted to see that one of the things the committee said they were going to zero in on is the process of regulation. You guys do nothing more than accomplish something in streamlining the process of regulation, it is going to be a help to us. But if you think you are going to make a massive

[*Traduction*]

Nous ne disons pas que nous voulons examiner tous les petits problèmes qui peuvent se présenter, en fait nous n'avons pas les moyens de le faire, parce que nous sommes d'accord avec vous. Nous avons de la difficulté à nous occuper des problèmes dans l'état actuel des choses, mais nous estimons que nous devons changer quelque peu notre façon de les envisager. Ils doivent apprendre que les membres du Parlement sont préoccupés par ces questions et que nous aurons le pouvoir, par exception, si vous voulez, lorsque nous aurons décidé d'étudier un problème ou lorsqu'un de nos mandats nous aura soumis un problème particulier, d'examiner le mode d'application d'une loi ou d'un règlement donné, car ce sont ces questions qui sont extrêmement importantes. Quelqu'un est venu nous dire ce matin que c'est la gestion actuelle du système qui est d'intérêt vital pour le public. On peut fixer beaucoup de bons objectifs dans une loi, mais c'est la façon dont cette loi est appliquée qui détermine comment les gens doivent s'y conformer au jour le jour.

M. Gunn: Une partie du conflit qui existe entre les ministères et dont nous parlons semble découler de leurs mandats. Ils disent: Nous n'avons pas de mandat pour prendre telle mesure, mais cela ne vaut que pour ce secteur. Nous n'avons pas la naïveté de croire que le double emploi des services d'inspection disparaîtra complètement. Nous aimerions qu'il soit simplement réduit, car il ne pourra pas être aboli.

M. Berger: Nous aimerions nous aussi qu'il soit réduit. La question est de savoir comment s'y prendre. De qui la volonté politique doit-elle émaner?

M. Gunn: Je ne crois pas que vous devriez conclure que cela ne se fait pas à cause d'une absence de volonté politique. Une partie du problème est imputable à des raisons politiques, parce qu'un Ministre a compétence dans un domaine, un autre dans un autre domaine et qu'aucun des deux n'est prêt à renoncer à ses pouvoirs.

M. Berger: Nous essayons encore une fois. Il y avait des gens ici ce matin—j'ai une copie du mémoire ici—et l'un d'eux a dit qu'il n'était pas trop optimiste au sujet d'une réforme possible de la réglementation. Voici ce qu'il a déclaré:

> Malheureusement, aucun politicien ne se fait le défenseur d'un meilleur gouvernement, et la réforme de la réglementation ne reçoit aucun appui politique. Les politiciens ont d'autres préoccupations et d'autres priorités . . .

M. Gunn: Je ne puis être d'accord avec cette personne, car je pense qu'il est évident pour ceux d'entre nous qui passent beaucoup de temps avec les ministères investis d'un pouvoir de réglementation qu'il existe un esprit de réforme de la réglementation. Je crois que la libéralisation de la réglementation est un mythe politique; je ne pense pas que cela se produise. Je crois que nous avons besoin d'une réforme de la réglementation et que c'est à cela que nous travaillons sans relâche. C'est la raison pour laquelle nous avons été enchantés d'assister à la formation de ce comité et d'entendre dire que le processus de réglementation était l'une des choses à laquelle le comité allait s'attaquer. Si vous vous contentez de faire quelque chose qui

[*Text*]

deregulation or a massive regulation reform, I do not think it is going to be that easy.

The Chairman: Do you have any more questions, Mr. Berger?

Mr. Berger: I want to ask another question. If that resident inspector happens to be a pretty surly guy who does not get along with you—it may not be the case in your plant but it might be the case in Saskatchewan or Ontario or something like that and maybe in a smaller company than yours—what does the general manager, the president or the owner of that company do?

Mr. Gunn: I think he could go to the regional office if he does not like it; and if he did not like that he could go to his local M.P. and bring it to his attention because he is always concerned about the problems in his riding.

Mr. Berger: Yes.

Mr. Gunn: And he can go to Ottawa and talk to the director of the over-all department. Most of the time they go to their organization, such as the CFPA, who carry the ball for them.

• 1600

Mr. Berger: We had a concern expressed to us this morning that in some industries there may be a reluctance or a fear in going over somebody's head, whether the fellow is an inspector or whatever he is, and going to the guy's boss or if necessary going to the regional headquarters or to Ottawa or ultimately, I suppose, to the assistant deputy minister or the deputy minister.

Mr. Gunn: We have not seen much of that.

Mr. Berger: You have never seen anything like that?

Mr. Banting: I think that is one of the advantages, of course, of a firm working through an organization. When you work through an organization, quite often we can, shall I say, keep firms' names out of it and this type of thing and discuss the policy rationally with them. I do not want to mislead you here; there are not resident inspectors in all plants. The only plants that have resident inspectors are those that handle meat products at the present time.

One of our concerns is that if there is a resident inspector there, why can he not do all the other things? We also have problems in the other plants where there is no resident inspector in that we have different people going in and basically doing the same thing. This is one of our concerns.

The Chairman: It causes you a waste of time because of different individuals; it is a waste of the public purse because of travel.

Mr. Gunn: It is not only the waste of time, Mr. Peterson; it is the cost because we do not let an inspector go around a plant

[*Translation*]

est conforme au processus de réglementation, vous nous aiderez. mais, si vous entendez procéder à une libéralisation massive des règlements ou à une réforme en profondeur de la réglementation, je ne crois pas que votre tâche sera des plus faciles.

Le président: Avez-vous d'autres questions, Monsieur Berger?

M. Berger: J'aimerais poser une autre question. S'il se trouve que l'inspecteur résident est un type désagréable avec qui vous ne vous entendez pas—ce n'est peut-être pas le cas à votre usine, mais c'est peut-être le cas en Saskatchewan ou en Ontario ou peut-être dans une compagnie plus modeste que la vôtre—que doit faire le directeur général, le président ou le propriétaire de la compagnie?

M. Gunn: S'il est mécontent, il peut toujours s'adresser au bureau régional; si cette solution ne lui plaît pas, il peut s'adresser au député de sa localité et lui faire part de ses ennuis, car celui-ci est toujours sensible aux problèmes existant dans sa circonscription.

M. Berger: Oui.

M. Gunn: Et il peut aussi se rendre à Ottawa et s'adresser au directeur général du ministère. La plupart des temps les gens s'adressent à leur organisation, comme le C.F.P.A., qui s'occupe du problème.

M. Berger: Ce matin quelqu'un est venu nous dire qu'il était préoccupé par le fait que certaines industries puissent hésiter à tenir un inspecteur ou quelqu'un d'autre à l'écart et à s'adresser directement à son patron ou, si nécessaire, à se rendre aux bureaux de l'administration régionale, ou à Ottawa, ou en dernier recours à s'adresser au sous-ministre ou au sous-ministre adjoint.

M. Gunn: Cette situation ne s'est pas présentée souvent.

M. Berger: Vous n'avez jamais été témoin d'une situation de ce genre?

M. Banting: Je crois qu'il s'agit là de l'un des avantages pour une entreprise de se servir de l'entremise d'une organisation. Lorsqu'on se sert de l'entremise d'une organisation, il est très souvent possible de taire le l'entreprise et de discuter raisonnablement des politiques. Je ne veux pas vous induire en erreur; il n'y a pas d'inspecteurs résidents dans toutes les usines. Pour le moment, les seules usines où il y a des inspecteurs résidents sont celles qui fabriquent des produits carnés.

L'une des questions qui nous préoccupe est de savoir pourquoi, s'il y a un inspecteur résident dans l'usine, celui-ci ne peut pas accomplir toutes les autres tâches. Nous avons également des problèmes dans les autres usines où il n'y a pas d'inspecteur résident du fait que différentes personnes s'y rendent pour faire essentiellement le même travail. Il s'agit là de l'une de nos préoccupations.

Le président: Le fait qu'il y ait différentes personnes vous occasionne une perte de temps; les déplacements entraînent un gaspillage des deniers publics.

M. Gunn: Il ne s'agit pas seulement d'une perte de temps, monsieur Peterson; il s'agit également d'une question de coût,

[*Texte*]

by himself so he takes up supervisory time. You have the head of your . . .

The Chairman: Do you have any suggestions as to how we can clean this up? How could we help you clean this? up to solve that problem?

Mr. Gunn: I think we are making pretty good yardage at the moment. One of the things that we said in our submission to the Food Strategy conference—it bombed out, I will admit—is that we would like to see our regulatory activities dealing with food under one department of government.

Mr. Milligan: Which department?

Mr. Gunn: We said Food and Agriculture. We would like to broaden the scope of Agriculture Canada to Food and Agriculture.

The Chairman: Mr. Whelan did not give you that idea, did he?

Mr. Gunn: No; some people thought he did but he did not. We sort of backed off on that because this did not . . .

Mr. Banting: In all fairness, I think, we consider ourselves basically an extension of agriculture and are very closely related to agriculture. There are other sectors of the food and processing industry which are not related to agriculture, such as the cocoa industry or the coffee industry.

The Chairman: Imports.

Mr. Banting: We do have this difference of opinion within a very broad scope of the food industry as a whole, which is a multibillion dollar organization. We initially felt this was what we needed and still there are parts of it that we feel should come under Agriculture Canada, but maybe there are other areas that should not be here.

Mr. Berger: Mr. Gunn and Mr. Banting, when you mentioned in your submission that you were going to be dealing with sections of the regulatory process that deal directly with the food and vegetable processing industry, I figured that we were going to get a listing of some of the specific problems that you have been dealing with but you did not; you talked more strictly about the process. I was wondering if perhaps you could prepare for us some sort of brief.

Mr. Gunn: Okay. Why do we not submit a supplementary document which covers our concerns in the duplication of inspection services and some of these other specific examples?

The Chairman: That would be most helpful, along with recommendations, because you know what the problems are. You probably know the best solution to it and it might be the way you are handling it and maybe all we can make is a salutory recommendation that the governments get their acts together. Maybe we can pass a law.

[*Traduction*]

car nous ne laissons pas un inspecteur visiter seul l'usine. Il utilise une partie de notre temps en surveillance. Vous avez . . .

Le président: Avez-vous des suggestions à faire sur la façon dont nous pourrions mettre de l'ordre? Comment pouvons-nous vous aider à résoudre ce problème?

M. Gunn: Je crois que nous gagnons passablement de terrain en ce moment. L'une des choses que nous avons dites dans le mémoire que nous avons présenté à la conférence sur la stratégie en matière alimentaire—je reconnais que nous avons échoué—est que nous aimerions que la règlementation régissant nos activités en matière d'alimentation relève d'un seul ministère.

M. Milligan: Quel ministère?

M. Gunn: Nous avons mentionné le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture. Nous aimerions qu'Agriculture Canada étende ses activités à l'alimentation et à l'agriculture.

Le président: Cette idée ne vous aurait-elle pas été suggérée par M. Whelan?

M. Gunn: Non, certaines personnes croient que cette idée vient de lui, mais ce n'est pas le cas. Nous y avons en quelque sorte renoncé parce que cela ne . . .

M. Banting: En toute justice, je crois que nous considérons nos activités comme étant essentiellement le prolongement de l'agriculture et nous sommes très étroitement liés à ce domaine. Certains secteurs de l'industrie alimentaire, comme l'industrie du cacao et du café, ne sont pas reliés à l'agriculture.

Le président: Les importations.

M. Banting: Cette divergence d'opinion existe à une très grande échelle dans l'industrie alimentaire dans son ensemble qui fait un chiffre d'affaires de plusieurs milliards de dollars. Au début, nous avons cru que c'était ce qu'il nous fallait et nous croyons encore que certains domaines devraient relever d'Agriculture Canada. Toutefois, certains autres ne devraient peut-être pas en relever.

M. Berger: Messieurs Gunn et Banting, lorsque vous avez mentionné dans votre exposé que vous alliez traiter de certaines parties du processus de réglementation qui touchent directement à l'industrie de transformation des produits alimentaires et agricoles, j'ai cru que vous alliez nous énumérer certains problèmes particuliers auxquels vous êtes confrontés, mais vous ne l'avez pas fait; vous avez surtout parlé du processus. Je me demandais si vous ne pourriez pas rédiger à notre intention une sorte de mémoire.

M. Gunn: D'accord. Pourquoi ne présenterions-nous pas un document complémentaire qui engloberait l'ensemble de nos préoccupations au sujet du double emploi des services d'inspection ainsi que certains autres cas particuliers?

Le président: Un tel document, accompagné de recommandations, serait des plus utiles, car vous connaissez les problèmes. Vous savez sans doute quelle est la meilleure solution, celle-ci réside peut-être dans votre façon de traiter les problèmes et peut-être ne pourrons-nous rien faire de plus qu'une simple recommandation dans laquelle nous demanderons aux gouvernements d'agir de concert. Peut-être pouvons-nous passer une loi.

[*Text*]

Mr. Gunn: We will put in a supplementary. Do you want to give us a timeframe on that?

The Chairman: The usual three days.

Mr. Banting: Yes. That is what I was afraid of.

The Chairman: A couple of weeks if you could. You may have already submitted some of this to the Economic Council; do not worry about duplicating any work.

Mr. Banting: I have problems with even a two-week time limit.

The Chairman: We are really not here to enforce, we are not a regulator; we just want to assist the process.

Mr. Gunn: We will get it into you as soon as we can.

• 1605

The Chairman: I appreciate that.

I have a couple of questions and they arise out of the opening comments in your brief. One is this question of mandatory versus voluntary standards. Many people have indicated to us that voluntary, self-policing, self-regulating industries are really the panacea: you can keep government right out of it and this means smaller bureaucracy, better cost and everything else.

I just wonder, first of all, if you have had any history of voluntary regulation in the food processing industry or has it always been one that has been regulated?

Mr. Gunn: I guess some of the regulations have flown from the fact that some companies do certain things and other companies do others and the inconsistencies are deemed to be detrimental to the consumer, such as some people watering down their product or putting ingredients in that are not approved. In that sense I think regulations have flown from the fact that business did operate that way. I cannot recall a situation where we as an industry tried to regulate our own industry. What power do we have to regulate our own industry? We have 95 companies in the association. If something came along and we said, Well, we will regulate that ourselves . . .

The Chairman: Supposing you had a logo called the Canadian Food Processors Association which was like the seal of *Good Housekeeping* and that was put on every can and package which you put out and any member of your so-called voluntary organization that stepped out of line had their seal of *Good Housekeeping* revoked . . .

Mr. Gunn: If the consumer kept buying his product he would laugh at us, would he not? How do we enforce it if he says, Look, I am not going to do that; I do not care about that.

[*Translation*]

M. Gunn: Nous allons y joindre un document complémentaire. Désirez-vous nous poser un délai?

Le président: Le délai habituel de trois jours.

M. Banting: C'est ce que je craignais.

Le président: Deux semaines, si c'est possible. Il se peut que vous en ayez déjà présenté une partie au Conseil économique; ne vous donnez pas la peine de présenter votre travail en double.

M. Banting: J'ai des problèmes même avec un délai de deux semaines.

Le président: En fait, nous ne sommes pas ici pour faire appliquer le processus. Nous ne sommes pas investis d'un pouvoir de réglementation. Nous voulons simplement faciliter le processus.

M. Gunn: Nous allons vous le remettre dès que possible.

Le président: Je vous en sais gré.

J'ai deux questions à poser; elles m'ont été suggérées par les commentaires que vous avez faits au début de votre exposé. La première concerne les normes obligatoires par rapport aux normes adoptées volontairement. De nombreuses personnes nous ont indiqué que les industries qui surveillent et réglementent d'elle-mêmes leurs activités constituent la véritable solution: c'est la meilleur façon de tenir le gouvernement totalement à l'écart, et cela signifie une plus petite bureaucratie, des coûts moins élevés et tout le reste.

J'aimerais d'abord savoir s'il y a déjà eu des cas de réglementation volontaire dans l'industrie de la transformation des aliments ou si la réglementation y a toujours été imposée.

M. Gunn: Je crois que certains règlements proviennent du fait que certaines compagnies font certaines choses alors que d'autres en font certaines autres et que cette absence de cohésion est considérée comme préjudiciable au consommateur; c'est le cas, par exemple, des industries qui diluent leurs produits avec de l'eau ou qui y ajoutent des ingrédients qui ne sont pas autorisés. Je crois que les règlements doivent leur existence au fait que les entreprises se sont comportées de cette façon. Je ne me souviens pas qu'en tant qu'industrie nous ayons essayé de réglementer nos propres activités. En vertu de quel pouvoir pourrions-nous le faire? 95 compagnies font partie de notre association. Si une situation se présentait et que nous disions: Nous allons réglementer cela nous-mêmes . . .

Le président: Supposons que vous ayez une association dont le symbole social connu sous le nom d'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires ressemble au sceau *Good Housekeeping* et que ce symbole figure sur chaque coîte et empaquetage fabriqués et que chaque membre qui ne se conforme pas aux normes de votre prétendue association volontaire se voit retirer le droit d'afficher ce symbole . . .

M. Gunn: Si le consommateur continuait d'acheter son produit, il nous rirait au nez, n'est-ce pas? Comment pouvons-nous faire appliquer la réglementation s'il nous dit: Je ne m'y conformerai pas, je m'en fiche.

[*Texte*]

The Chairman: This, I guess, is a question of philosophy. Should a manufacturer be entitled to water down their peas or whatever or their soup if the public wants to buy it, providing the public knows what they are getting?

Mr. Gunn: How does the public know what they are getting? This is a regulation that told them what is in the product. It was the Consumer Packaging and Labelling Act that set out the ingredients.

The Chairman: As long as we have fair labeling and the consumer knows what they are getting, I guess this is the whole question of philosophy, is it not?

Mr. Gunn: If you have a labeling regulation, as we do now under the Consumer Packaging and Labelling Act . . .

The Chairman: Call it tomato ketchup, or catsup or whatever you call it.

Mr. Gunn: We just call it Heinz but that is . . .

The Chairman: I call it very thick.

In the standards there that one applies, what percentage of tomato does it have to be and what percentage of water or whatever?

Mr. Gunn: There is no standard of identity for ketchup.

The Chairman: So it can be anything that you want?

Mr. Gunn: That is right.

Mr. Banting: But there are some things that you cannot use.

The Chairman: You cannot use Lepage's glue in it.

Mr. Gunn: How about French dressing?

The Chairman: Okay, take French dressing.

Mr. Gunn: To call something mayonnaise, for instance, the act says it must have 35 per cent oil in it. If you drop the oil below 35 per cent it is just salad dressing. That is just a standard of identity; I forget which act that is under.

The Chairman: So you would object to any competitor going out and saying, We have 30 per cent oil and this is not really salad dressing, it is mayonnaise. You feel that this really protects the consumer.

Mr. Gunn: Yes.

The Chairman: And you could not do this on a voluntary basis?

Mr. Gunn: I think it would be difficult to do on a voluntary basis because how do we crack the whip on the guy that says, Well I am going to call it mayonnaise?

The Chairman: Market sovereignty. He has to put on it only 30 per cent oil or something, and he is denied your logo saying Canadian . . .

[*Traduction*]

Le président: Je crois qu'il s'agit-là d'une question de conception. Un fabricant devrait-il avoir le droit de diluer le contenu de ses boîtes de pois ou de soupe si le consommateur désire en achter, dans la mesure où ce dernier sait ce qu'il obtient?

M. Gunn: Comment le consommateur peut-il le savoir? C'est grâce à un règlement qu'il sait ce que contient le produit. C'est en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation que les ingrédients sont choisis.

Le président: Dans la mesure où l'étiquetage est clair et que le consommateur sait ce qu'il achète, il s'agit d'une question de conception, n'est-ce pas?

M. Gunn: Si l'étiquetage est réglementé en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, comme c'est le cas pour le nôtre . . .

Le président: Appelez cela du ketchup aux tomates, du catsup ou le nom que vous voudrez.

M. Gunn: Nous l'appelons simplement Heinz, mais c'est . . .

Le président: Je le trouve très consistant.

Parmi les normes régissant votre produit, celle-là s'applique. Quel pourcentage d'eau et quel pourcentage de tomates doit-il y avoir?

M. Gunn: Il n'y a pas de norme établissant ce que doit être le ketchup.

Le président: Alors, ce peut être tout ce que vous voulez?

M. Gunn: C'est exact.

M. Banting: Mais il y a des produits qu'on ne peut pas utiliser.

Le président: Vous ne pouvez pas employer de la colle Lepage.

M. Gunn: Que dites-vous du cas de la vinaigrette française?

Le président: D'accord, prenons le cas de la vinaigrette française.

M. Gunn: Par exemple, pour pouvoir appeler un produit de la mayonnaise, la loi précise que celle-ci doit obtenir 35 pour cent d'huile. Si le pourcentage est inférieur à ce chiffre, c'est simplement de la vinaigrette. Il s'agit seulement d'une norme permettant de reconnaître le produit. Je ne me souviens plus de quelle loi elle relève.

Le président: Donc, vous vous opposeriez à ce qu'un concurrent vienne dire: Notre produit contient 30 p. 100 d'huile, mais ce n'est pas vraiment de la vinaigrette, c'est de la mayonnaise. Vous estimez que cela protège réellement le consommateur.

M. Gunn: Oui.

Le président: Et vous croyez que cela est irréalisable sur une base volontaire?

M. Gunn: Je crois que cela serait difficile à faire sur une base volontaire, car comment pourrions-nous prendre des sanctions contre le fabricant qui dirait: Je vais appeler mon produit de la mayonnaise?

Le président: L'indépendance absolue du marché. Le fabricant doit mettre dans son produit 30 p. 100 d'huile ou de je ne sais quoi et il lui est interdit de se servir du symbole social Association canadienne . . .

[*Text*]

Mr. Gunn: Who is going to say he had to put on 30 per cent oil? Is it a government regulation?

The Chairman: Yes. Or you do. You have the right to withhold and withdraw the use of your logo, say.

Mr. Banting: Under today's marketing . . .

The Chairman: Supposing you were a voluntary organization with the right to set standards by majority vote with all the processors and then you had the right to withhold or to grant the seal of approval which went on the package . . .

Mr. Gunn: But would you think the consumer would attach so much importance to that seal of approval that she would not buy any other product than the one with that seal?

• 1610

The Chairman: That is what I am asking, I guess. What does the marketplace operate under?

Mr. Banting: I think the marketplace operates to a great deal on the price which the . . .

Mr. Gunn: On the perceived value.

Mr. Banting: Yes. The perceived value and the distributor.

Mr. Gunn: Yes; 80 per cent of Canadians buy our ketchup, which is the most expensive ketchup in Canada, because the perceived value is there and they recognize it and they know our quality standards.

Mr. Milligan: Is that not a justification of the ability of consumers to equate quality with a particular brand or mark, in this case Heinz ketchup? They equate that with high quality just as they might over time equate a mark such as CFPA approved on a certain level of quality or assurance that this product is in compliance with the composition and identity standard. It seems to me that if consumers can consistently in 80 per cent of cases go for a particular brand, it indicates that that marking is effective and this type of marking on a voluntary basis might be equally effective. Is that not the case?

Mr. Gunn: I do not know whether . . .

Mr. Milligan: In other words, if there is no regulation saying that consumers must buy Heinz ketchup. They do that in 80 per cent of the cases because they do recognize quality.

Mr. Gunn: But they do buy Heinz because they know that there have been regulations that assure them they can buy with confidence, that the ingredients meet government regulations and standards for health and safety. If you take away those regulations and, then, you have people making a product that is not safe, what happens?

The Chairman: I am not sure it is a question of safety. I am sure this is more a question of . . .

Mr. Gunn: Well, it is safety in the terms of hazardous but health in the terms of it is not good for you.

The Chairman: No. Well, okay. Let us leave those aside. Let us just say if a person wants to buy ketchup with no tomatoes

[*Translation*]

M. Gunn: Qui va lui dire qu'il devait employer 30 p. 100 d'huile? S'agit-il d'un règlement établi par le gouvernement?

Le président: Oui, ou plutôt c'est vous. Vous pouvez refuser ou retirer le droit d'utiliser votre symbole social.

M. Banting: En vertu de l'organisation actuelle du marché . . .

Le président: Supposons que vous soyez une organisation ayant droit de fixer les normes de son propre gré par décision prise à la majorité des voix avec tous les fabricants et que vous puissiez ensuite refuser ou accorder le droit d'utiliser le sceau d'approbation figurant sur l'emballage . . .

M. Gunn: Mais croyez-vous que le consommateur accorderait à ce sceau d'approbation une importance telle qu'il refuserait d'acheter tout autre produit ne portant pas ce sceau?

Le président: C'est ce que je demande. De quoi dépend le fonctionnement du marché?

M. Banting: Je crois que le marché est principalement fonction du prix que . . .

M. Gunn: De la valeur perçue.

M. Banting: Oui. La valeur perçue et le distributeur.

M. Gunn: Oui; 80% des Canadiens achètent notre ketchup qui est le ketchup le plus cher au Canada parce que sa valeur est certaine, elle est perçue et nos normes de qualité sont connues.

M. Milligan: N'est-ce pas là une justification de la capacité des consommateurs d'établir un parallèle entre la qualité et une marque particulière, en l'espèce le ketchup Heinz. Pour eux, Heinz est synonyme de haute qualité tout comme une marque approuvée par CFPA est synonyme d'un certain niveau de qualité et de la certitude que ce produit est conforme aux normes de composition et d'identification. Il me semble que si 80% des consommateurs choisissent uniformément une marque particulière, c'est la preuve que cette marque produit de l'effet et que cette façon de créer une marque sur une base volontaire est également efficace. N'en est-il pas ainsi?

M. Gunn: Je ne sais pas si . . .

M. Milligan: Autrement dit, il n'y a pas de règlement selon lequel les consommateurs doivent acheter du ketchup Heinz. Mais si 80% d'entre eux le font, c'est bien parce qu'ils en reconnaissent la qualité.

M. Gunn: S'ils achètent la marque Heinz, c'est parce qu'ils savent qu'il existe un règlement qui les assure d'acheter en toute confiance, que ses ingrédients sont conformes au règlement du gouvernement et aux normes d'hygiène et de sécurité. Si ce règlement est supprimé et qu'on fabrique un produit qui n'est pas sûr, que se passera-t-il?

Le président: Je ne suis pas certain qu'il s'agisse de sécurité. Je suis convaincu qu'il s'agit plutôt de . . .

M. Gunn: C'est-à-dire ce qui comporte des dangers pour la santé, ce qui n'est pas bon pour vous.

Le président: Non. D'accord, si vous voulez. Laissons cela de côté. Disons que si une personne veut acheter du ketchup

[*Texte*]

in it and a little bit of red food colouring in a bottle of water under a certain brand name . . .

Mr. Gunn: Joan Watson would be on every program in Canada arguing that that is terrible for the consumer.

The Chairman: Okay, and the consumer would not be buying it. Is that a proper role for the government to step into or could your voluntary organization, setting you own standards and attaching your own seal of approval . . .

Mr. Gunn: It is the compliance, Mr. Peterson, that I think is the problem on a voluntary basis.

The Chairman: Well, okay . . .

Mr. Gunn: What is the whip you crack on compliance?

The Chairman: It is the sovereignty of the marketplace. In other words, people tend to associate the voluntary standards that you set and the CFPA, whatever, seal as being the standard of quality. They know that you have regulated it. I do not know; it is an idea that has come to us. The Canadian Standards Association has told us that they feel we could cut out a lot of government expenditure and a lot of unnecessary regulation by leaving this up to voluntary organizations. It is just like lawyers and chartered accountants; they are self-regulating although many people say they are not regulated enough.

Mr. Banting: We have some problem in some areas. I am thinking particularly of the reconstituted juice area where it is possible for firms to use synthetic flavours to produce something that is very difficult for the consumer to tell from the original product. Now, you might argue if that product is as good for them as a pure citrus juice; that is where the difference of opinion comes in now. You might not know whether you are buying a citrus juice or whether you are buying something more synthetically made through additional water and this type of thing. And, as I say, this is one of our real problem areas; even with the modern technological equipment we have it is very difficult to determine whether or not the exact amount of solids that has been declared is there.

• 1615

Mr. Gunn: One of the things we might do during our midyear directors' meeting coming up in November—our directors come here from all over Canada—is that it may be worth putting that on the agenda so that we may have some discussion on this. Every time we have done it in the past, we have basically found our membership just feel it cannot be enforced.

The Chairman: Also, it is very compelling to us that you would come to us with a story of what you feel is a very effective, good working relationship. You are one of the few groups from the private sector who is going to say things are not bad in terms of regulation.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, if I could, I just want to go back and once again try to pin down some points here for the record so that when we go back, we can make sure we have this straight.

[*Traduction*]

sans tomates dans une bouteille d'eau colorée en rouge et vendue sous une certaine marque . . .

M. Gunn: Nous verrions Joan Watson dans toutes les émissions au Canada clamant que cela est terrible pour le consommateur.

Le président: D'accord, le consommateur ne l'achèterait pas. Est-ce un rôle destiné au gouvernement ou est-ce que votre organisation bénévole, en établissant ses propres normes et en apposant son propre sceau d'approbation . . .

M. Gunn: Il s'agit d'un problème d'observation volontaire des normes, M. Peterson.

Le président: D'accord.

M. Gunn: Qu'avez-vous contre l'observation des normes?

Le président: C'est la dominance du marché. Autrement dit, les gens ont tendance à associer les normes volontaires que vous établissez et le sceau de la CFPA avec la norme de qualité. Ils savent que c'est réglementé. Enfin, je ne sais pas, c'est une idée qui nous est venue. L'Association canadienne de normalisation nous a dit que nous réduirions sensiblement les dépenses gouvernementales et le nombre de règlements en en laissant le soin aux organismes volontaires. C'est comme les avocats et les comptables agréés; ils créent leur propre règlement bien que de l'avis de beaucoup, ils ne soient pas assez réglementés.

M. Banting: Nous avons des problèmes dans certains secteurs. Je pense en particulier aux jus synthétiques, secteur où les entreprises peuvent recourir à des parfums synthétiques pour produire un jus que le consommateur a grande peine à distinguer du produit original. On peut se demander néanmoins si ce produit est aussi bon pour eux qu'un jus de fruit naturel. C'est là qu'intervient la différence d'opinion. Il est difficile de savoir si on achète un jus de fruit pur ou un jus synthétique du genre auquel on ajoute de l'eau. Je le répète, c'est un domaine où nous nous heurtons à de véritables difficultés; même avec le matériel technoligique moderne qui est à notre disposition, il nous est très difficile de déterminer si le produit contient le montant exact de solides qui est déclaré.

M. Gunn: Nous pourrions, lors de la réunion de notre conseil d'administration en novembre à laquelle assistent des membres de tout le Canada, mettre cette question à l'ordre du jour. Chaque fois que nous avons débattu cette question, les membres de notre conseil d'administration ont déclaré qu'elle ne pouvait être appliquée.

Le président: Nous apprécions aussi le fait que vous veniez nous parler de ce que vous considérez comme des rapports de travail très utiles. Vous êtes parmi les rares groupes du secteur privé à dire que le règlement n'est pas mauvais.

M. Milligan: Monsieur le président, j'aimerais retourner en arrière et essayer de nouveau de souligner certains points pour les besoins du dossier afin d'éviter tout malentendu à l'avenir.

[*Text*]

Let us cast aside for a minute the concept of industry's self-regulation, say, your association creating standards, consulting within itself and then setting up a voluntary system. Let us go to the national Canadian standards system which has a number of standards-writing organizations such as CSA or CGSB.

From what the committee has heard, their operations break down into two elements. The first is a consensus process which involves not just industry, which would be the case if it were industry self-regulation, but consumer groups, manufacturers, processers, federal, provincial and perhaps municipal governments, a great cross-section assortment of interested . . .

The Chairman: Private individuals, in some cases.

Mr. Milligan: . . . that is right, and academics, involved in a process of mutually trying to arrive at some agreed level, a consensus process where nobody is in the driver's seat. This is unlike the consultative process which government departments normally use, where you are summoned to Ottawa to discuss with them a regulation they think they are or they are sure they are going to promulgate. The government is in the driver's seat and has the ultimate say.

We have been told that the consensus process offered by these standards-writing associations is quite different, they act as a secretariat and everybody more or less has equal chance to participate and minority views must be dealt with, et cetera, in their formal procedures. So the process of developing a standard is one aspect and they consider that that is superior to the consultative process applied by government departments; it is fairer. And, in using that process, if it is used, there will be a greater likelihood that without imposing government mandatory requirements you are going to get a higher level of compliance with the standard because everybody will have participated and most people will have eventually reached agreement on it. So one is a process.

Then, quite separate from that is the sort of control you attach to the standard. Is it completely voluntary? Is it backed by a certification process through the standards system? Is it possibly made mandatory by referencing it under regulations, under federal-provincial legislation so, in effect, even though it was developed in a different process, compliance is made mandatory through legislation? You can have a spectrum of degrees of control put for compliance on this.

I would just like to make sure that I understand the views of your organization and they are made clear on the record. First of all, the use of the consensus process such as through a body such as a standards-writing association under the Canadian standards system and your feeling on the benefits or your receptiveness to participating in that sort of approach to creating standards and regulatory controls as opposed to the consultative system. Then . . .

The Chairman: Yes, just one question at a time.

Mr. Milligan: Okay.

[*Translation*]

Oublions pour le moment le concept de l'industrie qui crée son propre règlement, par exemple votre organisme qui établit ses normes, consulte ses membres et crée un système volontaire. J'aimerais renvoyer au système de normalisation canadien qui coiffe un certain nombre d'organismes de normalisation tels que ACN ou CGSB.

Des témoignages que le comité a entendus, il ressort que leur fonctionnement comporte deux éléments. Le premier est une méthode de consensus à la quelle participent non seulement l'industrie (parce que justement elle ne crée pas son propre règlement) mais aussi les groupes de consommateurs, les fabricants, les conditionneurs, les gouvernements fédéral, provincial et peut-être municipal, un éventail varié d'intéressés . . .

Le président: Des particuliers, dans certains cas.

M. Milligan: C'est exact, ainsi que des universitaires qui tentent d'en arriver à un consensus où il n'y aurait pas de privilégié. Il n'en est pas ainsi pour le processus de consultation auquel a recours le gouvernement normalement et où vous êtes convoqué à Ottawa pour discuter d'un règlement que le gouvernement compte ou est certain de promulguer. Le gouvernement se trouve dans une situation privilégiée et il a le dernier mot.

On nous a dit que la méthode de consensus offerte par les associations de normalisation est tout à fait différente; elles font fonction de secrétariat et, plus ou moins, chacun a le droit de participer; il faut y tenir compte aussi des points de vue minoritaires, etc. Ainsi, le processus d'élaboration des normes constitue un aspect et il est considéré supérieur au processus de consultation auquel les ministères ont recours. Il est plus juste. En utilisant ce processus, on a plus de chance, sans imposer les conditions obligatoires du gouvernement, d'arriver à un plus haut niveau d'observation de la norme parce que tout le monde aura participé et le consensus aura été atteint.

Ensuite, le deuxième élément porte sur le genre de contrôle qui s'applique à la norme. Est-il tout à fait volontaire? Est-il accompagné d'un processus de certification dans le cadre du système de normes? Est-il rendu obligatoire en vertu d'un règlement, de lois fédérales et provinciales, de façon à ce qu'en fait, bien qu'il ait été mis au point dans le cadre d'un processus différent, l'observation des normes est rendue obligatoire par la loi? Vous pouvez avoir toute une échelle de contrôle qu'il faut respecter.

J'aimerais m'assurer que je comprends bien le point de vue de votre organisme et qu'il est reproduit clairement au dossier. D'abord, en ce qui concerne le recours à la méthode du consensus par l'intermédiaire d'un organisme de normalisation dans le cadre du système canadien des normes et votre désir de participer à ce genre de méthode pour créer des normes et des contrôles réglementaires par opposition au système consultatif. Ensuite . . .

Le président: Très bien, posez une question à la fois.

M. Milligan: D'accord.

[*Texte*]

Mr. Gunn: You are trying to relate the Canadian Standards Association concept and whether or not it has an application to the food industry.

Mr. Milligan: That is essentially correct.

The Chairman: It is a good, precise summary, yes.

Mr. Gunn: I do not think I am really qualified to answer that question. I was under the impression that many of the standards set by the Canadian Standards Association are more mechanical standards, not formulations.

Mr. Milligan: They are proprietary.

An hon. Member: Safety standards.

Mr. Milligan: That is correct, in the electrical field in particular.

Mr. Gunn: Yes. What about proprietary information when they are formulated products, things of that nature? Have you addressed this question to the pharmaceutical industry, which I do not think comes under the Canadian Standards Association, either?

• 1620

If you make something mechanically and somebody can take it apart to see how you made it and say you adhered to the standard, it is safe; but in our business when we formulate a product, that formula is guarded with a great deal of care. We simply say that all the ingredients we are using have been declared safe by the appropriate source. The combination of ingredients in the formula is a very closely-guarded secret. Now, how are you going to do that under the Canadian Standards Association? Are you going to set a standard for products and say that everybody has the same standard? Are you going to divulge your formula?

Mr. Milligan: Do you now divulge them to the government regulators?

Mr. Gunn: No.

Mr. Milligan: Why would there be any difference between the two systems? It would just be the same standard. Take any standard under the Food and Drugs Act now or under CAPS: what you have is in effect the same standard but arrived at through a different process, a process in which industry would have theoretically an equal voice with government, not be subservient to government at the bargaining table. Government would be there as a participant to arrive at a consensus standard and it would be participating on the same basis as anybody else at the table.

Mr. Gunn: I would like to suggest, Mr. Chairman, that in all fairness to both of us we will give you a written answer to that.

The Chairman: Okay. The second question that Mr. Milligan said is going to follow on that again arose out of the CSA presentation. Do you want to . . .

Mr. Milligan: Yes. Once you arrive at a standard, and it does not make much difference on what basis you arrive at it, it could be the consensus process through a standards—writing association or body, or it could be a standard arrived at

[*Traduction*]

M. Gunn: Vous essayez d'établir un rapport entre le concept de l'Association canadienne de normalisation et son application à l'industrie alimentaire.

M. Milligan: C'est bien exact.

Le président: Oui, cela résume bien ses déclarations.

M. Gunn: J'estime que je ne suis pas vraiment apte à répondre à cette question. J'avais l'impression que la plupart des normes établies par l'Association canadienne de normalisation sont plutôt des normes techniques, et non des formules.

M. Milligan: Ce sont des normes de propriété.

Une voix: Des normes de sécurité.

M. Milligan: C'est exact, et en particulier dans le domaine de l'électricité.

M. Gunn: Oui. Qu'advient-il des normes de propriété, lorsqu'il s'agit de produits formulés, d'articles de cette nature? Avez-vous posé cette question à l'industrie pharmaceutique à laquelle ne s'applique pas, je pense, l'Association canadienne de normalisation?

Si vous fabriquez un produit industriel et que quelqu'un vienne le démonter pour voir comment vous l'avez fabriqué et que vous ayez respecté la norme, vous n'avez rien à craindre; mais dans notre secteur, lorsque nous formulons un produit, la formule en est gardée avec grand soin. Nous disons simplement que tous les ingrédients que nous utilisons ont été déclarés sans risque par la source appropriée. La combinaison des ingrédients dans la formule est un secret jalousement gardé. Alors, comment allez-vous le faire en présence de la réglementation de l'Association canadienne de normalisation? Allez-vous établir une norme pour les produits et dire que chacun respecte la même norme? Allez-vous divulguer votre formule?

M. Milligan: La divulguez-vous actuellement aux agents de réglementation du gouvernement?

M. Gunn: Non.

M. Milligan: Pourquoi y aurait-il des divergences entre les deux systèmes? Ce devrait être la même norme. Prenez n'importe quelle formule dans le cadre de la Loi des aliments et drogues ou de CAPS: il s'agit en fait de la même norme qui a été obtenue par un processus différent dans lequel l'industrie a la même voix en principe que le gouvernement, c'est-à-dire qu'elle n'est pas soumise au gouvernement à la table de négociation. Le gouvernement y serait à titre de participant sur un pied d'égalité avec les autres, pour arriver à un consensus sur la norme.

M. Gunn: Monsieur le président, en toute justice pour nous deux, j'aimerais vous donner une réponse écrite à ce propos.

Le président: Très bien. La deuxième question de M. Milligan se rapporte à l'Association canadienne de normalisation. Désirez-vous . . .

M. Milligan: Oui. Une fois la norme établie, quel que soit le moyen utilisé, cela pourrait être le processus de consensus par la voie d'un organisme de normalisation ou par voie de consultation avec le ministère concerné. La norme doit-elle être

[*Text*]

through consultation with a government department. Does it have to be mandatory? Do you have to have it enshired in the regulations under legislation? And in your industry, your association, do you feel that there are reasons why mandatory standards are necessary and why voluntary standards might not work or why any of the types of controls, such as a certification program administered by a standards—writing accreditation organization, which is similar to CSA approval, would not operate?

The reason the committee would like this information is because the CGSB has suggested to the committee that the consensus process and possibly even some measure of voluntary standards would be appropriate in the food area and mentioned this as an alternative to the . . .

The Chairman: I think we could help you here; we could give you the CSA brief.

Mr. Gunn: Could we have a copy of that?

The Chairman: They go through four different levels for the enforcement of that standard that is arrived at by this process.

Mr. Gunn: We will get back to you.

The Chairman: Yes. And it spans the whole gamut. We have a copy of that, do we not?

The Clerk of the Committee: CGSB has revised the morning copy of the whole transcript. We have a brief on that particular one.

The Chairman: Did they give us a written brief which contained those five? I have forgotten.

The Clerk: Yes, they did.

Mr. Gunn: Are there government funds in the Canadian Standards Association?

Mr. Berger: No, they are entirely—what is the expression?—self-funding.

An hon. Member: They charge for their services.

Mr. Berger: They charge for their services basically. What is the word that they . . .

Mr. Milligan: Cost-recovery revenue.

Mr. Gunn: You can see in part of this attempt at deregulation the transferring of cost from all the taxpayers back to the affected industry, which would have to be ultimately borne by the consumer.

Mr. Berger: Industry groups pay for some of it but if a government department wants a standard developed, they kick in a share also. I think we asked the question and I think the answer that we got was that cost was not any greater than . . .

Mr. Banting: One of our major concerns on this is imports. We have a great deal of difficulty competing against imports in many areas. I think I can use the example of when we got into metric conversion of the pickle industry. Consumers complained that we had so many different sizes on the shelf and they checked and there were 32 different sizes on the retail shelf: you had a 9½ ounce, 10 ounce, 11½ ounce, 12 ounce, 13½ and 14 ounce; there was certainly a proliferation of sizes. However, when we got through examining them, only 17 of those 32 were produced in Canada; the rest were all imports.

[*Translation*]

obligatoire? Pourquoi l'insérez-vous dans le règlement et dans la loi? Dans votre industrie, dans votre association, y a-t-il des raisons pour lesquelles les normes obligatoires sont nécessaires et les normes facultatives sont inutiles ou pour lesquelles un type de contrôle ne fonctionnerait pas, tel que le programme de certification qui est appliqué par un organisme de normalisation, équivalent à l'approbation de l'ACN?

Le comité aimerait avoir ces renseignements parce que le CGSB lui a indiqué que la méthode du consensus et peut-être même un certain nombre de normes facultatives seraient utiles dans le secteur alimentaire, et ce à titre de solution . . .

Le président: Je pense que nous pourrions vous aider à cet égard; nous pourrions vous donner le mémoire de l'ACN.

M. Gunn: Pourrions-nous en avoir une copie?

Le président: Ils passent par quatre paliers pour appliquer la norme qui est obtenue par cette méthode.

M. Gunn: Nous allons revenir là-dessus.

Le président: Bien. Et cela couvre toute la gamme. Nous en avons une copie, n'est-ce-pas?

Le secrétaire du comité: CGSB a revu le texte de première heure de toute la transcription. Nous avons un mémoire à ce sujet.

Le président: Nous ont-ils donné un mémoire écrit qui contenait ces cinq? Je ne me rappelle plus.

Le secrétaire: Oui, ils nous l'ont donné.

M. Gunn: L'Association canadienne de normalisation est-elle subventionnée par le gouvernement?

M. Berger: Non, elle est tout à fait—comment dit-on?—autonome.

Une voix: Ses services ne sont pas gratuits.

M. Berger: Ses services sont rémunérés essentiellement. Quel est le terme . . .

M. Milligan: Recette de recouvrement de fonds.

M. Gunn: Vous pouvez constater, en partie dans cette tentative de libéralisation de la réglementation, le transfert du coût de tous les contribuables à l'industrie concernée, coût qui devrait être en définitive à la charge du consommateur.

M. Berger: Des groupes industriels en subissent partiellement les frais mais si un ministère veut établir une norme, ils veulent avoir leur part aussi. Il me semble que nous avons posé la question et qu'on nous a répondu que le coût n'était pas plus élevé que . . .

M. Banting: Les importations constituent l'un de nos soucis majeurs à cet égard. Nous éprouvons beaucoup de difficultés à soutenir la concurrence avec les importations dans plusieurs secteurs. Je citerais comme exemple la conversion au système métrique dans l'industrie des conserves au vinaigre. Les consommateurs se sont plaints que nous avions des tailles trop variées sur le marché; ils ont vérifié et il y avait 32 tailles différentes dans le commerce de détail: 9½ onces, 10 onces, 11½ onces, 12 onces, 13½ et 14 onces; il existait réellement une variété incroyable de tailles. Cependant, l'examen des

[*Texte*]

In many instances these sizes developed because somebody had a 15 ounce, then all of a sudden they deciced to come out with a 14½ ounce. So they have a smaller container, they sell cheaper and they get the price down below the other one. Then, somebody comes out with a 14 ounce so, again, they can sell cheaper than the other one. This is how this came about. Then you had the other sizes coming in from outside of the country, they were probably popular sizes in those countries. So we started talking about a standard seal of approval. What happens in cases like that?

• 1625

Mr. Gunn: Do other trading nations consider that a non-tariff trade barrier if we start putting standard specifications on Canadian products?

The Chairman: A very good point.

Mr. Berger: But you see, these are the kinds of questions which would be asked in the standards process.

Mr. Gunn: But this must apply currently in electrical manufacturing and things like that. People submitting a product for sale in Canada must get the Canadian Standards Association approval.

The Chairman: Right.

Mr. Gunn: So maybe GATT already recognizes this. We will get back to you with a report on that.

The Chairman: One thing we do not want to do is upset a system that seem to be working very well but we . . .

Mr. Gunn: The point Mr. Milligan has brought up is very valid. I am just a little embarrassed that we have not get a better answer for you off the top of our head.

The Chairman: I can understand why you do not. The first time I heard about it was two days ago. My last point deals with public funding of public-interest groups. You have indicated that you feel that the level of funding for public-interest groups is satisfactory right now but you do not want to see it expanded.

Mr. Gunn: That is right. If you were going to expand it, I think the group that was asking for assistance would have to have a very broad national basis. If it happens to be, for example, a group from Willowdale that is concerned about something specifically in government regulation that they band together and say, we would like to make an appearance in Ottawa to complain about this sort of thing, they would get funding.

The Chairman: Unless it was to depose their member of Parliament.

[*Traduction*]

trente-deux contenants a révélé que seulement dix-sept d'entre eux provenaient du Canada et que tous les autres étaient importés. Dans bien des cas, cette prolifération des formats s'est faite ainsi: un fabricant avait, par exemple, un contenant de 15 onces, puis des concurrents ont décidé de mettre sur le marché un contenant de 14½ onces; grâce à ce contenant plus petit, ils pouvaient vendre leur produit à un prix inférieur. Puis d'autres concurrents ont mis sur le marché un contenant de 14 onces qui, à son tour, pouvait se vendre moins cher que les autres contenants. C'est de là qu'est venue la prolifération. Puis il y a eu en plus les formats venus de l'étranger, qui étaient probablement populaires dans leur pays d'origine. Ainsi, on a commencé à parler d'un cachet d'approbation normatif. Qu'arrive-t-il en pareil cas?

M. Gunn: Est-ce que nos partenaires commerciaux considéreraient l'imposition de normes à l'égard de produits canadiens comme une barrière commerciale non tarifaire?

Le président: C'est un très bon argument.

M. Berger: Mais vous voyez, c'est le genre de questions qui seraient posées dans le cadre du processus d'imposition de normes.

M. Gunn: Mais cela doit se faire actuellement dans le cas des produits électriques et autres produits du genre. Les personnes qui veulent vendre en produit au Canada doivent obtenir l'approbation de l'Association canadienne de normalisation.

Le président: Exact.

M. Gunn: Alors, le GATT le reconnaît peut-être déjà. Nous vous soumettrons un rapport sur cette question.

Le président: Une chose que nous ne voudrions pas faire, ce serait de perturber un système qui semble fonctionner très bien, mais nous . . .

M. Gunn: L'argument que M. Milligan a avancé est très valable. Je suis simplement un peu mal à l'aise de voir que nous ne pouvons vous fournir de meilleure réponse à brûle-pourpoint.

Le président: Je peux comprendre pourquoi vous en êtes incapables. J'en ai entendu parler pour la première fois il y a deux jours. Le dernier point que j'aimerais soulever concerne le financement, par le secteur public, de groupes de défense des intérêts publics. Vous avez mentionné que, selon vous, les sommes actuellement versées aux groupes de défense des intérêts publics sont suffisantes et ne devraient pas être accrues.

M. Gunn: C'est exact. Selon moi, il faudrait, pour qu'une augmentation des fonds soit justifiée, que le groupe demandeur ait des assises nationales solides. Par exemple, si un groupe de Willowdale se préoccupant d'une question particulière liée à des règlements du gouvernement se réunissait pour dire «nous aimerions aller à Ottawa pour nous plaindre de cet état de fait», il obtiendrait des fonds.

Le président: A moins que ce ne fût pour demander la destitution de son député.

[*Text*]

Mr. Gunn: No. I think I said that at the meeting in Toronto, Mr. Peterson; basically that is the role of the member of Parliament. If a local group has a grievance, whether it is about a regulation or anything, they go and see their member of Parliament and he takes it up for them.

There is a national association, the Consumers' Association of Canada; I am not talking about associations of companies but of individuals that are broadly based and national in scope. I do not object to some assistance going to them from the federal treasury but I would not like to see groups springing up all over Canada saying, Hey, we can get some bucks; should we go and complain about the regulatory process?

The Chairman: Right, that is a very great concern of ours as well. Who are the consumer groups that appear with you?

Mr. Gunn: It is nearly always the Consumers, Association of Canada.

The Chairman: It is always the one group? Are there any others that get involved?

Mr. Banting: Mainly that is the one that has been involved with our organization. If we are having a meeting in Vancouver, it may be the local chapter of the CAC that is involved out there, not somebody from head office but it is usually basically the same organization.

I would just like to ask one question. How is it determined who should get funding now? Is this done at the will of politicians or ministers, or departments or . . .

The Chairman: All of them. Some departments do have funds available for public-interest groups. Others come to these groups such as the Consumers' Associations; the Public Interest Advocacy Centre is funded by government money.

Mr. Banting: But is it through a department? Is it Consumer and Corporate Affairs that decides to give them money or is it some other department? How is it handled now? I really do not know.

The Chairman: Is it Consumer and Corporate Affairs?

• 1630

Mr. Milligan: The record of this committee dealing with testimony from the Department of Consumer and Corporate Affairs indicates that they do supply funding of about $200,000 per year to the Consumers' Association of Canada, the Public Interest Advocacy Centre. They supply funding of almost $900,000 a year generally to consumer groups but two thirds of that is for consumer complaint handling and providing advice counselling to small groups of consumers. So the intervention in regulatory processes is relatively small.

The Chairman: I am just going to anticipate what we are going to hear from these consumer groups because we have

[*Translation*]

M. Gunn: Non. Je pense l'avoir dit à la réunion de Toronto, monsieur Peterson: C'est essentiellement le rôle du député. Si un groupe local a une plainte à formuler, que ce soit au sujet d'un règlement ou de quoi que ce soit, il s'adresse à son député, qui prend l'affaire en main.

Il existe une association nationale, l'Association des consommateurs du Canada. Je ne parle pas d'associations de compagnies, mais d'associations de particuliers qui sont bien implantées et qui ont une optique nationale. Je ne m'oppose pas à ce que le Trésor fédéral leur accorde certaines subventions, mais je n'aimerais pas voir surgir partout au pays des groupes qui diraient: «Eh, il y a de l'argent à récolter, ne serait-ce pas une idée d'aller nous plaindre du processus de réglementation?»

Le président: Exactement, cette possibilité nous préoccupe aussi grandement. Quels sont les groupes de consommateurs que se réunissent avec vous?

M. Gunn: C'est presque toujours l'Association des consommateurs du Canada.

Le président: C'est toujours ce groupe-là? Y en a-t-il d'autres qui interviennent?

M. Banting: C'est surtout à celui-là que nous avons eu affaire. Si nous organisons une réunion à Vancouver, il se peut que ce soient des représentants de la section locale et non du siège social de l'ACC qui y participent, mais, essentiellement, il s'agit presque toujours du même groupe.

J'aimerais seulement poser une question. Comment détermine-t-on qui devrait obtenir des fonds maintenant? Est-ce laissé aux caprices des hommes politiques ou des ministres, ou encore des ministères ou . . .

Le président: D'eux tous. Certains ministères disposent de fonds pour des groupes de défense intérêts publics. D'autres groupes s'adressent à des organismes tels que l'Association des consommateurs du Canada; le Centre pour la promotion de l'intérêt public est financé par le gouvernement.

M. Banting: Ce financement se fait-il par l'entremise d'un ministère? Est-ce le ministère de la Consommation et des Corporations qui décide de leur accorder des fonds ou est-ce un autre ministère? De quelle façon procède-ton actuellement? Je l'ignore vraiment.

Le président: Est-ce le ministère de la Consommation et des Corporations?

M. Milligan: Le compte rendu des délibérations de ce comité portant sur les témoignages de représentants du ministère de la Consommation et des Corporations révèle que ce ministère accorde effectivement quelque $200 000 par année à l'Association des consommateurs du Canada, au Centre pour la promotion de l'intérêt public. Il verse près de $900 000 par année aux groupes de consommateurs en général, mais les deux tiers de cette somme sont affectés aux plaintes des consommateurs et aux consultations avec de petits groupes de consommateurs. Ainsi, l'intervention dans le processus de réglementation est assez faible.

Le président: Je vais prédire un peu ce que ces groupes de consommateurs vont nous dire; nous en avons déjà eu un

[*Texte*]

already had some indication. They are going to say, firstly, that industry can expense against their taxable income the cost of making public representations, their cost of self-advocacy; and an individual cannot do that. Of course, if you donate to a nonprofit organization which is involved in public advocacy, you can. Secondly, they will say that that type of process is not necessarily going to allow a broad-base consumer interest to be represented. Thirdly, they will also indicate to us the problem that you indicated, Mr. Banting, that they will not be able to have the quality of representation that the industry does because they will not have the fees for travel, they will use local people, they will not have the fees and the funds for research so that their presentation will be one which often should be overlooked for lack of profound research.

Mr. Gunn: What about all the other advocacies they have; the Joan Watsons and the consumer columns in all the newspapers that have a lot of capital behind them, and the CBC and that. How many regulations in the last 10 years were probably prompted by statements by Joan Watson on her show *Marketplace* that some politician picked up the next day, headed up to the House and the first thing we knew we had a new government regulation?

The Chairman: I do not know. Has it worked? Have you found that to be an effective process?

Mr. Gunn: Yes. Those individuals are not without their spokesmen, including members of Parliament.

The Chairman: Yes.

Mr. Gunn: I do not think they are really out in the cold. I think if they are highly organized and they need financial assistance, that is fine.

The Chairman: Broadly based.

Mr. Gunn: Broadly based, yes. It has to be, I think.

Mr. Milligan: Would you consider somebody like Joan Watson to be a spokesman for the broad consumer interests?

Mr. Gunn: Very much so.

Mr. Milligan: Do you feel that consumers generally have any control over their spokesmen, if she is a spokesman?

Mr. Gunn: No, but many of the things that she gets on her program are the result of the tremendous amount of mail that she gets from consumers. That is the source of much of the subjet matter that she brings up.

Mr. Milligan: But it would be quite different from the type of relationship that exists between the members of your association and, say, the executive or the local manager of your association. I would assume that this brief accurately reflects some consensus of views of the individual members of the association.

Mr. Gunn: Yes.

Mr. Milligan: And that would not be the case with somebody writing a column in a newspaper or on a radio or

[*Traduction*]

avant-goût. Premièrement, ils vont dire que l'industrie peut déduire de son revenu imposable ce qu'il en coûte pour faire des interventions publiques et pour faire valoir ses propres intérêts. Un particulier ne peut le faire. Évidemment, quiconque fait un don à un organisme à but non lucratif qui s'occupe de représenter les intérêts publics peut le faire. Deuxièmement, ils diront que ce genre de processus ne permet pas nécessairement la représentation d'intérêts que partagent de grands nombres de consommateurs. Troisièmement, il nous signaleront le problème que vous avez mentionné, M. Banting, c'est-à-dire qu'ils ne pourront être aussi bien représentés que l'industrie parce ce qu'ils n'auront pas d'argent pour les déplacements, parce qu'ils devront faire appel à des gens de l'endroit et parce qu'ils n'auront pas les moyens d'effectuer des recherches, de telle sorte que leurs interventions seront rarement convaincantes, n'étant pas fondées sur des études approfondies.

M. Gunn: Qu'en est-il de tous les autres moyens de représentation, les Joan Watson, les chroniques de consommation qui paraissent dans tous les journaux et s'appuient sur de solides capitaux, la CBC et tout cela? Combien de règlements ont été adoptés au cours des dix dernières années, simplement par suite de déclarations qu'aurait faites Joan Watson à son émission *Marketplace*, et que quelque homme politique aurait entendues le lendemain et aurait décidé de communiquer à la Chambre?

Le président: Je l'ignore. Est-ce que ça fonctionne? Trouvez-vous que c'est un processus efficace?

M. Gunn: Oui. Ces personnes ont leurs porte-parole, dont des députés.

Le président: Oui.

M. Gunn: Je ne pense pas qu'elles soient vraiment démunies. Je pense que, si elles sont très bien organisées et qu'elles aient besoin d'une aide financière, c'est parfait.

Le président: Des assises solides.

M. Gunn: des assises solides, oui. C'est nécessaire, je pense.

M. Milligan: Estimez-vous qu'une personne comme Joan Watson représente les intérêts de grands nombres de consommateurs?

M. Gunn: Je le crois très sincèrement.

M. Milligan: Estimez-vous que les consommateurs en général ont quelque autorité sur leurs représentants, si l'on suppose que Joan Watson est une représentante?

M. Gunn: Non, mais une bonne partie de ce qu'elle présente à son émission s'inspire du courrier qu'elle reçoit en très grande quantité des consommateurs. C'est là qu'elle puise une bonne partie des sujets qu'elle présente.

M. Milligan: Mais c'est très différent du genre de rapports qui existent entre les membres et, disons, le dirigeant ou l'administrateur local de votre association. Je suppose que ce mémoire reflète fidèlement les opinions partagées par les membres de l'association.

M. Gunn: Oui.

M. Milligan: Mais il n'en est pas ainsi dans le cas d'une personne qui a une chronique dans un journal, à la radio ou à

[*Text*]

television show. They can take any position they want, they do not have to worry about whether they accurately reflect a consensus or the majority . . .

Mr. Gunn: By the same token, I think the last time I saw the membership list of the Consumers' Association of Canada, it was 40,000 or something like that. Now, does that accurately represent the views of all the consumers in Canada? There are many more consumers in Canada than the ones that belong to that association but they posture themselves as being the official spokesman for the consumers of Canada.

The Chairman: I have no more questions. In closing, do you have a summary?

Mr. Gunn: Not really.

The Chairman: Do you have any type of message that you want us to take away from here?

Mr. Gunn: No. We just want to compliment you on the approach that your committee has taken, as I said earlier, on the fact that you are attempting in the short time that is available to zero in on the process of regulation. I think the questions certainly made it most apparent to us that you certainly are well versed on the subject and have been listening to those that have preceded us.

The Chairman: We have a very fine staff.

Mr. Gunn: That is the secret of any good organization, I can ssure you. and we assure you that we will get back to you in written form with the answers to Mr. Milligan's questions and the other things that we said we would, as soon as possible.

• 1635

The Chairman: In closing, I could say that I have the impression that you have worked out an admirable type of relationship with government. If there were some way that we could by fiat insist that everybody act in co-operation and consult the way you do, I do not think we would be here today. You have given us a lot of food for thought.

Your brief was exemplary in its precision and in directing our attention to things that you feel are important. I know the amount of time and effort that you have put into it and also the support that you have given us through the BCRR and everything else and we appreciate it very much. And we hope that we will be as wise as you have every right to expect us to be.

Mr. Gunn: We look forward to December 19, is it?

The Chairman: That is sunset day, yes.

Mr. Gunn: That is sunset day.

The Chairman: Thank you very, very much.

Mr. Banting: Thank you very much. My president, Brian Parker, the President of Libby & McNeill, expresses regrets; he is in Vancouver today and could not be with us.

The Chairman: You can tell him he was very well represented.

[*Translation*]

la télévision. Elle peut adopter la position qu'elle veut et ne pas se soucier de refléter fidèlement l'opinion de l'ensemble ou de la majorité.

M. Gunn: De plus, la dernière fois que j'ai vu la liste des membres de l'Association des consommateurs du Canada, elle comptait, je pense, 40,000 noms ou quelque chose du genre. Dites-moi, est-ce qu'un tel groupe reflète fidèlement les opinions de tous les consommateurs canadiens? Il y a beaucoup plus de consommateurs au Canada que les 40,000 membres de cette association et, pourtant, elle se prend pour le porte-parole officiel des consommateurs canadiens.

Le président: Je n'ai pas d'autres questions. Aimeriez-vous présenter un résumé de la situation, pour terminer?

M. Gunn: Pas vraiment.

Le président: Y a-t-il quelque message que vous aimeriez voir diffusé?

M. Gunn: Non. Nous aimerions seulement vous féliciter de l'approche que votre comité a adoptée, c'est-à-dire, comme je l'ai déjà mentionné, du fait que vous essayiez de bien cerner le processus de réglementation dans le peu de temps dont vous disposez. Je crois que vos questions nous ont bien convaincus du fait que vous connaissez certainement le sujet et que vous avez écouté les propos de ceux qui nous ont précédés.

Le président: Nous avons un très bon effectif.

M. Gunn: C'est le secret de toute bonne organisation, je puis vous l'assurer. Je peux aussi vous assurer que nous vous communiquerons par écrit les réponses aux questions de M. Milligan et les autres renseignements que nous avons promis, aussitôt que possible.

Le président: En terminant, j'aimerais mentionner que vous semblez entretenir des rapports exemplaires avec le gouvernement. S'il existait quelque façon d'ordonner que chacun collabore et consulte comme vous le faites, je ne pense pas que nous serions ici aujourd'hui. Vous nous avez grandement donné matière à réflexion.

Votre mémoire était exemplaire de par sa précision et de par sa capacité d'attirer notre attention sur les points que vous jugez importants. Je sais combien de temps et d'énergie vous y avez consacré, je suis également au courant de l'appui que vous nous avez donné, par l'intermédiaire du CSRR, ainsi que de tout le reste, et je puis dire que nous vous en sommes très reconnaissants. J'espère que nous saurons manifester toute la sagesse que vous êtes en droit d'attendre de nous.

M. Gunn: La date à surveiller est le 19 décembre, n'est-ce pas?

Le président: C'est le jour de la fin, oui.

M. Gunn: Le jour de la fin.

Le président: Je vous remercie infiniment.

M. Banting: Merci beaucoup. Mon président, monsieur Brian Parker, président de Libby & McNeill, regrette de n'avoir pu se joindre à nous; il devait être à Vancouver aujourd'hui.

Le président: Vous pourrez lui dire qu'il a été très habilement représenté.

[*Texte*]

Just before we adjourn, could we append all the reports.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: The next meeting will be tomorrow at 11 a.m. in this room.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Avant de lever la séance, pourrions-nous annexer tous les rapports.

Des voix: D'accord.

Le président: Notre prochaine séance se tiendra demain à 11 h, dans cette salle.

La séance est levée.

Third Class
Troisième classe

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Wednesday, October 1, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Regulatory Reform

RESPECTING:

Order of Reference

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le mercredi 1er octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

La réforme de la réglementation

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

Mr. Peter Kemball.

At 10:45 a.m.:

Mr. Tex Enemark, Western Manager MacLean-Hunter.

At 2:30 p.m.:

From the Canadian Food Processors Association:

Mr. W. Gunn;

Mr. E. Banting.

A 9 h 30 du matin:

M. Peter Kemball.

A 10 h 45 du matin:

M. Tex Enemark, gérant de l'Ouest pour MacLean-Hunter.

A 2 h 30 de l'après-midi:

De l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires:

M. W. Gunn;

M. E. Banting.

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

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Wednesday, October 1, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M. P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 9

Le mercredi 1er octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27676—1

SPECIAL COMMITTEE ON REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M. P.

Vice-Chairmen:
Mr. Chuck Cook, M. P.
Mr. David Berger, M. P.

Messrs.

Anguish — Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:
M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger — MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
David Cook
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, 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 1, 1980
(29)

[*Text*]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Consumers' Association of Canada: Mr. Hudson Janish, Chairman, Regulated Industries Policy Board and Mr. H. Intven, General Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Messrs. Janish and Intven made statements and answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief presented by the Consumers' Association of Canada be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-5"*).

At 1:10 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(30)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Cable Television Association: Mr. M. Hind-Smith, President and Mr. R. Buchan.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Hind-Smith made a statement and, with Mr. Buchan, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held June 10, 1980 the Chairman ordered the brief presented by the Canadian Cable Television Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RR-7"*).

At 3:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(31)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Retail Council of Canada: Mr. A. McKickan and Mr. J. Farrel.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 1er OCTOBRE 1980
(29)

[*Traduction*]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de M. Peterson (président)

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger et Peterson.

Témoins: De l'Association des consommateurs du Canada: M. Hudson Janish, président, Conseil de surveillance des industries réglementées et M. H. Intven, conseiller général.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

MM. Janish et Intven font des déclarations et répondent aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire présenté par l'Association des consommateurs du Canada soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-5»*).

A 13 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(30)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 05, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne de télévision par câble: M. M. Hind-Smith, président et M. R. Buchan.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Hind-Smith fait une déclaration puis, avec M. Buchan, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du 10 juin 1980, le président ordonne que le mémoire présenté par l'Association canadienne de télévision par câble soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «RR-7»*).

A 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(31)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 35, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger et Peterson.

Témoins: Du Conseil canadien du commerce de détail: M. A. McKickan et M. J. Farrel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. McKickan made a statement and, with Mr. Farrel, answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief filed by the Retail Council of Canada be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-6"*).

At 4:52 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. McKickan fait une déclaration puis, avec M. Farrel, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire déposé par le Conseil canadien du commerce du détail soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-6»*).

A 16 h 52, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Wednesday, October 1, 1980

• 1107

[*Texte*]

The Chairman: Could we come to order? We are continuing our order of reference into regulatory reform.

We have with us today two individuals appearing on behalf of the Consumers Association of Canada, Dr. Hudson N. Janisch, Professor of Law, University of Toronto, who is Chairman of the Regulated Industries Policy Board of the CAC; and Mr. Hank Intven, who is the General Counsel to the CAC.

As I understand it, you were going to make some preliminary comments. You have presented us with very extensive documentation and a lot of research, so we note with great interest that it has cost you an arm and a leg, $7,900, in order to be here with us today. We are not unmindful of those costs; we do appreciate it.

If you could make your preliminary remarks, then we can commence our questioning.

Professor Hudson N. Janish (Chairman, Consumers Association of Canada): Yes, indeed, Mr. Chairman. I would like to make a few very brief opening remarks, and we, of course, look forward to your questions.

Let me first of all just touch very briefly, Mr. Chairman, on the activities and nature of the regulated industries program of the Consumers Association.

This is a program that operates within the Consumers Association and we specialize, so to speak, in representing what we can identify, as best we can, as the consumer interest before regulatory tribunals.

We have produced a brief summary of our activities which is contained in this yellow flyer that summarizes our activities.

If you do look at it, Mr. Chairman, and members of the committee, you will notice that we are involved in a very wide range of regulated activities. We have had a great deal of involvement more recently in telecommunications regulation. We have done a lot of work in airline regulation and rail regulation, representing the consumer interest as best we can before those regulatory agencies. And we have also been involved—and I think this is the point of why we are here today—very extensively in the regulatory reform movement as it has picked up steam in Canada over the last two or three years.

One preliminary point, Mr. Chairman, I would like to make, is that there is sometimes a rather stereotyped view of consumer advocacy. The assumption is that a consumer advocate would always want to see as much government regulation as he could possibly squeeze out of government, and that indeed, the consumer advocate wishes to wrap consumers in cotton wool protection of government regulation.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mercredi 1er octobre 1980

[*Traduction*]

Le président: A l'ordre, nous poursuivons nos débats au sujet de la réforme de la réglementation.

Nous avons aujourd'hui deux personnes qui comparaissent au nom de l'Association des consommateurs du Canada, le Dr Hudson N. Janisch, professeur de droit à l'Université de Toronto et président de la Commission des politiques des secteurs réglementés de l'ACC, et M. Hank Intven, conseiller général de l'ACC.

Si j'ai bien compris, vous désirez faire une déclaration préalable. Vous nous avez remis une documentation très détaillée faisant état de nombreuses recherches; nous constatons avec beaucoup d'intérêt qu'il vous en a coûté une petite fortune, soit $7,900, pour vous présenter ici parmi nous aujourd'hui, et nous vous en remercions.

Si vous voulez bien maintenant faire votre déclaration préalable, nous passerons ensuite aux questions.

M. Hudson N. Janish (président de l'Association des consommateurs du Canada): Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, j'aimerais d'abord présenter un certain nombre d'observations à titre d'introduction et nous serons prêts ensuite à répondre à vos questions.

Laissez-moi tout d'abord vous parler très rapidement, monsieur le président, des activités et de la nature du programme des industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada.

Il s'agit là d'un programme interne de l'Association des consommateurs dont le but principal est en quelque sorte de représenter, dans la mesure du possible, l'intérêt du consommateur devant les tribunaux de réglementation.

Nous avons élaboré un bref résumé de nos activités que l'on trouvera dans le dépliant jaune que vous avez devant vous.

En le regardant, monsieur le président et messieurs les membres du comité, vous constaterez que nous nous intéressons à tout un éventail d'activités de réglementation. Nous sommes beaucoup intervenus récemment en matière de réglementation des télécommunications, nous avons déployé beaucoup d'activité dans les domaines de la réglementation aérienne et ferroviaire, afin de représenter au mieux l'intérêt du consommateur devant ces organismes de réglementation, et nous sommes aussi intervenus à de nombreuses reprises, et c'est ce qui, je pense, fait notre propos aujourd'hui, dans le cadre de la réforme de la réglementation qui prend tournure au Canada depuis deux ou trois ans.

Je voudrais signaler tout d'abord, monsieur le président, que l'on a parfois une vue tout à fait caricaturale de la défense du consommateur. C'est ainsi que l'on part du principe que les tenants de la défense des consommateurs demandent toujours plus de réglementation au gouvernement, s'efforçant ainsi d'envelopper le consommateur dans un cocon protecteur.

[*Text*]

• 1110

One of the things we have been doing over the last several years is emphasizing the fact that in many situations the consumer interest does not necessarily require more and more regulation. In fact, if one looks at our activities, particularly in airline regulation, we have strongly advocated an introduction of a degree of competition in Canada through the introduction of charter fares and also by developing regional airlines in competition between CP and Air Canada, as well as supporting, in general, the new services in airlines and in the telecommunications area. We have been very strong advocates of greater competition whether it be inter-connect competition between systems such as CN-CP competing with Bell Canada and the telephone companies or indeed, the terminal attachment issue, which is so much in the news these days.

I think it is fair to say that the consumer advocate does not say that we always must have more government regulation. In certain areas in health and safety, we may well be very actively espousing the cause of government regulation, but in other areas which involve economic regulation in many situations, we are advocating deregulation and opportunities for more marketplace solutions to the problems confronting the consumer.

Now, with those background remarks, Mr. Chairman, I might briefly mention our involvement in regulatory reform. We have been active at three levels: one, at individual agency level where we have made representations to regulatory agencies such as the CRTC and the CTC; CRTC both with respect to broadcasting regulation and with respect to telecommunication regulation.

And on a second more general level we have made representations to the Economic Council's regulatory reference, in fact, we serve on a number of committees of the regulatory reference of the Economic Council of Canada and have generally been very active in that area.

And finally, under the previous government, we made a general brief, which is included in our submission on improvement and regulatory reform to Mr. Perrin Beatty who at the time was the minister in charge of regulatory reform in that government, so our activity has been very extensive.

Indeed, if you look at our submission, which, of course, includes a number of these submissions and particularly at Appendix 7 which is attached to our submission, it lists some 37 major submissions made to regulatory agencies over the years. Many of them involve specific rate cases or specific issues that were before the regulatory agencies, but many were concerned with the broader issue that concerns us here today, that of regulatory reform.

[*Translation*]

Au contraire, depuis plusieurs années j'insiste sur le fait que, dans de nombreux cas, l'intérêt du consommateur ne va pas nécessairement de pair avec la multiplication des règlements. D'ailleurs, si l'on examine nos interventions dans le passé, tout particulièrement dans le domaine de la réglementation des sociétés de transport aérien, on s'aperçoit que nous avons préconisé vigoureusement l'introduction d'un certain type de concurrence au Canada grâce à la mise en place des tarifs de vols nolisés et au développement des sociétés de transport régional venant concurrencer le CP et Air Canada, tout en soutenant de manière générale les nouveaux services implantés dans le domaine des transports aériens et des télécommunications. Nous nous sommes faits les ardents défenseurs du renforcement de la concurrence, que ce soit dans le domaine du branchement des systèmes concurrents du CN et du CP sur le réseau de Bell Canada et des différentes compagnies de téléphone, ou encore sur la question du branchement des terminaux, dont on parle tant aujourd'hui.

J'estime donc qu'il n'est pas raisonnable de dire que les défenseurs des consommateurs préconisent toujours plus de réglementation de la part du gouvernement. Dans certains secteurs, tels que la santé et la sécurité, il peut se faire que nous préconisions très activement l'intensification de la réglementation gouvernementale mais, dans d'autres domaines qui touchent souvent à la réglementation économique, nous sommes en faveur d'une réduction de la réglementation et d'un recours plus fréquent au jeu de l'offre et de la demande pour résoudre les difficultés du consommateur.

Ceci étant précisé, je voudrais maintenant, monsieur le président, parler rapidement de notre action dans le cadre de la réforme de la réglementation. Nous avons déployé de nombreuses activités à trois niveaux: au niveau des différents organismes concernés, en présentant des mémoires aux organismes de réglementation tels que la CCT et le CRTC et, pour ce dernier, aussi bien en ce qui concerne la réglementation de la radiodiffusion que celle des télécommunications.

A un niveau plus général, en intervenant auprès des instances de réglementation du Conseil économique puisque, d'ailleurs, nous participons à un certain nombre de comités des instances réglementaires du Conseil économique du Canada et que nous avons toujours déployé beaucoup d'activité dans ce domaine.

Enfin, nous avons présenté un mémoire d'ensemble au gouvernement précédent faisant état de nos propositions d'amélioration de la réforme de la réglementation à M. Perrin Beatty, ministre chargé à l'époque de la réforme de la réglementation au sein de ce gouvernement. Nos activités ont donc été très nombreuses et, si l'on examine notre mémoire qui, bien entendu, fait état d'un certain nombre des documents que je viens de citer, et plus particulièrement.

Si l'on examine l'annexe 7 à notre mémoire, on trouve la liste de 35 documents importants qui ont été présentés au cours des années aux organismes de réglementation, nombre d'entre eux portant sur des questions de tarif ou sur des points précis examinés par les organismes de réglementation à l'époque, mais beaucoup d'autres aussi qui s'intéressent à des questions plus générales qui nous occupent aujourd'hui, en l'occurrence la réforme de la réglementation.

[*Texte*]

Mr. Chairman, it is an important development that this discussion is taking place here. We have gone before regulatory agencies. We have gone before departments. We have gone before academic organizations. We have gone before the Economic Council of Canada—if one wants to differentiate that from academic institutions. We have gone to a number of different forums seeking an opportunity to put forward our views on the need for regulatory reform. But the critical development has been the move of that debate from the bureaucrats, from the academics, into Parliament itself.

That is why we welcome this opportunity to appear before this committee and recognize the importance of this development and will be as supportive as we possibly can in proposing regulatory reform developments. It is critical that it no longer be seen as an academic exercise, no longer be seen as bureaucrats playing with their rules but to be where it really should be, that is, in Parliament itself.

Mr. Chairman, I am not going to attempt to touch on all the matters dealt with in our brief which, as I say, brings together all our other proposals. I think that would be a waste of time this morning and I am certainly much more looking forward to questions and discussion.

What I would like to do in closing, Mr. Chairman, is to call on our general counsel, Mr. Hank Intven, to touch on three matters which we regard as critical to this committee's deliberations. Those are the questions of public participation and funding, the questions of appointments to regulatory agencies and ex-party contacts with those agencies, and finally, a matter which I personally believe lies at the very heart of effective consumer advocacy, and that is the question of confidentiality and access to information. If you cannot get the information on which you can seek to formulate a consumer viewpoint and to advance the decision, their discussion there is no value to your participation at all.

• 1115

So I would like now just to turn the microphone over for a few minutes to Mr. Intven to deal with those three issues before we open it up for discussion.

Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Dr. Janisch.

Mr. Intven.

Mr. Hank Intven (General Counsel, Consumers' Association of Canada): Thank you, Hudson.

Mr. Chairman, your staff have been good enought to tip us off to the fact that you have a number of prepared questions so I will be even briefer than I had intended to be becaue, frankly, I think we would both prefer to have you address specific questions so that we can elaborate on some of the material in the briefs.

I think most of what we have to say is really in the briefs. On the topics I was going to highlight very quickly I will do it simply by pointing out that these were the ones that are of

[*Traduction*]

Monsieur le président, la discussion qui a lieu ici constitue un événement. Nous avons fait des démarches auprès des organismes de réglementation, auprès des ministères, auprès des établissements d'enseignement, auprès du Conseil économique du Canada, à condition que l'on veuille bien considérer cet organisme comme ne faisant pas partie des établissements d'enseignement, nous sommes montés à différentes tribunes afin d'exposer notre opinion au sujet de la nécessité de la réforme de la réglementation. L'événement aujourd'hui est d'avoir retiré la question des mains des bureaucrates et des universitaires et d'avoir transporté le débat au sein du Parlement lui-même.

C'est pour cela que je me félicite de devoir comparaître devant ce comité, que j'apprécie toute l'importance de cet événement et que je m'efforcerai, dans la mesure du possible, de collaborer de mon mieux à la réforme de la réglementation. Il ne faut plus que l'on considère cette question comme un exercice d'école ou un simple jeu entre les mains des bureaucrates, alors que sa place véritable est au Parlement.

Monsieur le président, je ne chercherai pas à aborder toutes les questions traitées dans notre mémoire qui, je le dis, nous ramènent à l'ensemble de nos propositions. J'estime que ce serait là perdre notre matinée et je préfère bien davantage répondre à vos questions et engager la discussion.

Avant de finir, monsieur le président, je voudrais demander à notre conseiller juridique, M. Hank Intven, de nous parler de trois questions que nous estimons d'un intérêt fondamental pour les délibérations de ce comité. Il s'agit des questions de participation et de financement publics, des nominations au sein des organismes de réglementation et des contacts extérieurs avec ces organismes et enfin, d'un sujet que je juge personnellement au cœur de la défense du consommateur, de la confidentialité et de l'accès à l'information, étant donné que si l'on ne peut obtenir l'information que l'on cherche pour établir le point de vue du consommateur et pour présenter une décision, la discussion ici n'a plus aucune valeur.

Je voudrais donc donner la parole pendant quelques minutes à M. Intven qui nous exposera ces trois points avant que l'on passe à la discussion.

Je vous remercie.

Le président: Merci monsieur Janisch.

Monsieur Intven.

M. Hank Intven (conseiller juridique de l'Association des consommateurs du Canada): Merci Hudson.

Monsieur le président, vos collaborateurs ont bien voulu nous informer à l'avance que vous avez préparé un certain nombre de questions à notre intention et je serai encore plus bref que prévu puisque, bien franchement, j'estime comme vous qu'il est préférable pour tout le monde que l'on nous pose des questions précises afin de nous amener à exposer plus en détail certains sujets traités dans nos mémoires.

Je pense que tout ce que nous avons à dire est contenu dans les mémoires. Je me contenterai d'exposer les questions que nous estimons d'une importance fondamentale. L'accès à l'in-

[*Text*]

particular importance to us. Access to information in the regulatory process is the heart of it. We have been very actively involved in the quest for better access to information provisions in the regulatory process and we feel that there are a number of good reasons for broadening these provisions even further. Obviously, opening up the process further would be fairer to all interested parties. It would lead to extra credibility of the process with the public, a credibility which has not always been there. It would make the process more effective in the sense of having a wide range of views and supporting facts before regulators on which to base their decisions, and, of course, it would make the regulators more accountable both to Parliament and to the public generally.

We support suggestion four in the committee's discussion paper that access to information legislation be adopted promptly. We would point that, in a number of cases, general legislation is probably insufficient for the specific regulatory boards that we are dealing with. The access to information legislation, Bill C-43, applies to general information which is in the hands of government, and, of course, there is a general interest in protecting third party information where it was provided to government simply for the better functioning of government.

The situation is different where a specific regulatory board is directed to regulate comprehensively a particular sector of the economy. In that case, obviously the regulatory board is going to require a great deal of information on what the firms in that industry are doing. Obviously the other participants in that regulatory process, if they are going to participate effectively and in an informed manner, are also going to require that information.

This is particularly true in the direct economic regulations sphere, the sphere governed by the statutory regulatory agencies such as the CRTC or the CTC or the National Energy Board, because in many cases the firms operating in those regulatory spheres have been given monopolies, they have been given licences, they have been given considerable benefits, in return for which the consuming public requires some kind of evidence that the regulators and other parties involved in the regulation process have a good handle on what is going on in that industry.

That phenomenon is amplified in the broadcasting industry where, under the Broadcasting Act, the airways are designated as public property. Certainly, firms in the business sector which are recipients of what are effectively free licences to this public property, should have to open their books, should have to convince the regulators and the public that they are not misusing that public property.

Now there have been some very significant attempts to improve access to information in the regulatory process. You

[*Translation*]

formation dans le cadre du processus de réglementation en est l'élément principal. Nous avons participé activement à la recherche de meilleures dispositions d'accès à l'information dans le cadre du processus de réglementation et nous estimons qu'il existe un certain nombre de bonnes raisons pour élargir encore ces dispositions. De toute évidence, les différentes parties en présence ont beaucoup à y gagner. Un élargissement de l'accès à l'information renforcerait la crédibilité du processus de réglementation auprès du public, alors que cette crédibilité a pu parfois faire défaut. Elle renforcerait l'efficacité du processus puisque les responsables de la réglementation pourraient disposer de tout un éventail d'opinions et de faits pour prendre des décisions. Enfin, elle permettrait bien entendu d'accroître la responsabilité des responsables de la réglementation vis-à-vis du Parlement et du public en général. Nous sommes en faveur de la quatrième proposition du document de discussion du comité qui préconise l'adoption à brève échéance d'une législation sur l'accès à l'information.

Nous précisons que, dans un certain nombre de cas, la législation de type général est probablement insuffisante dans le cas des commissions de réglementation qui nous occupent ici. La législation concernant l'accès à l'information, qui est présente sous la forme du Bill C-43, s'applique à l'information de type général entre les mains du gouvernement et, bien entendu, l'intérêt général veut que l'on protège les informations concernant les tiers lorsqu'elles ont été fournies au gouvernement pour la simple raison d'en améliorer le fonctionnement.

La situation est différente lorsque l'on demande à une commission de réglementation déterminée de réglementer l'ensemble d'un secteur précis de l'économie. Dans un tel cas, la commission de réglementation devra nécessairement obtenir un grand nombre d'informations sur la marche des entreprises de ce secteur et, bien entendu, les autres participants à ce système de réglementation devront eux aussi obtenir cette information s'ils veulent pouvoir participer de manière efficace et en connaissance de cause.

Cela est particulièrement vrai de la réglementation économique directe dans des secteurs régis par des organismes de réglementation légaux tels que le CRTC, la CTC ou l'Office national de l'énergie. En effet, dans de nombreux cas, les organismes régissant ces secteurs ont été en mesure de concéder des monopoles, d'accorder des permis et de donner des bénéfices considérables, en retour de quoi le public de consommateurs exige certaines preuves selon lesquelles les responsables de la réglementation ainsi que les diverses parties prenantes du système de réglementation dominent bien leur sujet.

Le problème est encore plus évident dans l'industrie de la radiodiffusion où, en vertu de la Loi sur la radiodiffusion, l'espace aérien est défini comme faisant partie du domaine public et dans laquelle certaines entreprises privées qui bénéficient en fin de compte de permis d'utilisation gratuite de ce domaine public doivent ouvrir leurs livres et convaincre les responsables de la réglementation ainsi que le public qu'elles font un usage légitime de ce bien public.

Bien sûr, certains progrès importants ont déjà été faits dans la voie de l'amélioration de l'accès à l'information dans le

[*Texte*]

have heard from the CRTC and you have heard, no doubt, of their very good new telecommunications general rules of procedure which set out one of the best confidentiality tests, one of the narrowest tests, for claiming confidentiality adopted by any regulator. We support that initiative wholly.

We should point out though that there has been hesitancy on the part of a number of other regulatory boards when they have moved in the direction of greater access to information. I will give you two examples. One is the CRTC's broadcasting procedures review. This review was initiated in 1978. We participated at a hearing at that time. One of the proposals under review was that there be greater financial disclosure of firms relating to firms in the broadcasting industry. There were a number of very positive proposals put forth by the commission. It has now been almost two years and we have heard nothing yet from the CRTC in that regard.

• 1120

Another similar example of hesitancy is the Air Transport Committee's review process into the air carrier confidentiality issue. The Air Transport Committee issued a public notice in which they indicated they were going to review the degree of confidentiality that might be warranted for information filed by air carriers. Extensive submissions were made and again nothing has happened. It has been over a year in that case. We sometimes wonder whether these are indeed priority items for the regulators.

Let me move on very briefly to two other issues that fall under the general rubric of fairness to participants in the regulatory process. One is the appointments process. We wholeheartedly support the committee's suggestion 20 in its discussion paper, that there be some kind of rationalization of the appointment process for members of regulatory boards and commissions. We would go one step further and suggest to you, as you have asked in the questions in your discussion paper, that there be a further step in the appointments procedure, and that is Parliamentary review.

We do not feel that there is any reason why the executive should be unduly hampered by having some kind of Parliamentary oversight of the quality of the people whom they appointing. You as members of Parliament are not depriving them of the right to select the appointees; you are only requiring that they demonstrate to you that they are reasonable appointments.

A similar issue that falls under the general rubric of fairness is the question of ex parte communications. We feel very strongly that there should be effective rules to prevent ex parte contacts between one interest to an issue before a regulator out of the presence of the other. We would point out, as we did in our brief, that we feel that this is important even at the initial consultation stage.

[*Traduction*]

domaine de la réglementation. Vous connaissez la position du CRTC et vous avez entendu parler sans aucun doute de sa nouvelle règle de procédure s'appliquant aux télécommunications en général qui établit l'un des critères de confidentialité les mieux adaptés et les plus rigoureux qu'ait jamais adopté un organisme de réglementation.

Nous applaudissons à une telle initiative en faisant remarquer toutefois que d'autres organismes de réglementation ont fait preuve de beaucoup d'hésitation lorsqu'il s'est agi de concéder un meilleur accès à l'information. Je vous citerai deux exemples. L'un concerne la révision des procédures de radiodiffusion du CRTC. Cette révision a commencé en 1978 et, à l'époque, nous avons participé à une audience. L'une des propositions examinées consistait à demander une plus grande divulgation des informations financières concernant les entreprises du secteur de la radiodiffusion. Un certain nombre de propositions très positives ont été faites au Conseil voilà maintenant près de deux ans, mais le CRTC ne nous a encore rien communiqué à ce sujet.

Un autre exemple d'hésitation du même type nous est donné par le Comité des transports aériens sur la question de la révision de la confidentialité des entreprises de transport aérien. Le Comité des transports aérien a informé le public qu'il se disposait à réviser le degré de confidentialité des informations fournies par les transporteurs aériens. De nombreux mémoires ont là encore été déposés, il y a maintenant plus d'un an, et rien ne s'est fait. On se demande parfois s'il existe des questions prioritaires pour les responsables de la réglementation.

Je voudrais maintenant examiner rapidement deux autres questions qui entrent dans le cadre général des égards dûs aux participants au processus de réglementation. La première concerne le système des nominations. Nous sommes entièrement d'accord avec la proposition 20 du document de discussion du comité qui prévoit une certaine rationalisation du système de nomination des membres des conseils et des commissions de réglementation. Nous voudrions faire un pas de plus et vous proposer, conformément aux questions que vous posez à ce sujet dans votre document de discussion, que l'on aille un peu plus loin en établissant un contrôle parlementaire.

Nous ne voyons pas pourquoi les responsables des organismes concernés devraient craindre un contrôle parlementaire de la qualité des gens qu'ils se chargent de nommer. En exerçant un contrôle parlementaire, vous ne leur enlevez pas le droit de nommer les gens qu'ils désirent, vous exigez simplement qu'ils fassent la preuve que ces nominations sont raisonnables.

La question des communications en l'absence de l'autre partie relève elle aussi des égards dûs au public. Nous sommes absolument persuadés qu'il devrait exister des règles permettant d'éviter les contacts entre le responsable de la réglementation et l'une des parties en l'absence de l'autre. Comme nous l'avons déjà fait dans notre mémoire, nous insistons sur ce point car nous estimons que la question est importante, même au premier stade de la consultation.

[*Text*]

In other words, when a regulator decides that they are going to embark upon a regulatory venture and they initiate their first consultations, we feel that there should be some sense of balance in the consultations. It just makes sense to do that because they will have a wider range of input, the formulation of the issue will, we hope, be better and they will be further ahead than if they headed off in one direction on the basis of recommendations from one party.

I will deal with one example of an ex parte contact that acted to the detriment of the regulatory process and which I think illustrates the problem I have just been talking about.

As you may know, in 1978 the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission decided to review the domestic and international advance booking charter regulations. This was after the initial introduction of the regulations in 1977 and early 1978. In late 1978 and early 1979 a review was initiatied. I believe the actual notice was issued sometime in 1979.

Now, it became clear during the course of the proceedings that the notice of the review which set out some very specific proposals for change in the air carrier regulations, had been inspired after a meeting between Max Ward and some of the officials of Wardair, one party to this process.

I bring up this example because we did not have a direct interest contrary to Wardair in that case, but Air Canada and a number of airlines certainly did. And during the course of the hearing when it was discovered that this ex parte meeting between Wardair and some Air Transport Committee members had led to the formulation of the whole regulatory initiative, there was, as you can understand, a great deal of discomfort on the part of Air Canada and some of the parties who felt themselves opposite in interest.

That is a case where I would have thought it would have been appropriate to receive submissions from the industry on what should be included in a review, but to do it in a balanced way, to go to all of the interests.

• 1125

Now I will not spend more time on that. I will go to one other issue that we have had a significant amount of experience with and that I suspect the committee may be interested in hearing from us on. That is the question of public participation in the regulatory process and the question of funding such participation.

The summary brief, the covering document which we have submitted to you, at pages 17 to 26 outlines in some detail and highlights some of the problems relating to funding of public participation, which we would hope that we would have an opportunity to talk to you about.

I simply want to highlight two specific recommendations that we made. One is that there be an expansion of the practice of costs awards by regulatory boards. I will not spend much time on it. I will point out that one of the documents

[*Translation*]

En d'autres termes, lorsque le responsable de la réglementation décide d'envisager une mesure réglementaire et qu'il entreprend au préalable des consultations, nous estimons qu'il doit respecter un certain équilibre. Cela est d'autant plus utile qu'il recueillera davantage d'opinions qui lui permettront, on peut l'espérer, de parvenir à une meilleure formulation de la réglementation et donc de progresser davantage que s'il s'était contenté d'agir dans un seul sens, sur la foi des recommandations d'une seule des parties prenantes.

Je me contenterai de prendre un exemple typique de mauvais fonctionnement du processus de réglementation découlant de la situation que je viens d'exposer.

Comme vous le savez peut-être, le Comité des transports aériens, qui relève de la Commission canadienne des transports, a décidé en 1978 de revoir la réglementation de la réservation à l'avance des vols nolisés intérieurs et internationaux. Cette décision a été prise après la mise en place des règlements en 1977 et au début de 1978. On a procédé à la révision à la fin 1978 et au début de l'année 1979. Je pense que l'avis lui-même a été communiqué au cours de l'année 1979.

Par la suite, il est apparu à l'évidence que cet avis de révision, qui faisait état d'un certain nombre de propositions très précises visant à modifier la réglementation des transporteurs aériens, s'inspirait des résultats d'une rencontre entre Max Ward et certains responsables de Wardair, l'une des parties prenantes en la matière.

Je cite cet exemple, étant donné qu'en l'espèce nos intérêts ne s'opposaient pas directement à ceux de Wardair, ce qui n'était certainement pas le cas d'Air Canada et d'un certain nombre d'autres transporteurs aériens qui l'ont bien fait sentir lorsque l'on s'est aperçu au cours des auditions que c'est à partir de cette rencontre unilatérale entre Wardair et un certain nombre des membres du Comité des transports aériens que l'on a élaboré cette formule de réglementation d'intérêt général.

Voilà une affaire dans laquelle, à mon avis, il aurait été légitime de demander à l'ensemble du secteur concerné d'envoyer des mémoires et de procéder à la révision en assurant un certain équilibre entre toutes les parties en présence.

Je ne m'étendrai pas davantage sur ce sujet. Je passe maintenant à un autre domaine dans lequel nous avons une grande expérience et qui devrait intéresser le comité. Il s'agit de la question de la participation publique au processus de réglementation et de la question du financement de cette participation.

Aux pages 17 à 26, le document de présentation de notre mémoire, que vous avez devant vous, expose de manière assez détaillée un certain nombre des problèmes liés au financement de la participation publique et je souhaite pouvoir vous en parler.

Je voudrais tout simplement souligner deux recommandations précises que nous avons faites. L'une concerne l'extension de la pratique de l'indemnisation des coûts par les commissions de réglementation. Je ne m'étendrai pas longuement là-dessus.

[*Texte*]

that was enclosed with the brief is the costs manual which was prepared by the Regulated Insdustries Program. It discusses the philosophy and the theory and some of the practical implications of cost awards in great detail, and I will not review that.

I would point out that, in our covering brief at page 21, we have suggested an approach to what the committee itself suggested in its discussion papers as one of the most difficult problems that might be faced in funding public participation, and that is the question of which groups in the public should receive the funding. Who should have it? And on page 21 we have set out a model provision for costs legislation which we have recommended in the past, and we would be glad to discuss that further with you.

Basically, the goal of the provision is to ensure that parties who appear and who are funded are able to contribute substantially to the regulation-making process, that they are parties who represent an interest which would not otherwise be represented, and an interest which is required to be represented in order to provide a sense of balance to the proceedings.

Now I would point out one other thing in relation to costs awards. Although we are very encouraged by some of the initial steps that have been taken in this area by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, the Ontario Energy Board, the Alberta Public Utilities Board, the Newfoundland board, the Northwest Territories board and others, we are concerned that, so far, although costs awards have been adopted in principle, not a great deal of money has actually been paid to any participants in the regulatory process.

There have been considerable delays due to appeals which, in some cases, are the result of relatively uncertain statutory authority, and in some cases are the result of the obvious and very strong interests of regulated companies that feel that it would definitely be contrary to their interests to see the practice of costs award adopted to any extensive degree.

I will close by merely dealing with one other area of funding and that is core funding of intervenor groups or of public interest groups. In this regard, I would point out that, as you are aware, funding of public interest participation in the regulatory process has been recommended by the Economic Council's regulation reference and their interim report, and has been recommended by the Law Reform Commission. It was recommended, I was pleased to see, in the submissions made to this committee by the Department of Consumer and Corporate Affairs, who recommended widely expanded funding of consumer interest intervention in the regulatory process.

I would point out that this funding is not going to be a major burden imposed on the taxpayer; it would seem to me that the kind of funding we are talking about is relatively small compared to the size of the issues involved. I am sure you have heard the numbers before, and other parties have been quoting them to you, but let use Bell Canada as an example again.

[*Traduction*]

Je signale que l'un des documents inclus dans le mémoire est le manuel des coûts élaboré dans le cadre de notre programme des industries réglementées. Il expose en détail la philosophie, la théorie et, dans certains cas, les conséquences pratiques de l'indemnisation des coûts, et je n'y reviendrai pas.

Je signalerai simplement qu'à la page 21 de notre présentation, nous proposons une solution au problème que le comité qualifie lui-même dans ses documents de discussion comme étant l'un des plus difficiles auxquels l'on doive faire face en matière de financement de la participation du public et qui est de savoir quelles parties du public vont pouvoir bénéficier de ce financement. Toujours à la page 21, nous avons élaboré une disposition modèle en matière de législation sur les coûts, disposition dont nous serons très heureux de discuter davantage avec vous.

Fondamentalement, cette disposition a pour but de s'assurer que les parties qui comparaissent et reçoivent un financement à ce titre, sont en mesure d'apporter une contribution importante à l'élaboration de la réglementation et qu'elles représentent des intérêts qu'elles sont seules à pouvoir représenter et qui doivent l'être pour maintenir l'impartialité de la procédure.

Je voudrais souligner autre chose à propos des coûts. Certes, des progrès encourageants ont été faits dans ce domaine par le Conseil de la radio-télévision canadienne, la Commission de l'énergie de l'Ontario, la Commission des services publics de l'Alberta, la Commission de Terre-Neuve, celle des Territoires du Nord-Ouest et d'autres encore, mais jusqu'à présent nous déplorons le fait que, si le principe en a été adopté, les sommes d'argent versées en réalité aux participants aux procédures de réglementation ont été bien maigres.

Des retards considérables ont été apportés par les appels qui, dans certains cas, résultent des hésitations des pouvoirs publics et, dans d'autres, de l'opposition évidente et ferme des entreprises réglementées qui estiment qu'il serait tout à fait contraire à leurs intérêts de voir s'étendre la pratique de l'indemnisation des coûts.

Je terminerai en parlant d'un autre problème de financement qui est celui du financement à la base des groupes d'intervention et des groupements de défense des intérêts du public. Je signalerai à ce propos que le financement de la participation des groupements d'intérêt du public à la procédure de réglementation a été recommandée, ce que vous savez déjà, par les instances de réglementation du Conseil économique dans leur rapport intérimaire, ainsi que par la Commission de réforme du droit. Je me félicite de voir par ailleurs qu'il est recommandé dans les mémoires présentés à ce comité par le ministère de la Consommation et des Corporations qui préconisent un financement beaucoup plus large de l'intervention des groupements d'intérêt des consommateurs dans le cadre de la procédure de réglementation.

Je précise que ce financement ne constituera pas un gros fardeau pour le contribuable et qu'il m'apparaît relativement faible lorsqu'on le compare à l'importance des questions en jeu. Je prendrai de nouveau l'exemple de Bell Canada, tout en étant persuadé que vous connaissez les chiffres que je vais vous citer et que d'autres parties vous les ont déjà exposés.

[*Text*]

Bell Canada intends to spend this year $21 million on CRTC-related activities alone. That compares with the budget of under $200,000 for the entire Regulated Industries Program, for its activities in a wide range of regulatory arenas. Again, the amount of money involved is not large when the size of the issues is considered.

• 1130

In the last Bell rate hearing, Bell applied for rate increases totalling $465 million a year. That is well over $1 million a day. To contrast that, we anticipate that when we finish calculating the costs of the Regulated Industries Program involvement in that last rate hearing, it will be under $50,000.

Finally, and I suppose I have been leading in this direction, I would simply point out that money spent on responsible public interest intervention is an extremely cost-effective way of ensuring that regulation is carried out in the public interest. Certainly it is possible to establish government agencies to oversee the regulatory process again. But it would frankly be more expensive to do that.

As you can see from the Summary Report of the Regulated Industries Program, which was handed out, there is a volunteer regulated industries policy board. None of the members of that board is paid for his participation in the program. Many of them are involved, to a very substantial extent, in the activities of the program. They assist in writing briefs and making representations. They certainly are the groups which actually help define the interests in which RIP activities are based. They are donating their time to the process, and that supplements to a large degree the money that may be available from any direct government funding. It is an invaluable supplement. It is one that you simply could not get by using similar amounts of money to establish another bureaucracy.

As a last point, I would simply indicate to you that some kind of core funding is absolutely essential to the maintenance of public interest interveners if they are going to participate responsibly and in an informed manner. It is not enough simply to advocate costs awards or grants for participation in particular proceedings. What you would be doing by recommending that would be recommending interventions that are made because of the financial incentive to intervene, rather than interventions that are made by a group which has the financial freedom to analyse the various alternatives, to assess whether it is really necessary to get involved in a particular hearing, to spend seed money to investigate what a hearing is all about, and what the implications are for consumers or for any other public interest group. You need this kind of core funding in order to maintain responsible participation.

[*Translation*]

Bell Canada se propose de dépenser $21 millions au titre des seules activités liées au CRTC. Cette somme est à rapprocher du budget de $200,000 consacré à l'ensemble des industries réglementées qui portent sur des activités recouvrant tout l'éventail de la réglementation. Là encore, la somme d'argent dont on parle n'est pas énorme lorsque l'on considère l'ampleur des questions en cause.

Lors de la dernière discussion des tarifs de Bell, cette société a réclamé des augmentations de tarif se montant à $465 millions par an. Il s'agit là d'une somme nettement supérieure à $1 million par jour. A titre de comparaison, nous prévoyons que le calcul définitif du coût de la participation du programme des industries réglementées à cette dernière discussion de tarif se montera à $50,000.

Enfin, et je pense que c'est là que je voulais en venir dès le départ, je préciserai simplement que les sommes d'argent dépensées en faveur d'une intervention responsable des groupements d'intérêt public est une façon particulièrement rentable de garantir que la réglementation se fera bien dans l'intérêt public. Il est toujours possible, bien entendu, d'instituer d'autres organismes gouvernementaux chargés de revoir de nouveau la procédure de réglementation. Je pense bien franchement qu'une telle solution est plus chère.

Comme vous pouvez le voir dans notre résumé du programme des industries réglementées, que vous avez devant vous, il s'agit là d'une commission bénévole d'étude des industries réglementées. Aucun des membres de cette commission n'est rémunéré pour ses services. Nombre d'entre eux participent étroitement aux activités du programme. Ils contribuent à la rédaction des mémoires et à la présentation des interventions. Ils forment un groupe qui, sans aucun doute, contribue à définir les intérêts et déterminent les activités du programme des industries réglementées. Ils consacrent leur temps au processus de réglementation et cela compense très largement les sommes d'argent susceptibles d'être fournies par des subventions directes du gouvernement. Il s'agit là d'une compensation dont la valeur est immense et qu'il est tout simplement impossible d'obtenir en consacrant la même somme d'argent à la constitution d'un autre organisme bureaucrate.

Enfin, j'indiquerai qu'un certain type de financement de base est absolument indispensable à la garantie des intérêts du public si l'on veut que ses défenseurs puissent participer de manière responsable et informée au processus de réglementation. Il ne suffit pas de demander l'indemnisation des coûts ou l'octroi de subventions au titre de la participation à telle ou telle procédure. Une telle façon d'agir reviendrait à encourager des interventions motivées uniquement par des questions financières et non des interventions faites par des groupes ayant la liberté financière d'analyser les différentes solutions en présence, d'évaluer ce qu'il convient vraiment de faire pour participer à telle ou elle audience. De consacrer de l'argent à l'étude des tenants et des aboutissants d'une audience ainsi que de ce qu'en seront les conséquences pour le consommateur ou pour les différents groupements d'intérêt public. Ce financement de base est indispensable si l'on veut que la participation se fasse de manière responsable.

[*Texte*]

I am sure you do have questions. I have gone a little longer than I expected but I would certainly welcome comments on these and any other aspects of our brief.

The Chairman: Thank you very much.

Could we commence the questioning with Mr. David Berger, please.

Mr. Berger: Thank you Mr. Chairman. It is hard to know exactly where to start off because it seems that you have agreed with most of the suggestions that we made. And if there is widespread agreement between ourselves and yourselves, we could draft a regulatory reform act, and introduce it into the House . . .

Professor Janish: It would be very hard to sit down to that task, Mr. Berger.

Mr. Berger: . . . except there seem to be some obstacles. Not everybody agrees with a lot of the positions. It is not just a question of black and white.

Our staff has prepared a number of questions. Perhaps the best way of proceeding would be to plow through them, but I will start off with that question about the proposed regulatory reform act.

Is this still your view of the best way to proceed? Would you like to see us perhaps drafting a regulatory reform act and presenting it to the minister saying, look, you have asked for a quick way to proceed. Here, we have done your work for you. Here is a piece of draft legislation. Do you think that is what we should be striving for in our work?

• 1135

Professor Janish: Mr. Berger, I think the answer must be in an ideal world. That is what we would like to see. We would like to see these hearings culminating in something as specific as a regulatory reform act, and indeed, regarding many of our proposals it would be possible to take over and put them to legislative form. However, I think we must also be realistic. We have been involved in this process for three or four years now and we are not expecting and are not unrealistic to expect immediate action.

I hesitate to advise the committee on what exactly it should be doing, but I think one should see an approach to regulatory reform as being on a series of different levels. One approach would be a legislative package of regulatory reform, and I think there is enough of that.

But I also think one of the other extremely valuable roles of this committee is to sensitize members of Parliament, and indeed, the public, to the importance of regulatory reform and the need for it in a political context, and also to do the role of jogging the regulatory agencies themselves to do something.

[*Traduction*]

J'ai parlé un peu plus longuement que prévu, mais je suis sûr que vous avez des questions à poser et j'apprécie à l'avance les observations que vous avez à faire sur les différents sujets que je viens d'exposer ainsi que sur l'ensemble des points traités par notre mémoire.

Le président: Nous vous remercions.

Nous passons maintenant aux questions en commençant par celle de M. David Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président. Il est difficile de savoir exactement par où commencer, car il semble que vous êtes d'accord avec la plupart des propositions que nous avons faites. Puisque nous semblons nous entendre sur l'ensemble de la question, nous pourrions peut-être rédiger un projet de loi sur la réforme de la réglementation et le présenter à la Chambre.

M. Janish: Il ne serait pas facile de nous atteler à cette tâche, monsieur Berger.

M. Berger: Mais il y a toutefois un certain nombre d'obstacles. Certaines divergences, même si elles ne sont pas radicales, se font jour sur un certain nombre de points.

Un certain nombre de questions ont été élaborées par les soins de notre personnel et la meilleure façon de procéder est peut-être encore de les prendre une à une, mais je commencerai par la question concernant la loi proposée en matière de réforme de la réglementation.

Est-ce, à votre avis, la meilleure façon de procéder? Souhaiteriez-vous que nous rédigions un projet de loi sur la réforme de la réglementation, que nous le présentions au ministre en lui disant: «Vous nous avez demandé d'agir rapidement, voilà le résultat, nous avons rédigé un projet de législation». Pensez-vous que nous devrions poursuivre dans cette voie?

M. Janish: Monsieur Berger, je pense que vous me demandez de donner une réponse dans l'idéal et je vais vous dire ce que nous aimerions qui arrive. Nous aimerions que les audiences actuelles se traduisent par quelque chose d'aussi tangible qu'une loi sur la réforme de la réglementation et d'ailleurs, lorsque l'on considère nos propositions, on s'aperçoit qu'il serait tout à fait possible de les reprendre et de les présenter sous forme de loi. J'estime cependant qu'il faut aussi être réaliste. Il y a maintenant trois ou quatre ans que nous délibérons à ce sujet et nous sommes suffisamment conscient de la réalité pour ne pas s'attendre à des résultats immédiats.

J'hésite à dire au comité ce qu'il doit faire, mais j'estime que l'on doit aborder la réforme de la réglementation à plusieurs niveaux. L'un concerne l'approche législative et je pense que ce que nous avons jusqu'à présent est suffisant.

Mais, à mon avis, le comité a un rôle tout aussi important qui est de faire sentir aux députés et au public en général toute l'importance de la réforme de la réglementation en faisant comprendre sa nécessité de vue politique et, par ailleurs, en incitant les organismes de réglementation eux-mêmes à prendre les mesures qui s'imposent.

[*Text*]

I would use the CRTC broadcasting procedures as an example of the need for a jolt for Parliament to the regulatory agencies. The CRTC's proposals on broadcasting regulation in 1978 are very impressive. They involve a great deal of disclosure by the regulated companies. They are quite an advanced and a progressive form of proposals. They were met with a great deal of criticism and opposition from the private broadcasters, and our fear is that the prolonged delay in the implementation of those proposals perhaps indicates that the commission has lost its way and is backing off.

The Chairman: I am sure the broadcasters will tell us that if they make public a lot of their financial information they are going to lose their competitive edge, and they are still in a competitive market. They are still in a free-entreprise system trying to make profits. How do you respond to that?

Professor Janish: The response to that, I think, Mr. Chairman, is to say that one has to recognize that there are certain elements of the broadcasters' financial business which would be harmful to them. You can mention, for example, proposals to hire personalities or name figures when a station is seeking a licence. It may well file on a confidential basis with the commission its negotiations with name figures in the entertainment world . . .

The Chairman: Or advertisers.

Professor Janish: Advertisers is another area. But it seems to me, Mr. Chairman, that if you look . . .

The Chairman: Or payroll?

Professor Janish: Well, there comes a point—and we in our brief to the CRTC dealt with this quite extensively—at which you can say that you have got to introduce the down side to this, that is that broadcasters are getting access to what this Parliament has declared to be a public asset. They pay a nominal licence fee to get access to a public domain. They have responsibilities under Section 3 of the Broadcasting Act to live up to certain cultural and Canadian content standards.

So what you then have to do—and there is no easy solution to this—is to say there must at some time be a balance between those legitimate, but I suspect limited, interests of the broadcasters to protect confidential information, against the public's right to know what the financial position of the broadcasters are.

The Chairman: Why do you have to make public financial information if it is just a question of monitoring whether they are introducing Canadian content and living up to their obligations?

[*Translation*]

Je prendrai l'exemple des procédures de radiodiffusion du CRTC pour illustrer la nécessité pour le Parlement de pousser les organismes de réglementation à agir. C'est ainsi par exemple, que les propositions faites en 1978 par le CRTC en matière de réglementation de la radiodiffusion sont très impressionnantes. Elles impliquent une large divulgation de la part des entreprises réglementées et témoignent donc d'une ouverture d'esprit et d'une volonté de progrès véritable. Elle se sont heurtées à de nombreuses critiques et à de fortes oppositions de la part des entreprises privées de radiodiffusion et nous craignons que le retard prolongé de l'application de ces propositions ne soit le signe que la Commission n'a pas eu le dernier mot et fait marche arrière.

Le président: Je suis persuadé que les entreprises de radiodiffusion vont nous dire que si elles rendent publique une grande partie de leurs informations financières, leur situation concurrentielle va se dégrader dans le contexte d'une économie de marché. En effet, elles restent plongées dans un système de libre entreprise et doivent s'efforcer de réaliser des bénéfices. Qu'allez-vous répondre à cela?

M. Janish: Monsieur le président, je répondrai, je pense, en disant que l'on doit reconnaître que la connaissance de certains éléments de la situation financière des entreprises de radiodiffusion peut leur porter préjudice. On peut citer par exemple les propositions d'engagement de personnalités ou de noms connus qui n'auraient pas à être divulguées lorsqu'une station s'efforce d'obtenir un permis. On pourrait très bien lui accorder la confidentialité, vis-à-vis de la Commission, des négociations qu'elle a engagées avec des personnalités connues du monde du spectacle ou

Le président: Ou les agences de publicité.

M. Janish: Les agences de publicité constituent un autre domaine mais il me semble, monsieur le président, que si vous considérez . . .

Le président: Ou les listes de paye?

M. Janish: Eh bien, il arrive un moment, et dans le mémoire que nous avons présenté au CRTC nous en discutons longuement, où il faut peser le pour et le contre. Il faut reconnaître d'une part que les entreprises de radiodiffusion ont accès à un bien qui, selon la définition du Parlement, relève du domaine public. Elles versent un droit de pure forme pour accéder à ce domaine public. En contrepartie, elles sont tenues, aux termes de l'article de la Loi sur la radiodiffusion, de respecter un certain niveau de culture et de contenu canadien.

Il n'y a donc pas de solution toute faite et il vous faut donc à un certain moment assurer un certain équilibre entre les intérêts légitimes, mais j'estime limités, des entreprises de radiodiffusion qui cherchent à protéger la confidentialité de leurs informations et, d'autre part, le droit qu'a le public de savoir quelle est exactement la situation financière des entreprises de radiodiffusion.

Le président: Pourquoi rendre publics des renseignements d'ordre financier s'il s'agit simplement de contrôler dans quelle mesure ces entreprises respectent les critères de contenu canadien ainsi que leurs obligations?

[*Texte*]

Professor Janish: I think the critical point was disclosed by the CRTC in its document where it pointed out that if you are going to have effective public involvement in the regulation of broadcasting, if various groups such as ACTRA or the Consumers' Association, whoever is intervening in the regulatory process, do not have access to the information, a standard question to broadcasters would be, why can we not have better Canadian content? We cannot afford it. Why do we have all American sitcoms at prime time? They are so much cheaper than Canadian productions. The financial information is critical, as well as the availability of as much information as you can get to have effective interventions. In other areas of broadcast regulation, in cable companies, for example, the Davey Commission a few years ago made it clear that they were scandalized at the profits the cable companies had made because they had never had to reveal their financial matters. They go to the commission and ask for a rate increase and it is a mockery because they are not revealing their financial information so that you can have effective intervention. So that is the sort of area one needs to be addressing.

• 1140

The Chairman: Should they become public utilities?

Professor Janish: No, sir. I think that is the very critical problem that we struggle with in Canada. We prefer—and I think rightly so—a regulation mandate, but they have Section 3 responsibilities under the Broadcasting Act and I think that is where one has to tackle the problem.

Mr. Intven: Mr. Chairman, could I respond to one or two of the points you have raised just to add to what Professor Janisch has said?

One, you talked about whether a broadcaster should be subject, in general, to any kind of disclosure when issues of money may not be involved. I think Hudson answered that is quite appropriate in the case of most broadcasters who do allege insufficient funds for a variety of reasons, for not meeting promises of performance and things of this matter.

However, there is another broadcasting group that we are particularly concerned about and that is the cable carriers. Cable carriers do have monopolies. They do operate in a situation which is different from radio broadcasters and television broadcasters. And in that case, we are particularly concerned that there will be financial disclosure, because, obviously, if they are going to be asking the public for rate increases constantly—which the public has no option but to pay if they want to continue to receive the service—then they have to establish, to the satisfaction of the public, that they require it to provide that service.

[*Traduction*]

M. Janish: Je pense que la question fondamentale a été soulevée par le document du CRTC qui précise que si l'on veut faire effectivement participer le public à la réglementation de la radiodiffusion, si l'on veut que différents groupes tels que l'ACTRA, l'Association des consommateurs et les différentes parties prenantes à la procédure de réglementation puissent avoir accès à l'information, la question que l'on doit poser à toutes les entreprises de radiodiffusion pourrait être la suivante: «Pourquoi est-il impossible d'améliorer le contenu canadien?» Nous ne pouvons nous le permettre. La raison pour laquelle les heures de grande écoute sont envahies par les feuilletons américains est leur prix peu élevé comparativement aux productions canadiennes. Pour pouvoir intervenir de manière efficace, il est indispensable de posséder une bonne information financière et de disposer d'autant de renseignements que l'on peut en obtenir. Si l'on prend d'autres secteurs de la réglementation de la radiodiffusion, les sociétés de distribution par câble par exemple, on constate que la Commission Darvey s'est scandalisée il y a quelques années, de voir l'ampleur des bénéfices réalisés par ces sociétés, alors qu'elles n'avaient jamais été tenues de révéler leur situation financière. Ces sociétés se présentent devant le Conseil pour demander une augmentation de tarif et c'est une véritable farce, car elles ne divulguent pas les données financières dont elles disposent, de sorte qu'il est impossible d'intervenir efficacement. Voilà le genre de problème qu'il convient de régler.

Le président: Doit-on en faire des services publics?

M. Janish: Absolument pas. Cela est justement le problème qu'il faut éviter au Canada. Nous préférons, et je pense que nous avons raison, un mandat de réglementation mais ils restent tenus de respecter leurs obligations en vertu de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion et je pense que c'est là qu'il faut agir.

M. Intven: Monsieur le président, j'aimerais développer un ou deux points que vous venez de soulever avec le professeur Janisch.

Tout d'abord, vous nous avez demandé s'il convenait de manière générale d'obliger une entreprise de radiodiffusion à divulguer des informations de nature non financière. Je pense que la réponse que vous a donné Hudson est tout à fait appropriée dans le cas de la plupart des entreprises de radiodiffusion qui, pour des raisons diverses, allèguent une insuffisance de crédits pour ne pas remplir leurs promesses ou pour expliquer tout manquement à leurs obligations.

Il y a toutefois une autre catégorie d'entreprises de radiodiffusion qui nous préoccupe, et ce sont les sociétés de distribution par câble. Ces sociétés jouissent d'un monopole. Leur cas est différent de celui des entreprises de radiodiffusion ou de télévision. Nous souhaitons tout particulièrement qu'il y ait une divulgation des informations financières dans leur cas, étant donné que si, de toute évidence, elles s'apprêtent à demander constamment des augmentations de tarif, le public ne pouvant se permettre de refuser s'il veut continuer à bénéficier du service fourni, il est normal qu'elles soient tenues d'apporter la preuve au public qu'elles ont besoin de ces augmentations pour pouvoir fournir le service requis.

[*Text*]

There are two other points that I would make. One is that we have to remember that broadcasters and others subject to regulation will all be treated the same as far as disclosure is concerned. It is not as if you were treating one company in a manner in which you require total disclosure and its competitor is not required to disclose information. Both companies will be treated similarly and both can adapt quite easily then to this new, more-open atmosphere. They will both receive the same competitive edge.

The Chairman: Mr. Intven, could I just get back to my point on your wanting them to become public utilities? The moment profits and everything else become public information, any time that they want any type of increase or any type of new access, it will then be up to the regulators to determine that, say, a full rate of return is 15 per cent; the rest of your funds will be devoted to what is beneficial to all Canadians, or whatever. Now that is, I think, the conclusion you are suggesting. Am I wrong?

Professor Janish: No, I think a distinction should be made, Mr. Chairman, on one's approach to a cable company in which regarding that analysis I think it would be very appropriate to say that you should be devoting the additional profits you are making over and above a reasonable rate of return on your investment to such things as improving Canadian programming.

I think regarding the broadcaster one would not be going that far. It is simply saying this, that under the Broadcasting Act, broadcasters have specific obligations under Section 3 of the Broadcasting Act that one needs to monitor publicly the degree to which licencees have met the Section 3 obligations. An effective way—perhaps not the only effective way—is to have a degree of public disclosure of their finances so that the hearing process does not become a mockery.

Mr. Chairman, I have been at hearings where it has been simply a mockery, where a broadcaster shrugged his shoulders and said we just cannot afford to do that. And that is the end of the public discussions.

The Chairman: The Chairman of the CRTC indicated to us that they have a rule on confidentiality saying that they themselves will decide which options should be confidential and which ones should not. That is not on the broadcasting side.

Professor Janish: I would like to address that very briefly, Mr. Chairman. Section 20 of the present rules of the CRTC that they operate under gives a carte blanche discretion to the commission to decide whether or not documents will be made public. On the other hand, on the telecom side, the rule is much more restrictive. There the rule is that unless you can show specific direct harm as a result of the disclosure of the information, you will not succeed. And secondly, that the onus of proof is on you to show that. So a carrier must go to the CRTC and allege specific, direct harm, and it has the burden

[*Translation*]

J'aimerais préciser deux autres points. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que les entreprises de radiodiffusion ainsi que les divers organismes assujettis à la réglementation seront tous traités de la même manière du point de vue de la divulgation des informations. Il ne s'agit pas de demander à une société de divulguer entièrement ce qui la concerne sans en demander autant à ses concurrents. Toutes les entreprises seront traitées de la même manière et il leur sera très facile de s'adapter à cette nouvelle transparence. Toutes auront les mêmes atouts vis-à-vis de la concurrence.

Le président: Monsieur Intven, puis-je revenir sur la question de savoir si vous désirez en faire des services publics? A partir du moment où ces bénéfices et tout le reste sont connus du public, chaque fois qu'une société de ce type voudra obtenir une augmentation de tarif ou tout autre privilège, il appartiendra aux responsables de la réglementation de déterminer à quel niveau doit se situer le rendement du capital, disons 15 pour cent, le reste devant bénéficier à l'ensemble des Canadiens ou à tout autre catégorie déterminée. C'est là votre conclusion, si je ne me trompe?

M. Janish: Non, je pense qu'il convient d'établir des distinctions, monsieur le président. Dans le cas d'une société de distribution par câble, j'estime qu'il est tout à fait raisonnable de déclarer qu'au-dessus d'un certain niveau de rendement raisonnable des investissements, les bénéfices supplémentaires doivent être consacrés à l'amélioration de la programmation canadienne.

Dans le cas des entreprises de radiodiffusion, je n'irai pas jusque-là. Je dis tout simplement qu'aux termes de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion, les entreprises de radiodiffusion sont tenues de respecter certaines obligations et que les pouvoirs publics doivent contrôler dans quelle mesure les bénéficiaires des permis respectent ces obligations. Une bonne façon de le faire, qui n'est peut-être pas la seule, est de les obliger à divulguer publiquement leurs informations financières afin que le système ne deviennent pas une véritable farce.

Je dois vous dire, monsieur le président, que j'ai assisté à des auditions de ce type et j'ai vu des représentants de ces entreprises hausser les épaules et se contenter de dire qu'ils ne pouvaient se permettre de divulguer leurs informations financières, signifiant ainsi la fin des dicussions publiques.

Le président: Le président du CRTC nous a informés que le Conseil avait une règle en matière de confidentialité aux termes de laquelle c'est le Conseil lui-même qui décide de ce qui est confidentiel et de ce qui ne l'est pas. Je ne pense pas que cette règle soit particulièrement favorable aux entreprises de radiodiffusion.

M. Janish: Monsieur le président, j'aimerais apporter rapidement quelques précisions à ce sujet. L'article 20 du règlement actuel du CRTC précise que le Conseil a carte blanche lorsqu'il s'agit de décider si tel ou tel document doit être rendu public ou non. Par contre, la règle est beaucoup plus restrictive en matière de télécommunication. La règle veut, dans ce cas, que l'on ne peut se prévaloir de la confidentialité si l'on n'apporte pas la preuve d'un préjudice direct au cas où l'on divulguerait l'information en cause. Ensuite, c'est la partie qui allègue la confidentialité qui a le fardeau de la preuve. L'entre-

[*Texte*]

of proof of showing that there is this specific, direct harm. And even then, in the public interest, the commission can, in fact, order disclosure.

• 1145

Mr. Berger: Professor Janisch, perhaps we could just clarify that one more time. I read your brief yesterday and you informed us about the telecommunications rules of procedure, stating that they have to show specific, direct harm, and yet you were just saying that regarding the broadcasting procedures, the proposals were impressive but there has been a delay in implementing them. So I take it that there are two sets of procedures, one for broadcasting and one for telecommunications, and telecommunications procedures have been implemented but the broadcasting procedures have not been implemented.

Professor Janish: That is correct, sir. And in general we would say that the approach adopted on the telecom side of specific, direct harm has been remarkably effective.

A few years ago there were wide claims by the carriers to confidential documents, the disclosure of which they said would harm them. It has turned out that many of these documents can be disclosed without any serious risk of harm.

That is the type of statutory standard we would like to see in a regulatory reform. In fact, rather than leaving it to the vagaries of the individual agencies, some of which are strong-willed, some of which are week, we would like to see Parliament assert itself and say that is the standard we should be adopting, specific, direct harm, with an onus of proof being placed on the person claiming the confidentiality.

Mr. Berger: Just one comment. We have a coincidence in that we are seeing the Canadian Cable Television Association this afternoon and on page 2 of their brief they say:

> We acknowledge that for some the exclusive service area of a cable television system has monopoly characteristics which necessitate regulation to protect subscribers. Yet, a cable television system is not a monopoly supplier.

You would take issue with that, I gather?

Professor Janish: I would very much take issue with that. You might as well say that Bell Canada does not have a monopoly in its service areas because we could stand in the corridors and shout. Or we could use the postal services, or, to take another perhaps absurd example, we could put messages in cleft sticks and send people running to Toronto.

The fact of the matter is that when you look at what the service is, the cable industry would have us believe that cable is just one among a myriad of other things. You can read magazines, you can do without it, you can do all sorts of other

[*Traduction*]

prise doit donc se présenter devant le CRTC, alléguer un préjudice direct et précis et il lui reste à prouver l'existence de ce préjudice. En outre, le Conseil peut toujours ordonner quand même la divulgation dans l'intérêt du public.

M. Berger: Monsieur Janisch, j'aimerais que vous nous donniez une fois encore des éclaircissements sur un point précis. En lisant votre mémoire, hier, j'ai vu que vous nous parliez des règles de procédure en matière de télécommunication en indiquant qu'elles précisent que l'on doit alléguer un préjudice direct et bien déterminé, et pourtant, vous venez juste de dire qu'en ce qui concerne les procédures régissant la radiodiffusion, les propositions faites sont impressionnantes mais elles tardent à être appliquées. J'en déduis donc qu'il y a deux séries de procédure, l'une concernant les télécommunications et l'autre, la radiodiffusion, seule la première ayant été mise en application.

M. Janish: C'est tout à fait exact. De manière générale, je dirais que la solution préconisée par les télécommunications en ce qui concerne le préjudice direct et précis s'est révélé d'une remarquable efficacité.

Il y a quelques années, l'ensemble des transporteurs se plaignaient que la divulgation des documents confidentiels allait leur porter préjudice. Il s'est avéré que nombre de ces documents pouvaient être divulgués sans risque sérieux.

Voilà le type de règles que j'aimerais voir dans la réforme de la réglementation. En fin de compte, plutôt que de laisser l'application au bon vouloir des différents organismes, certains ayant beaucoup d'emprise sur leurs administrés, d'autres, moins, nous aimerions que le Parlement se déclare et précise qu'il convient d'adopter la règle du préjudice direct et précis, le fardeau de la preuve appartenant à la personne qui allègue la confidentialité.

M. Berger: Une petite observation. Par pure coïncidence, il se trouve que nous devons entendre cet après-midi l'Association canadienne de la télévision par câble et l'on peut lire à la page 2 de son mémoire:

> Nous reconnaissons que dans certains domaines d'un système de télévision par câble possède des caractéristiques de monopole qui nécessitent une réglementation pour protéger les abonnés. Toutefois, un système de télévision par câble n'est pas un fournisseur jouissant d'un monopole.

Je suppose que vous n'êtes pas d'accord avec cette affirmation.

M. Janish: Je ne suis absolument pas d'accord, A ce compte là, on pourait tout aussi bien dire que Bell Canada ne jouit pas d'un monopole dans son secteur parce que l'on a toujours la possibilité de sortir dans le couloir et de crier, ou d'utiliser les services de la poste ou, pour prendre un autre exemple tout aussi absurde, d'envoyer un héraut porter un message à Toronto.

Le fait est que l'industrie de la diffusion par câble voudrait nous faire croire qu'il ne s'agit là que d'une moyen de communication parmi tant d'autres. Selon eux, on peut toujours lire des revues, on peut se passer du câble, on peut toujours faire

[*Text*]

things. Nevertheless, in the provision of home entertainment through visual and audio means, the cable industry is, in fact, exercising a monopoly situation. So I would hope that that point might come across this afternoon as well.

Mr. Berger: You mentioned a legislation package and you mentioned that if we cannot achieve that ideal, we might sensitize the public to some of the issues, and then you started to get into them: the difference between the broadcasting procedures and the telecommunications procedures, and so forth.

Some of the things that could be included in a bill are some of these telecommunications rules of procedure. I imagine we would put in there things about costs and how you define a public interest group, and so on.

However, perhaps one of the best ways of sensitizing the public to this kind of thing is actually to put it in a bill, and I suppose that is something we will have to come to grips with.

There is another somewhat related question here and I would like to ask that and then perhaps some of the other members could ask more specific questions. What is the distinction, if any, between a regulatory reform act and an administrative procedures act? What are the key differences?

• 1150

Professor Janish: I think in all fairness, Mr. Berger, the two are very closely related. If the experience in Ontario, where Ontario has a Statutory Powers Procedure Act and a Judicial Review Procedure act, are any indication, the fact of the matter is that an administrative procedure act is more ambitious, in that it seeks to deal with all aspects of the government's impact on individuals in any circumstance where you could say that a person's rights, or indeed his valuable privileges, were affected by the government action. So that in drafting an administrative procedure act, one of the great problems and one of the great criticisms of administrative procedure acts, is that they are over-ambitious; that they try to deal with all aspects of government regulation ranging from a highly sophisticated rape case through to an individual decision by an individual person as to whether or not he is going to charge somebody for bringing in something as a customs issue across the border. In other words, it is the range and ambition of an administrative procedure act.

A regulatory reform act, as I would envisage it, would be somewhat more modest in that it would look more specifically at what the Economic Council of Canada in its interim report refers to as the statutory regulatory agencies, that is, the major regulatory agencies such as the CRTC, CTC, the National Energy Board, the various marketing boards, and so on. And I think it is possible to talk in more general terms applying to those bodies as economic regulatory bodies and to draft a general set of minimum procedures than it would be to set about the task of constructing an administrative procedure act

[*Translation*]

autre chose. Il n'en reste pas moins que dans le secteur des loisirs audio-visuels au foyer, la diffusion par câble exerce un monopole de fait. J'espère que cette question reviendra elle aussi sur le tapis cet après-midi.

M. Berger: Vous nous avez parlé d'un corps de législation et vous avez indiqué que si l'on ne peut parvenir à cette solution idéale, il nous reste toujours la possibilité de sensibiliser le public concernant un certain nombre de questions que vous avez commencé à énumérer, par exemple la différence existant entre les procédures de radiodiffusion et celle des télécommunications, etc.

Parmi les choses que l'on pourrait inclure dans un projet de loi figurent un certain nombre de ces règles de procédure concernant les télécommunications. J'imagine que l'on pourrait y faire figurer aussi les questins de coût, la définition de ce qu'est un groupement d'intérêt public, etc.

Toutefois, l'une des meilleures façons de rendre le public sensible à ce genre de choses est de les inclure en fait dans un projet de loi. Je suppose que c'est là qu'il faut en venir.

J'aimerais poser une question qui se rattache à ce sujet en général et, par la suite, d'autres membres du comité pourront poser des questions plus précises. La question est la suivante: Quelle est la différence, si elle existe, entre une loi sur la réforme de la réglementation et une loi sur les procédures administratives? Dans l'affirmative, sur quoi porte principalement cette différence?

M. Janish: Pour être franc, monsieur Berger, je pense que les deux choses sont très liées. Si l'on prend le cas de l'Ontario, qui dispose d'une Loi sur la procédure des pouvoirs législatifs et d'une Loi sur la procédure de révision judiciaire, la loi sur la procédure administrative est plus ambitieuse en ce sens qu'elle s'efforce de traiter tous les domaines d'intervention du gouvernement vis-à-vis des particuliers dans tous les cas où l'on peut dire que les droits ou les intérêts fondamentaux d'une personne sont touchés par l'action du gouvernement. De sorte que l'une des grosses difficultés posées par la rédaction d'une loi sur la procédure administrative, et l'une des principales critiques qu'on peut lui faire, est sa trop grande ambition. Ce genre de loi s'efforce d'intervenir dans tous les domaines de la réglementation gouvernementale, qu'il s'agisse d'une affaire très technique de demande d'augmentation de tarif ou d'une décision individuelle prise par un douanier à propos d'une marchandise traversant la frontière. En d'autres termes, c'est sa portée et son ambition qui caractérisent la loi sur la procédure administrative.

Une loi sur la réforme de la réglementation, telle que je la conçois, serait plus modeste en ce sens qu'elle s'adresserait plus précisément à ce que le Conseil économique du Canada qualifie, dans son rapport intérimaire, d'organisme de réglementation statutaire tel que le CRTC, la CCT, le Conseil national de l'énergie, les diverses commissions de mise en marché, etc. Je pense qu'il est possible de parler en termes plus généraux et de considérer ces institutions en tant qu'organismes de réglementation économique, puis d'élaborer un cadre général de procédure à respecter moins vaste que l'élaboration d'une loi sur la

[*Texte*]

because the administrative procedure act has to cover such a wider range of activities.

So I would say that the regulatory reform act would be a sub-set within an administrative procedure act, but that, I would imagine, is a much bigger undertaking than the regulatory reform act.

Mr. Berger: Thank you.

The Chairman: Mr. Crosby. Mr. Kane?

Mr. Gregory Kane (Special Advisor to the Committee): Sorry, Mr. Chairman, just before you move away from the area of procedures, I would like to follow up on the example you gave of the CRTC itself as being one agency having very different procedures depending upon the area it is regulating. The committee has already seen a number of agencies, and one thing that has struck us has been that each one is saying that certain procedures are all very well for agency *A* but, you have to recognize that we are regulating in a different area. Should the basic minimum procedures be applied across the board or should recognition be given to differences in the agencies with respect to the areas that they regulate?

Professor Janish: I think, Mr. Kane, one would draw a distinction between those activities which clearly fall out of economic regulation, that where there are matters which do not deal with major issues, such as a rate regulation case, it may be possible to build into the act a provision that would allow for some form of procedure which would not be as developed as the one that you would think about at a rate regulation level.

It would seem to me, despite some criticisms of the workings of the Statutory Powers Procedure Act in Ontario, that it would be possible to draft certain minimums. I think one would have to strike a balance—and again it is a challenge for legislators such as yourselves—between setting out minimum procedures which should be met and leaving enough flexibility to the regulatory agencies.

The American experience in their Administrative Procedure Act, which applies to all their regulatory agencies, is that in fact they have been able to accommodate the needed degree of flexibility. So I would say in reply to that question, it is a real issue but I think there is a danger here that the agencies themselves throw up a cloud of diversity and in fact do a little bit of a flim flam.

They say, Well, what would you do for cable? What would you do for broadcasting? What would you do for telecommunication in rates cases? And yet it seems to me that running through all of those are common themes: the common theme of licensing, the common theme of rate regulation, and so on. I think there is a tendency, for purposes of self-interest perhaps, for the agencies to overstate the diversity of their decision-making processes. I think it is possible to identify common matters such as licensing and rate-making which cut across an awful lot.

For example, a nuclear licensing problem under the Atomic Energy Control Board, the principles involved, would be much

[*Traduction*]

procédure administrative qui devrait embrasser trop de domaines.

La loi sur la réforme de la réglementation constitue pour moi un sous-ensemble à l'intérieur de la loi sur la procédure administrative qui, elle, constitue une entreprise beaucoup plus ambitieuse.

M. Berger: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Crosby. Monsieur Kane?

M. Gregory Kane (conseiller spécial du Comité): Veuillez m'excuser monsieur le président, mais avant que l'on s'écarte du sujet des procédures, j'aimerais reprendre l'exemple que vous nous avez donné au sujet du CRTC, dont les procédures sont différentes suivant le type de secteur réglementé. Le Comité a maintenant entendu un certain nombre d'organismes et l'on est frappé de constater que chacun s'empresse de dire que telle procédure convient peut-être très bien à l'organisme A mais que, dans son cas précis, le domaine de réglementation est différent. Doit-on appliquer fondamentalement le même type de procédure dans tous les domaines ou tenir compte de la situation propre à chaque organisme dans le secteur qu'il régit?

M. Janish: Je pense, monsieur Kane, que l'on doit mettre à part les activités qui ne relèvent absolument pas de la réglementation économique, là où se traitent les questions les plus importantes, telles que la réglementation des tarifs par exemple, et qu'il est alors possible de prévoir dans ce cas-là une disposition de loi établissant des procédures moins strictes que dans le cas de la réglementation des tarifs.

Il me semble qu'en dépit des critiques que l'on a faites concernant le fonctionnement de la Loi sur la procédure des pouvoirs législatifs en Ontario, qu'il serait possible d'élaborer certaines normes à respecter. J'estime que l'on doit maintenir l'équilibre, et c'est là un défi posé aux législateurs, entre l'établissement de normes à respecter en matière de procédure et le maintien d'une certaine souplesse de fonctionnement pour les organismes de réglementation.

Les Américains ont montré, dans leur Loi sur la procédure administrative qui s'applique à l'ensemble des organismes de réglementation, qu'il était possible d'accorder la souplesse nécessaire. Je répondrai donc à votre question en disant que le véritable danger ici est de voir les organismes se servir de leur diversité comme d'un rideau de fumée.

Ils vont dire, et la diffusion par câble? Et la radiodiffusion? Et la fixation des tarifs des télécommunications? Et pourtant, il me semble qu'il y a dans tout cela des constantes: les constantes sont l'octroi de permis, l'augmentation des tarifs, etc. J'estime que, dans leur propre intérêt, les organismes ont peut-être trop tendance à exagérer la diversité de leur processus de prises de décision. Je pense qu'il est toujours possible de trouver des dénominateurs communs tels que l'octroi de permis ou l'établissement des tarifs qui caractérisent la très grande majorité.

C'est ainsi, par exemple, que les problèmes soulevés par un permis d'exploitation nucléaire par la Commission de contrôle

[*Text*]

similar to a licensing, say, for example, a broadcasting station. It is true that the substance is a boradcasting station and a nuclear reactor, but the legal basis of licensing would be very similar, and the rules that you would consider setting out as minimums would be very similar. So I think there are certain minimum criteria that could be built into a statute although I acknowledge that there are no easy solutions.

• 1155

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

I would just like to direct some attention to the more general aspects of your presentation, and in particular, I would like to obtain your views in support of your comments on the nature of the regulators. It seems to me, historically at least, that a great many activities came before the regulation of those activities. I am not certain of the history but I think the railways came before the regulation of those activites. I am not certain of the history but I think the railways came before regulation by a commission like the Canadian Transport Commission.

I think it is fair to say that government created those regulatory agencies and those regulators, as you call them, in reponse to a concern that the public be protected in the actions and activities of those companies that were actually carrying on the activities in question. I think it is also fair to say that, by and large, governments, in creating regulatory agencies and appointing persons to membership on them, have, in some cases, considered the public interest, the consumer interest, the industrial interest and many other interests. Now you seem to take the view that these regulators are no longer to be trusted; that is to say, that there needs to be another forum of representation or deliberations. How do you explain that? What has been the change over the years? What leads to that?

Professor Janish: First of all, Mr. Crosby, I would like to say that I think it is a very good question and it is not one that we sort of take for granted. We are concerned that we say to ourselves in any situation where we are intervening, can we contribute here? Can we give some perspective that the regulator does not have?

I think the answer would be, first of all, public trust has greatly diminished in the regulatory process. Even if one goes back in history, you discover that in railway regulation the western Canadians did not always throw their hats in the air when the CTC and its predecessors came to town. There was always criticism of regulation. But I think in this more recent age—and it is a cliché but it is terribly true—that we are living in the shadow of Watergate. There is a great deal of concern among the public now that if there is to be regulation there must not only be regulation and results, but that the process itself must be sufficiently open so that they, the public,

[*Translation*]

de l'énergie atomique ressembleront beaucoup à ceux qui vont caractériser, par exemple, l'octroi d'un permis d'exploitation à une station de radiodiffusion. Il est vrai qu'il s'agit d'un côté d'une station de radiodiffusion et, de l'autre, d'un réacteur nucléaire, mais les fondements juridiques de l'octroi d'un permis d'exploitation seront très semblables ainsi que, par conséquent, les normes minimums que l'on pourra imposer. J'estime donc que certaines normes minimums à respecter peuvent être incorporées dans une loi tout en reconnaissant que les solutions ne sont pas toujours faciles.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur le président.

J'aimerais attirer l'attention sur certains aspects plus généraux de votre présentation et, en particulier, j'aimerais que vous nous expliquiez la façon dont vous concevez les organismes de réglementation. L'histoire nous montre, il me semble, qu'une grande partie des activités réglementées sont apparues avant qu'on ne les réglemente par l'intermédiaire d'une commission telle que la Commission canadienne des transports.

J'estime que l'on doit dire en toute justice que le gouvernement a créé ces organismes de réglementation en cherchant à protéger le public touché par les activités des entreprises du secteur en question. Je pense qu'il faut reconnaître, si l'on veut être équitable, que les gouvernements, en créant des organismes de réglementation et en nommant des responsables en leur sein, ont tout à la fois tenu compte de l'intérêt public, de l'intérêt du consommateur, de l'intérêt des industries concernées et de nombreux autres intérêts. Pourtant, vous semblez dire que ces organismes de réglementation ne sont plus dignes de confiance et que le consommateur a besoin d'autres garde-fous ou d'autres moyens de défense. Comment expliquez-vous cela? Que s'est-il passé au cours des années? Quelles sont les causes d'une telle situation?

M. Janish: Je dirais tout d'abord, monsieur Crosby, que vous avez posé là une question fondamentale que nous ne prenons pas à la légère. Nous nous demandons toujours pour notre part, chaque fois que nous intervenons dans une situation donnée, si notre apport est utile. Sommes-nous en mesure d'offrir autre chose que ce que peut faire un organisme de réglementation?

J'estime que la réponse consiste à dire tout d'abord que le public a de moins en moins confiance dans le processus de réglementation. Même lorsque l'on se tourne vers le passé, on s'aperçoit que dans le cas de la réglementation des chemins de fer par exemple, les Canadiens de l'Ouest n'ont pas toujours applaudi des deux mains l'entrée en scène de la CCT et de ses prédécesseurs. La réglementation a toujours été critiquée, mais je pense que depuis un certain nombre d'années, c'est un cliché sans doute mais il n'en est pas moins terriblement vrai, nous vivons dans l'ombre de Watergate. Le public aujourd'hui veut non seulement une réglementation et des résultats mais aussi

[*Texte*]

through people like ourselves, who make appearances, can ensure that the regulators are taking into account the diversity.

The other thing, I think, Mr. Chairman and Mr. Crosby, that I would emphasize, is the incredible ambition of modern regulation. In the old days, regulation was designed to keep railways from going to fast and to get some railway crossings, and so on. Regulation today, as is coming up dramatically in the evidence before the Economic Council of Canada, is incredibly ambitious—I think in some circumstances over-ambitious. It means that the type of regulation that we are seeking now is not the occasional freight-rate case or grains regulation but it is regulation as an on-going matter affecting huge numbers of individuals in their daily lives. And there is the complexity of the regulation. It is an immensely complex subject.

If you had a staff witness from the CRTC or the CTC today, I do not believe they would ever say, we know that the answer is. They can make a contribution.

A Mr. Ken Wyman, who is the director of the telecommunications branch at the CRTC, will say, I can advise the commissioners the best I can as to the immensely complicated economic problems that flow out of an attchment rule or a rule about interconnection. But I think he acknowledges that he has no monopoly on wisdom. Regulators do not have a monopoly on wisdom; staff members do not have a monopoly on wisdom; and certainly consumer advocates do not have a monopoly on wisdom.

But I think we would say that despite the best efforts of dedicated staff that often are involved and dedicated commissioners who are involved, the regulatory process has become now so ambitious and so all-encompassing and so complex that there is a need for fresh voices, for new people to come in and say, Why are you doing that?

• 1200

I think this came out dramatically in the atmosphere of post-Mississauga during the hearings of the Standing Committee on Transport in this Parliament. I think the evidence revealed a lot of transport regulation had gone to sleep. They did what grandfather did. They did what the Americans did. They did what they have always been doing. They just went on perpetuating. An infusion of new ideas and new people into that process, I think, would have sharpened it up. So those are the sorts of factors I would suggest that should be taken into account.

Mr. Crosby (Halifax West): The fact remains though that a process intended to protect the public has, in your view, no longer that element of public protection within the process, namely, the manner in which the memberships of regulators, as appointed, does not take into account the public interest. I was wondering whether that is what you meant by "rationalizing the appointment process." How would you rationalize the appointment process to ensure that the public interest is protected in establishing a regulatory agency? Is there some method for ensuring that one of the members was representa-

[*Traduction*]

des garanties de transparence suffisantes pour que tout le monde, vous et moi, puissions être sûrs que les responsables de la réglementation tiennent compte de la diversité des gens.

Monsieur le président, monsieur Crosby, je voudrais souligner autre chose, c'est l'ambition incroyable de la réglementation moderne. Dans le bon vieux temps, la réglementation avait pour but d'éviter que les chemins de fer ne roulent trop vite, d'obtenir des passages à niveau, etc. Aujourd'hui, l'ambition de la réglementation n'a plus de bornes et les preuves que nous en donne le Conseil économique du Canada sont concluantes à cet effet. Je pense même que, dans certains cas, la réglementation est trop ambitieuse. Le type de réglementation que nous poursuivons aujourd'hui ne concerne plus seulement les céréales ou des affaires de transport isolées, mais il porte sur des pans entiers de la vie quotidienne des individus. A cela vient s'ajouter l'extrême complexité de cette réglementation.

Un témoin faisant partie du personnel du CRTC ou de la CCT vous dirais, je pense, qu'il ne connaît pas véritablement les réponses et qu'il doit se contenter d'apporter sa contribution.

M. Ken Wyman par exemple, qui est à l'heure actuelle à la tête de la direction des télécommunications du CRTC, vous dirait: «Je m'efforce de conseiller le mieux que je peux les commissaires en ce qui concerne les questions économiques extrêmement compliquées qui découlent d'une règle de branchement ou d'interconnexion, mais je n'ai pas le monopole de la connaissance». Les responsables de la règlementation n'ont pas le monopole de la connaissance et il en va de même pour leurs conseillers et pour les défenseurs des consommateurs.

Je dirai cependant qu'en dépit des efforts louables du personnel et des commissaires, le processus de réglementation est devenu si ambitieux, si général et si complexe, qu'il faut à un moment donné que des voix nouvelles s'élèvent pour demander «Pour quelle raison faites-vous cela?»

A mon avis, les audiences du Comité permanent des transports l'ont bien fait ressortir après Mississauga. Les témoignages ont montré qu'une grande partie de la réglementation des transports était tombée dans l'oubli. On se contenait de faire comme nos grands-pères, comme les Américains, comme ce que l'on avait toujours fait. On se contentait de perpétuer les situations acquises. Je pense que des idées et des personnes nouvelles auraient permis d'insuffler un peu plus de vie au système. Voilà le genre de considérations dont, à mon avis, on devrait tenir compte.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il n'en reste pas moins qu'un système institué dans l'intérêt public ne protège plus ce dernier à votre avis et que, par exemple, la façon dont sont nommés les responsables de la réglementation ne tient pas compte de l'intérêt public. Est-ce à cela que vous pensez lorsque vous parlez de rationaliser le système de nomination? De quelle façon, selon vous, faut-il rationaliser le système de nomination pour garantir la protection de l'intérêt public, lorsque l'on crée un organisme de réglementation? Y a-t-il un moyen de s'assurer que l'un de ses membres va véritablement représenter les

[*Text*]

tive of the consumers, if there is such a group in Canada—and I am just as much a consumer as you are . . .

Professor Janish: Indeed, sir.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . and all the members of the committee, indeed, the same people who sit on those regulatory boards.

Is there an answer to the problem of lack of public protection in the process by which the members are appointed to the various regulatory agencies, as opposed to giving rise to the need for a consumer advocate which, while I am very sympathetic, I fear will just result in another bureaucracy and another interest group and other ambitions of the kind that you just castigated?

Professor Janish: I can respond to that, Mr. Crosby, by saying that we have put in our briefs some fairly specific proposals, I think the key element that we would urge the committee to consider is, not coming up with any magical formula, you know, one from the west, one from the east, one consumer, one industry person—I just do not think that can work.

In the United States now they have a balance between Republicans and Democrats on regulatory agencies. I am certainly not advocating that. But I think what we would advocate is a recognition of the issue that we have to be concerned about who gets appointed to regulatory agencies. And second, an openness in the process of making the appointments which allows somebody to stand up and say, well, why is it that all the regulators in the railway transport area are drawn from old railway company men? Or why is it that there is an over representation of, say, broadcasters or carriers on other regulators?

It seems to me that that is the first key, to get the issue open. And that is why we suggest standing parliamentary committees should be entitled to look at this question and assess it. We feel that it might be possible to draw . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, excuse me; a question on that very point. I cannot agree with that, not in relation to consumer association views—but in relation to parliamentary and constitutional views.

We are not talking about the U.S. Congress, Senate or House of Representatives; we are talking about the Parliament of Canada and the House of Commons. You are, in effect, asking Parliament, which operates on the basis of a governmental majority, to review what the government has already approved in another way. So that is not the solution. Whatever else I would argue with you or support you or challenge you on, I do not agree with that.

I do not agree that our process allows for approval or disapproval of government appointees by the Parliament of Canada because we do not operate on the basis of an independence of vote authority as they do in the U.S. Senate, apparently, when they are considering judiciary and other appoint-

[*Translation*]

consommateurs, si tant est que l'on puisse dire qu'il existe un tel groupe au Canada, puisque nous sommes tous des consommateurs, moi comme vous?

M. Janish: C'est vrai.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Les membres de ce comité et d'ailleurs toutes les personnes qui siègent au sein de ces commissions de réglementation.

Existe-t-il une réponse au problème du manque de protection du public lors de la nomination des représentants des différents organismes de réglementation, sans être pour cela obligé d'ériger un nouvel organisme de défense du consommateur qui, je le crains même si je suis sensible à sa cause, ne se traduirait que par une bureaucratie ou un groupe de pression de plus, faisant place à de nouvelles ambitions du type de celles que vous venez de fustiger.

M. Janish: Je dirai à ce propos, monsieur Crosby, que nous avons présenté sur ce point un certain nombre de propositions très précises dans nos mémoires. J'insisterai sur le fait qu'il ne faut absolument pas que le comité s'efforce de trouver une solution miracle qui contente à la fois l'Ouest, l'Est, le consommateur ou un secteur industriel en particulier. Je ne pense pas que cela soit possible.

Le États-Unis maintiennent un certain équilibre entre Républicains et Démocrates au sein des organismes de réglementation. Je ne suis certes pas favorable à une telle formule. J'estime cependant que l'on doit chercher à savoir qui est nommé au sein d'un organisme de réglementation. Il faut ensuite que les choses se passent au vu de tous et que n'importe qui puisse prendre la parole et dire: «Comment se fait-il que tous les responsables de la réglementation des transports par chemins de fer proviennent des anciennes sociétés de chemins de fer? Comment se fait-il que les radiodiffuseurs, les transporteurs ou autres responsables soient surreprésentés?»

J'estime que la première condition pour réaliser une telle transparence est de faire en sorte que les comités permanents du Parlement puissent intervenir dans ce domaine et donner leur avis. Nous pensions qu'il devrait être possible . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi de vous interrompre. Je voudrais préciser certaines choses sur ce point en particulier. Je ne peux souscrire à votre argument, non du point de vue de la défense du consommateur, mais pour des raisons parlementaires et constitutionnelles.

Il ne s'agit pas ici de Congrès, de Sénat ou de Chambre des représentants des États-Unis; nous parlons du Parlement du Canada et de la Chambre des communes. Vous êtes en train de demander au Parlement, qui procède en fonction d'une majorité gouvernementale, de contrôler ce qu'il a déjà approuvé d'une autre manière. Cette solution n'est donc pas possible. Quelles que soient mes opinions sur tel ou tel point précis, que je sois d'accord ou non avec vous sur d'autres points, je suis en désaccord sur ce principe.

Notre système ne nous permet pas d'approuver ou de désapprouver les responsables gouvernementaux nommé par le Parlement du Canada étant donné que nous ne pouvons pas disposer d'une autonomie de vote, contrairement à ce qui se passe apparemment au Sénat des États-Unis, lorsque nous

[*Texte*]

ments. Though you may argue that we should change the system and there may be other forums in which you can make those kinds of arguments, particularly at this point in our history, right now I do not see how Parliament could answer that question of yes, there are too many railroad men on the CTC, therfore we are going to reject the appointment made by the government of Canada. That is not our system.

• 1205

I am not trying to get into constitutional law here but I think you have some reservations about that yourself in that context.

Professor Janish: Mr. Crosby, you are quite correct, and I think your analysis on the broad issue of whether or not this is consistent with our parliamentary traditions is a very perceptive one. The only comment I would have, Mr. Crosby, is that it seems to me that what is needed if the appointments cannot be, in effect, vetted before parliamentary committee, is some way to diffuse the criticism of the appointments being made in such a very closed manner.

I suppose what the Consumers' Association would say would be that there are a series of fall-back proposals, in other words we push forward and we say, why not have the standing committees vet them? Then we meet the point that you made on which, as I say, I must concede its thrust.

Then we could say, well, if we could not get that, why did we want it before a parliamentary committee? Well, the primary reason for getting it before a parliamentary committee is to get the openness, to get the discussion, to make sure that the issue of too many railwaymen on the CTC is publicly discussed—not just occasionally when a chlorine tank blows up in Mississauga but is discussed as an ongoing parliamentary responsibility for overseeing the workings of the regulatory process.

So there are a series of fall-back positions such as, for example, an analogy to the appointments process for judges, which is now opened up a little bit and got the Canadian Bar Association involved.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me interrupt you just because you mentioned the judges. I do not want to deal with matters not, strictly speaking, relating to the Consumers' Association, but that is my point. In a country that allows the judges of the highest court in the land to be appointed in secret and later announced in the newspaper, you are not going to get that kind of investigation and examination of lower-level appointments.

Professor Janish: But if I could come back to you, Mr. Crosby, on that point, the fact is, as Professor Ratushny here at the University of Ottawa will tell you, there have been significant changes. It would not be fair to say that the

[*Traduction*]

examinons les nominations judiciaires ou autres. Certes, vous pouvez toujours demander à ce que l'on change le système et il existe peut-être d'autres tribunes que celle-ci pour ce faire, surtout lorsque l'on considère les événements que nous vivons, mais je ne vois pas comment le Parlement pourrait répondre à cette question dans les circonstances présentes. Oui, il y a trop d'anciens responsables des chemins de fer au sein de la CCT, nous allons donc rejeter les nominations prononcées par le gouvernement du Canada. Une telle attitude est contraire à notre système.

Mon intention n'est pas de faire du droit constitutionnel ici, mais je pense que vous-mêmes avez des réserves à faire de ce point de vue.

M. Janish: Vous avez tout à fait raison, monsieur Crosby, et je pense que votre analyse de la question générale du respect de nos traditions parlementaires est très judicieuse. Je dirai simplement, monsieur Crosby, que selon moi, s'il est vrai que l'on ne peut demander à un comité parlementaire d'annuler une nomination, il faudrait cependant que l'on trouve un moyen pour que ce même comité puisse critiquer les nominations faites dans le plus grand secret.

L'Association des consommateurs doit reconnaître qu'elle a élaboré un certain nombre de propositions de rechange, en d'autres termes, qu'après avoir demandé qu'un comité permanent puisse se prononcer contre une nomination et s'être vu opposer des arguments comme le vôtre qui, je le reconnais, ont beaucoup de force, elle s'estime en droit de dire:

«Si la première solution est impossible, pourquoi ne pas saisir quand même les comités parlementaires?» Le fait d'en référer à un comité parlementaire nous permet de porter les faits devant la place publique, de faire en sorte qu'une discussion ait lieu, de s'assurer que l'on discute publiquement du fait que les responsables des chemins de fer sont en trop grand nombre au sein de la CCT. Il ne s'agit pas simplement d'y faire allusion à l'occasion lorsqu'un réservoir de chlore fait explosion à Mississauga, mais d'en faire une responsabilité permanente du Parlement, dans le cadre du contrôle du processus de réglementation.

Il y a d'autres retombées qui concernent par exemple, la similarité du processus de nomination des juges, domaine dans lequel on a assisté dernièrement à une certaine ouverture et auquel participe l'Association du barreau canadien.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Laissez-moi vous interrompre, puisque vous venez de citer les juges. Mon propos n'est pas de m'écarter des sujets intéressant directement l'Association des consommateurs, mais je voudrais cependant préciser un point. Dans un pays comme le nôtre, qui autorise la nomination en secret des juges de la Cour suprême avant qu'elle ne soit annoncéee plus tard dans les journaux, il est impossible que vous obteniez ce type d'enquête et d'examen des nominations aux niveaux inférieurs.

M. Janish: Je peux vous répondre, monsieur Crosby, sur ce point. Le professeur Ratushny de l'Université d'Ottawa pourra vous le dire, de grands changements ont eu lieu depuis. Il

[*Text*]

appointment process for judges now is the same as it was 15 or 20 years ago.

Mr. Crosby (Halifax West): Oh no. Let us not get into that argument because I totally disagree with any professor who makes that statement. I think that is ludicrous. But anyway, that is another subject.

But why I am raising these points, Professor Janisch, is because I agree that there is a lack of public faith in some of our regulatory agencies. I agree that the idea that they are the institutions that protect the public has been lost along the line. And I agree that some steps have to be taken to remedy this situation. I do not necessarily agree that a consumer advocate is the solution, although that is certainly one suggestion worth looking at. I am concerned though that there is no solution in the area of rationalizing the appointment process by which members of regulatory agencies come into power. I do not see any hope there and I do not really see the parliamentary process as being a solution.

Having said that I share your concern in that area, let me say one other thing by way of summary and conclusion.

I think the reason for the striking of this committee is that the concern is that there is too much regulation and there is an overburden on industry and its hands are tied and we cannot carry on with this. I want to know whether the Consumers' Association shares this concern that is evidenced by statements made frequently by people in industry and indeed in government.

I think you underlined it yourself when you said that it costs Bell Canada $21 million to go through the regulatory process, which, I do not need to remind you, is a dollar for every adult Canadian. It is much more than that because Bell Canada does not service all Canadians so there are even more dollars involved. So you see the tremendous cost in that one instance.

Now, bearing that specific example in mind, and bearing in mind the fact that there is widespread concern, how does the Consumers' Association react to that? Is this one of the things that bothers the Consumers' Association?

Professor Janish: I am going to respond very briefly, Mr. Crosby, and then I am going to ask our General Counsel Hank Intven to comment further on it.

Very quickly, I would say the Consumers' Association is extremely concerned with this, that we have been the cutting edge, we have really been the force. Mr. Edgar Benson, President of the CTC, when he came down to speak at our Consumers' Association annual meeting in Hamilton earlier this year, said that the Consumers' Association had been in the forefront of bringing about a degree of deregulation and of getting rid of regulation of airlines that we have in Canada. In fact, he congratulated us on the effectiveness of our participation in the regulative process there. There is a dramatic area

[*Translation*]

serait injuste de dire que le système de nomination des juges est le même aujourd'hui qu'il y a 15 ou 20 ans.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, s'il vous plaît, n'entamons pas ce genre de discussion et je suis totalement en désaccord avec une telle affirmation, quel que soit le professeur qui l'ait faite. C'est grotesque et de toute façon, là n'est pas notre propos.

Monsieur Janisch, je soulève ces différents points parce que j'estime comme vous qu'il y a un certain manque de confiance du public vis-à-vis des organismes de réglementation. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'ils ont perdu à un moment donné leur raison d'être, qui est de protéger le public. Je conviens qu'il faut faire quelque chose pour remédier à cette situation. Je n'en déduis pas automatiquement que la défense du consommateur est la solution, bien qu'elle me paraisse digne d'intérêt. Je n'en reste pas moins préoccupé de voir qu'il n'y a aucune solution permettant de rationaliser le processus de nomination des membres des organismes de réglementation. Je n'entrevois aucune possibilité dans ce domaine et je ne vois pas vraiment quel pourrait être l'apport d'une solution parlementaire.

Je partage donc vos préoccupations et j'ajouterai autre chose à titre de conclusion.

Je pense que l'on a saisi ce comité parce que l'on se préoccupe de voir qu'il y a trop de réglementation, que l'industrie en est accablée, qu'elle en a les mains liées et que la situation ne peut plus durer. Je voudrais savoir si l'Association des consommateurs partage cette préoccupation, qui est exprimée fréquemment par les responsables de l'industrie et, d'ailleurs même, du gouvernement.

Je pense que vous l'avez bien souligné lorsque vous avez déclaré qu'il en coûte $21 millions à Bell Canada pour satisfaire au processus de réglementation. Cette somme, je n'ai pas besoin de vous le rappeler, équivaut à un dollar pour chaque Canadiens et les sommes en jeu sont plus élevées. Vous voyez donc l'importance considérable des sommes consacrées dans ce cas précis.

Donc, à partir de cet exemple précis et compte tenu du fait qu'il s'agit là d'une préoccupation généralisée, quelle est la réaction de l'Association des consommateurs? Est-ce là un sujet de préoccupation de l'Association des consommateurs? Est-ce là un sujet de préoccupation de l'Association des consommateurs?

M. Janish: Je répondrai très brièvement, monsieur Crosby, et je demanderai à notre représentant juridique, M. Hank Intven, d'élaborer davantage à ce sujet.

Je dirai très rapidement, que l'Association des consommateurs est extrêmement préoccupée par ce problème. Nous avons pris conscience très tôt de ce problème et nous avons été parmi les premiers à réagir. Lorsqu'il a pris la parole à l'assemblée annuelle de l'Association des consommateurs qui a eu lieu à Hamilton au début de l'année, le président de la CCT, M. Edgar Benson, a déclaré que l'Association des consommateurs était apparue en première ligne lorsqu'il s'était agi de demander un allègement de la réglementation et d'abandonner la réglementation des sociétés de transport

[*Texte*]

wherein we have favoured a deregulation, of getting rid of regulation.

• 1210

So I think, in fairness, Mr. Crosby, I must say, one, we are concerned about this; and, two, I could list many other specific examples where we have, in fact, cut away all this unnecessary regulation.

Mr. Intven: Could I respond to that briefly?

The Chairman: Yes. Mr. Intven and then Mr. Berger.

Mr. Intven: Mr. Crosby, with all due respect to you, I think the comments that started off and have been leading into this, and the very interesting discussion you have been having with Professor Janisch, have been on the basis that the rationale for regulations is to protect the public. This is why it was put into place. I agree with Dr. Janisch's point that, even if that is true, now factors such as the lack of public trust and the comprehensiveness of regulations are good reasons for looking at some kind of reform.

But I think there is more to it than that. Although I am not a historian and I have not looked into the matter as an academic would have, I suspect—and a great many others do—that even if the original rationale for regulation may have been protection of the public, in many cases, the reason for maintenance of that regulation is the protection of a specific industry.

These industries, in many cases, have sought out the warmth of regulation to protect them for competition, to enable them to secure a stable source of revenue, to enable them to continue their monopoly.

You mentioned Bell Canada as an example and the amount of money that is spent by Bell Canada before the CRTC.

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, you mentioned Bell Canada.

Mr. Intven: Fair enough, sir, but you referred to it. Let me refer to it again.

A lot of that money is spent by Bell Canada in an effort to protect its monopoly. I give you as an example the recent proceedings and the question of whether customers should be able to attach their own equipment to the Bell Canada network.

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, Mr. Chairman. I can cut through the explanations and simply say I appreciate what you are saying. I recognize all of that. But I think you would have to agree it is a chicken-and-egg problem. I mean, once the ship is launched it sails the seas, so to speak, and it really does not matter too much which came first.

[*Traduction*]

aérien que nous avions au Canada. Il nous a d'ailleurs félicités au sujet de notre participation en ce sens au processus de réglementation. Voilà un secteur extrêmement important dans lequel nous avons préconisé un abandon de la réglementation.

Je crois donc que l'on peut dire sans crainte de se tromper, monsieur Crosby, que nous sommes préoccupés par ce problème et je pourrais vous montrer à l'aide d'autres exemples précis, que nous avons toujours cherché à élaguer la réglementation inutile.

M. Intven: Puis-je répondre brièvement?

Le président: Oui, je donne la parole à monsieur Intven puis, à monsieur Berger.

M. Intven: Monsieur Crosby, j'espère que je ne trahis pas votre pensée en disant que les premières observations faites dans le cadre du sujet qui nous occupe, puis la discussion très intéressante que vous avez eue avec le professeur Janisch, partaient du principe que la réglementation a pour but de protéger le public. C'est là sa raison d'être à l'origine. Je suis d'accord pour dire avec monsieur Janisch que, même si cela est vrai, il n'en reste pas moins que l'apparition de nouveaux facteurs tels que le manque de confiance du public et l'étendue de la réglementation expliquent le besoin d'envisager certaines réformes.

Mais j'estime qu'il faut aller plus loin. Je ne suis pas un historien et je n'ai pas fait de thèse à ce sujet, mais je soupçonne, et beaucoup d'autres que moi le font aussi, que même si la raison d'être de la réglementation était peut-être à l'origine la protection du public, souvent, le maintien de cette réglementation vise à protéger les intérêts d'une industrie précise.

Dans de nombreux cas, ces industries ont cherché à s'abriter derrière les règlements pour se protéger de la concurrence, bénéficier d'une source stable de revenu et continuer à exercer leur monopole.

Comme vous l'avez indiqué, c'est ainsi que l'on en arrive à l'exemple de Bell Canada et des sommes consacrées par cette société à la réglementation du CRTC.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, mais vous avez parlé de Bell Canada.

M. Intven: Bien sûr, bien sûr, mais c'est vous qui en avez parlé en premier lieu. Laissez-moi y revenir.

Bell Canada dépense une grande partie de cet argent à essayer de protéger son monopole. Je vous citerai en exemple les dernières auditions et la question de savoir si les consommateurs étaient en droit de brancher leur propre matériel sur le réseau de Bell Canada.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, monsieur le président, mais j'aimerais abréger toutes ces explications en disant que je vous suis reconnaissant d'en parler et que je suis d'accord avec vous. Mais je pense que c'est l'éternel problème de la poule et de l'œuf. Une fois que le navire est lancé, il faut le faire naviguer sur la mer et il importe peu de savoir qui du navire ou de la mer a été créé en premier.

[*Text*]

Mr. Intven: Which came first. Perhaps that is true too, but if we are going to maintain regulations—and I think Professor Janisch pointed this out at the beginning—the Consumers' Association has long been concerned that there is too much regulation, that there is too much of a burden because of regulation on the public, but not just on the business sector, because, very often, specific elements of the business sector are seeking that regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, yes.

Mr. Intven: And the burden, in fact, is imposed upon you, sir, as a person who flies in Canada, who is a consumer of telephone services, who is a consumer of agricultural products or the many other products which are the subject of regulation for the benefit of certain business interests rather than for the benefit of the general public.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Crosby was discussing the consultation process for appointments. I just wanted to ask a couple of supplementary questions about that. On page 10 of your Appendix A, you talk about formal preappointments, consultations with groups actively involved in regulatory concepts. Could you be more specific about how much a procedure might be accomplished? How would groups be identified and how could such a process be implemented?

Professor Janish: I think I could illustrate that by way of a process which was developed by the previous minister of communications, Mr. MacDonald. He circulated a letter to everybody he could find on mailing lists and people active before the CRTC, and, of course, very much to the provincial governments involved in this area and the provincial ministers involved. He said: We have a number of openings here at the CRTC. These are the sort of qualifications of people that we are looking for. Have you any names to suggest to us and can we get back to talk this over?

• 1215

Now, that seems, on its face, to be a very primitive version of what we are talking about. For us it was an interesting illustration of at least a start, that a minister had some humility rather than just to go down the corridor and tap somebody on the shoulder, to actually put the issue to the many people that are actively involved in communications regulation and say, do you have any names?

We put in a couple of nominations. We felt this was the first time ever, in my experience with the CAC, where we felt that there was even a suggestion that we may have some indirect participation in the final decision. Nobody denies that the final decision is the government's but . . .

The Chairman: Do you recommend that as a good first step: broad consultation process for appointments?

[*Translation*]

M. Intven: vous avez peut-être raison mais il s'agit de se demander si l'on doit conserver la réglementation, et il faut ajouter, d'ailleurs le professeur Janisch l'a bien signalé au début de son intervention, je pense, que l'Association des consommateurs se préoccupe depuis longtemps de l'omniprésence de la réglementation, du fardeau qu'elle représente pour le public, alors que le secteur des affaires et plus souvent d'ailleurs certains secteurs déterminés s'efforcent de la maintenir.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est très vrai.

M. Intven: Le fardeau vous est imposé d'ailleurs à vous, en tant que passager aérien au Canada, en tant que consommateur de services téléphoniques, de produits agricoles et de nombreux autres produits réglementés qui servent les intérêts de certaines entreprises plutôt que l'intérêt général.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Crosby nous parlait tout à l'heure du processus de consultation en matière de nomination. J'aimerais poser un certain nombre de questions à ce sujet. À la page 10 de l'annexe A de votre document, on parle de procédure officielle de nominations préalables et de consultation avec des groupements intimement liés au système de réglementation. Pourriez-vous préciser la façon dont vous concevez une telle procédure? De quelle façon serait-il possible de déterminer ces groupes et d'assurer le fonctionnement du système?

M. Janish: Je pense que je pourrais l'illustrer à l'aide d'une procédure élaborée par le précédent ministre des Communications, monsieur MacDonald. Il a fait envoyer une lettre à toutes les personnes qu'il a pu trouver sur les listes d'expédition postale du CRTC et à toutes les personnes ayant intervenu auprès de celui-ci et, bien entendu, aux gouvernements provinciaux et aux ministres provinciaux concernés. Il déclarait en substance: Nous avons un certain nombre de postes à pourvoir, voilà quelles sortes de qualifications nous cherchons. Avez-vous des noms à nous proposer et de quelle manière pouvons-nous vous contacter pour en reparler?

On pourrait donc dire, lorsqu'on expose ainsi la situation, qu'il ne s'agit là que d'un pâle reflet de ce que nous voulons. Pourtant, cette façon d'agir nous a paru intéressante, c'était là un début encourageant qui signifiait que le ministre faisait preuve d'une certaine humilité et qu'au lieu de se contenter de nous rencontrer dans les couloirs et de nous taper gentiment sur l'épaule, il se mettait à demander des noms aux personnes véritablement impliquées en matière de réglementation des communications?

Nous avons donné quelques noms. C'est la première fois, à mon sens, que l'ACC a pu avoir l'impression de pouvoir prendre part même indirectement à la décision finale. Personne ne nie que la décision finale appartient en fin de compte au gouvernement mais . . .

Le président: Considérez-vous qu'il s'agit là d'une bonne façon de procéder au départ et qu'il convient de consulter largement les parties prenantes lors des nominations?

[*Texte*]

Professor Janish: Precisely sir, precisely.

The Chairman: You want us to go further.

Professor Janish: We would like to go a little bit further. One way we would like to go is in the direction of the Law Reform Commission's proposal, which is a very specific proposal. The Law Reform Commission suggested that it might be possible to come up with a job description, which we do not have at the moment, of what sort of attributes and skills are needed for chairman, a vice-chairman and members of regulatory agencies. Then when the public comes to judge the government decision, because after all, it may not be done in a parliamentary standing committee; there is a big world out there that might be interested in who these people are and what their qualifications are, one at least would have a general set of agreed-on qualifications as against the appointment so at least we would have something to go on. These would include educational background, involvement and knowledge of the industry, and so on. It seems that would be possible.

Mr. Berger: Okay. Would there be any other points then that you would like to raise under this particular topic?

Professor Janish: There is one point I would make, just very briefly, Mr. Chairman. We are not looking for representatives of the consumer movement on regulatory agencies. I think that would be unfortunate because if it were seen that we wanted representatives of the consumer movement, then the railways would say that we do not represent the railways.

Frankly, the business interest is much more focused and much more specific than the consumer interest is, which is very vague and unclear on these issues. So what we would rather like to see is a process by which there could be an open evaluation of the qualifications of people so that there would not be the danger that persons appointed would not have any sympathy or understanding for any point of view that might be somewhat coincident with theirs.

We do not want to have any sort of, well, here you have a commission of nine members and number nine is the consumer person. I think that would be very unattractive to us. What we would rather like is to be able to say, are the type of persons who are being appointed demonstrating in general the qualifications which may well be appropriate?

No doubt there will be situations in which it would be perfectly appropriate for the person to have no background or interest in the consumer movement, and we might well say, well, the qualification does not require you to be a consumer advocate. It is an openness rather than a specific constituency representation that I think we are looking for.

Mr. Intven: If I could add one thing to that Mr. Berger, I would simply say that I agree entirely. It seems to me that the committee ought to be realistic, and we are willing to be very realistic, about the problem that Mr. Crosby referred to earlier, and that is that we do not want to try to rob the

[*Traduction*]

M. Janish: Bien entendu.

Le président: Voulez-vous élaborer davantage?

M. Janish: Je voudrais dire encore que nous aimerions aller dans le sens de la proposition de la Commission de réforme du droit, qui est très précise. La Commission de réforme du droit laisse entendre qu'il serait possible d'en arriver à une description de poste, que nous n'avons pas pour le moment, précisant les qualifications et les compétences exigées d'un président, d'un vice-président ainsi que des membres des organismes de réglementation. Par la suite, lorsque le public devra juger les décisions du gouvernement, parce qu'après tout cela ne se fera pas automatiquement au sein d'un comité parlementaire permanent et qu'il ne faut pas oublier qu'il y a beaucoup de gens à l'extérieur qui veulent savoir qui sont ces gens et quelles sont leurs qualifications, on pourra donc disposer d'un ensemble de critères de qualifications généralement admis sur lesquels on pourra juger les nominations. On pourra au moins s'appuyer sur quelque chose de solide. On appréciera les nominations en fonction de critères tels que niveau d'instruction, expérience et connaissance de l'industrie, etc. Il me semble que ce serait là une solution possible.

M. Berger: D'accord. Y a-t-il d'autres problèmes que vous voudriez soulever à ce sujet précis?

M. Janish: Je voudrais rapidement apporter une précision, monsieur le préident. Nous ne cherchons pas à faire nommer des représentants de la défense des consommateurs au sein des organismes de réglementation. Je pense que ce serait regrettable parce que si l'on s'aperçoit que nous voulons faire nommer des représentants du mouvement des consommateurs, les chemins de fer vont dire que nous ne les représentons pas.

En effet, je vous dirai franchement que l'intérêt des entreprises du secteur est beaucoup plus affirmé et beaucoup plus précis que celui des consommateurs qui, dans ce domaine, est très vague. Nous désirons simplement voir s'instaurer un système permettant d'exposer aux yeux de tous les qualifications des responsables nommés, afin que l'on ne risque pas que ces personnes s'opposent indûment à tout point de vue contraire aux leurs.

Nous ne voulons pas d'un système qui consisterait à dire par exemple, il y a neuf membres au sein de la commission et nous voulons que le neuvième soit le représentant des consommateurs. Un tel système ne nous intéresse absolument pas. Nous préférons pouvoir nous demander quels sont le type et les qualifications des personnes nommées.

Je suis sûr qu'il y aura des cas où une personne sera nommée avec toutes les qualification nécessaires sans pour autant s'intéresser au mouvement des consommateurs. Notre réaction consistera probablement à dire que le poste en question n'exige pas que son titulaire soit un défenseur des consommateurs. Nous cherchons à obtenir une certaine transparence du système et non pas une représentation précise de nos intérêts.

M. Intven: Si je puis intervenir, j'ajouterai que je suis entièrement d'accord avec monsieur Berger sur ce point. Il me semble que le comité doit se montrer réaliste et nous sommes prêts à faire preuve nous-mêmes de beaucoup de réalisme au sujet du problème dont a parlé précédemment monsieur

[*Text*]

executive of its functions, nor do we want to try to pervert the type of system which exists in Canada now and adopt a full-fledged American system. That is not necessary. We are certainly not recommending that the executive lose that.

However, whatever kind of reforms you decide to implement by way of openness, by way of job descriptions, by way of raising the issues of a balanced range of representations, what you will thereby be doing as members of Parliament and as Parliament as a whole is speaking to the executive and saying, we want you to take these factors into consideration when you exercise your discretion to make recommendations for appointments or to make the appointment themselves.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I just want to add here one note in my defence. I am not accusing you of perverting anything; let me just say for the record that I am very much concerned with consumer interests in these areas, and very much concerned how you protect the public by representation on or before the regulatory agencies . I have explored many aspects of this matter. I recognize there is no simple solution.

• 1220

I am suggesting to you, more by way of trying to assist you, that I think you are going down a wrong road if you expect Parliament to enter as a third party to ensure proper representation. I also am a little concerned about the consumer advocate side, which is one solution. That is why I interrupted, Mr. Chairman.

How do you fund it? Obviously there is government funding. How do you prevent that from becoming just another arm of the public service?

Mr. Intven: At the Chairman's discretion, we would be glad to discuss that later.

The Chairman: Okay. I have a couple of questions. One is on ex parte meetings at the consultative stage. I do not know how in the world you can prevent them.

You are calling for a full-fledged type of open consultative tribunal. On the other hand, the consultative process, as I understand it, works very well where it is informally done and all sorts of people have notice. They are contacted by the department saying, come and give us your views. We are contemplating a regulation in this area and we want you to participate. Now, do we have to change that informal type of consultative process into a very formalized, highly structured, tribunal type of adversarial system?

Mr. Intven: If I could address that for a minute first and then turn it over to Professor Janisch, I feel that regulators should obviously not operate in a vacuum. They should not insolate themselves from the industry that they are intended to

[*Translation*]

Crosby, en ce sens que nous ne voulons pas enlever à l'exécutif ses attibutions, ni modifier de quelque façon que ce soit le système existant au Canada à l'heure actuelle pour adopter un système typiquement américain. Je crois que ce n'est pas nécessaire et nous ne recommandons absolument pas que l'excutif perde ses prérogatives.

Nous sommes toutefois en faveur de toutes les réformes que vous déciderez de mettre en application en matière de transparence des procédures, de description de poste et d'équilibre des possiblités d'intervention. En qualité de membres de l'institution parlementaire, il vous appartient d'indiquer à l'exécutif quels sont les facteurs à prendre en compte lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de recommander des nominations ou de procéder lui-même à ces nominations.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter autre chose à ma défense. Je ne vous accuse pas de dénaturer quoique ce soit. Je voudrais qu'il soit bien entendu que je me préoccupe tout particulièrement des intérêts du consommateur dans cette affaire ainsi que de la façon dont vous protégez le public lors des audiences devant les organismes de réglementation. J'ai étudié les nombreux aspects de la question. Je reconnais qu'il n'y a pas de solution simple.

Je cherche à vous aider en disant que vous vous trompez lourdement si vous pensez que le Parlement peut intervenir à titre de tierce partie pour garantir une bonne représentation du public. Je me préoccupe même dans une certaine mesure de la question de la défense des consommateurs qui constitue une solution possible. Voilà pourquoi je suis intervenu, monsieur le président.

Comment allez-vous assurer le financement? Le financement, de toute évidence, doit être public, comment allez-vous éviter qu'il constitue une arme de plus entre les mains des pouvoirs publics?

M. Intven: Si le président le juge bon, nous serions heureux de discuter de cette question plus tard.

Le président: D'accord. J'ai quelques questions à poser. L'une concerne les rencontres hors de la présence d'une des parties au stade de la consultation. Je ne vois pas vraiment de quelle manière on pourrait les éviter.

Vous préconisez la constitution d'un tribunal consultatif ouvert entièrement à tous. Par contre, le processus consultatif, tel que je le comprends, fonctionne particulièrement bien lorsqu'il se déroule de manière officieuse. Toutes sortes de gens peuvent alors être contactés par l'organisme en cause et on peut leur demander de donner leur opinion concernant telle ou telle réglementation envisagée dans un domaine particulier. Allons-nous abondonner ce type de consultation sans formalité pour adopter le principe du tribunal contradictoire, fortement structuré?

M. Intven: Je répondrai rapidement à cette question avant de laisser la parole au professeur Janisch. Je pense évidemment que les responsables de la réglementation ne doivent pas travailler dans le vide. Ils ne doivent pas s'éloigner de l'indus-

[*Texte*]

regulate nor from the other interest groups that relate within that industry.

Obviously, when we are talking about consultations and whether they can be ex parte or not, I think we talk about cut-off points. At a certain stage, it should be possible for members of commissions to meet informally, for example, at the annul meetings or the conventions of their industry groups, to discuss their concerns, and do this kind of thing in a broad, general way.

However, when we talk about a specific matter that is the subject of an adjudicated proceeding or a judicial proceeding . . .

The Chairman: Oh, that is different, okay. I was mentioning the whold process by which a department decides, well, should we impose a ban on sugar in canned goods?

Mr. Intven: Mr. Chairman, the point that I think we attempted to address in the brief is that, if there are going to be such consultations, it is certainly in the interests of the regulator, as well as the public generally, that those consultations be bilateral or trilateral or relate to however many interests have a stake in it, to avoid the kind of problem . . .

The Chairman: One possibility we are looking at is circulation in advance to a wide list, and anybody can get on that public list for consultation. But if you had to arrange for all parties to be there at the same time, the administrative burden would be incredible.

Mr. Intven: We think that is an excellent suggestion, that there be some kind of list kept in the same way that the CRTC does of parties who are interested in certain rules of proceedings.

The Chairman: Okay. I think I understand that point.

Another question that arises out of the discussion is the whole matter of cost awards. I know you have submitted us detailed information. I just want to put to you one comment on it—and it came from the chairman of the CRTC—that the awarding of costs is probably the most difficult thing he has ever had to engage in, and he probably would not recommend it for a lot of other tribunals. I hope I am not misinterpreting what he said.

Mr. Kane: Mr. Chairman, may I just embellish that with one other view advanced by the chairman of the National Energy Board? He said that, while he agreed in principle with the notion of awarding costs on a particular matter, he did not want to have the responsibility of determining who should get costs and in what amount, because he wanted to be able to focus his attention on the issue before him in a particular proceeding.

Professor Janish: I think, Mr. Chairman, one of the interesting ways of approaching that problem would be to take the statements of the CRTC in connection with the costs awards, in which the CRTC has consistently said—certainly in the case of the Regulated Industries Program interventions—that our interventions have been of positive assistance to them and,

[*Traduction*]

trie qu'ils s'efforcent de réglementer ni des différents groupes d'intérêt qui s'y rattachent.

Nous parlons bien sûr de consultations et, lorsqu'il s'agit de savoir si toutes les parties doivent être en présence, j'estime qu'il y a différentes étapes. A un certain stade, il sera possible que les parties prenantes se réunissent officieusement, ainsi par exemple lors des assemblées annuelles ou des conventions des groupements de l'industrie afin de parler en général des préoccupations de chacun.

Lorsque l'on en arrive toutefois aux questions qui doivent faire précisément l'objet d'une décision administrative ou judiciaire . . .

Le président: Là, c'est différent, c'est entendu. Je voulais parler de l'ensemble du processus de décision d'un ministère lorsqu'il s'agit par exemple d'imposer l'interdiction de sucrer les produits en boîte.

M. Intven: Monsieur le président, je pense que ce que nous avons cherché à montrer dans notre mémoire si l'on doit procéder à des consultations, il est de toute évidence dans l'intérêt du responsable de la réglementation, comme dans celui du public en général, de faire en sorte que ces consultations soient bilatérales, trilatérales ou élargies à toutes les parties qu'il faudra pour tenir compte de l'ensemble des intérêts en jeu et éviter le type de problème . . .

Le président: Nous envisageons la possibilité de diffuser à l'avance une liste élargie, tout le monde ayant la possibilité d'y figurer dans le cadre de la consultation publique. Toutefois, s'il faut que toutes les parties soient présentes en même temps, l'administration du système devient impossible.

M. Intven: Nous pensons qu'il s'agit là d'une excellente initiative et qu'il faudrait que l'on dispose d'une telle liste comme le fait le CRTC dans le cas des parties intéressées à certaines règles de procédure.

Le président: D'accord. Je pense que nous sommes d'accord.

Notre discussion soulève une autre question qui est celle de l'indemnisation des coûts. Je sais que vous nous avez remis des informations détaillées. Je voudrais simplement vous faire part d'une observation faite à ce sujet par le président du CRTC, à savoir que l'indemnisation des coûts est probablement la chose la plus difficile qu'il ait eu à mettre en œuvre et qu'il ne serait probablement pas prêt à la recommander à beaucoup d'autres tribunes. J'espère ne pas trahir sa pensée en disant celà.

M. Kane: Monsieur le président, puis-je donner à ce sujet une autre citation digne d'intérêt du président du Conseil national de l'énergie? Celui-ci a déclaré que s'il était d'accord en principe avec l'indemnisation des coûts dans tel ou tel cas précis, il ne voulait pas prendre la responsabilité de décider qui doit en bénéficier et quel montant il convient d'accorder, parce qu'il voulait pouvoir accorder toute son attention aux problèmes de fond qui lui étaient posés.

M. Janish: Je pense, monsieur le président, qu'une façon intéressante d'aborder ce problème serait de reprendre les déclarations du CRTC au sujet de l'indemnisation des coûts, puisque ce dernier a toujours dit, et ceci est certainement vrai dans le cas des interventions au sujet du Programme des industries réglementées, que nos interventions l'avaient parti-

[*Text*]

in fact, we have only been awarded costs on the basis of contributing and assisting the commission in its decision-making process. Therefore, we have a documented evidence from the commission itself as to the value of that process.

• 1225

Regarding Dr. Neisel's comments on the difficulty of dealing with the issue, I think we must recognize—and it would be foolish of us not to recognize—that in awarding costs you have to make some decisions. They are decisions on which group should get costs in advance so that they can participate and, indeed, when they do participate whether or not they have made an effective contribution. There is no doubt that that is a challenging job and one which you have to make some firm decision on and one at which there will be groups that say, we got too little or we were badly treated. So what one would ask a regulatory agency is to balance between the advantages that they themselves have said they get from active consumer and public interest advocacy before them, against the difficulties of making those individual decisions.

I will go one stage further, Mr. Chairman, and say that the best solution to this problem is to take some of the extent of that agony away from the agency by entrenching it clearly in statutory form, so that when criticisms are made of the agencies—why did you not fund this group or why did you underfund that group or overfund that group or you have got this particular group of favourites that you fund and that group that you do not—at least the commission would be able to point to Parliament's statute and say, look in the statute on the regulatory reform act, or whatever, which specifies, as in the draft model that we have put out, that you are going to have to make these decisions.

The commission will be subject to criticism on individual decisions it makes but that is what they are paid for. That is the job. We appoint regulators to make tough decisions, and one of those tough decisions will be what group gets what.

The Chairman: I understand why you need advance funding in order to prepare. However, could you not also argue that if costs were to be awarded, they should never be in advance; they should be based on the actual contribution made? And if people feel they have that contribution to make, then they can raise the funds beforehand and take the chance on getting their costs in court. It is the same as under the judicial process.

Mr. Intven: Mr. Chairman, may I address that?

[*Translation*]

culièrement aidé alors que nous n'avons été indemnisés de nos coûts qu'en vertu de la contribution et de l'assistance que nous avons apportées à la commission dans le cadre du processus de prise de décision. Le conseil lui-même nous donne donc des preuves qui nous permettent de juger de la valeur de ce processus.

Au sujet de la remarque du Dr Meisel qui parle de la difficulté du problème, je pense que l'on doit reconna ˆ itre, et nous serions bien fous de ne pas reconnaître, que pour indemniser les coûts il faut prendre de nombreuses décisions et savoir par exemple s'il faut financer à l'avance tel ou tel groupe si l'on veut qu'il participe et, une fois qu'il a participé, se demander si sa contribution a été véritable. C'est à n'en pas douter un travail difficile qui vous amène à prendre des décisions sans appel sur la façon de traiter tel ou tel groupement qui pourra éventuellement se sentir lésé. Il s'agit donc de demander aux organismes de réglementation de peser le pour et le contre en comparant les avantages qu'ils disent eux-mêmes tirer d'une participation active des consommateurs et des groupements d'intérêt public et la nécessité de prendre des décisions difficiles dans tel ou tel cas individuel.

J'irai un peu plus loin, monsieur le président, et je dirai que la meilleure façon de résoudre le problème est d'éviter aux organismes intéressés tous les désagréments qu'implique une telle procédure en l'exposant clairement sous forme législative. On ne pourra donc plus reprocher aux organismes de ne pas avoir financé tel groupe, d'avoir financé incomplètement tel autre ou beaucoup trop un troisième, de pratiquer un certain favoritisme et de financer certains groupes et pas d'autres, puisque l'organisme pourra toujours se référer au texte législatif du Parlement, qu'il s'agisse de la Loi sur la réforme de la réglementation ou d'une autre loi, pour expliquer la prise de telle ou telle décision.

L'organisme chargé de la réglementation sera critiqué au sujet des décisions prises dans les cas individuels mais, après tout, il est payé pour cela. C'est son travail. Les responsables de la réglementation sont nommés pour prendre des décisions difficiles et l'une de ces décisions consistera à déterminer ce que chacun doit recevoir.

Le président: J'entends bien que vous avez besoin d'être subventionné à l'avance pour pouvoir vous préparer. Ne peut-on pas soutenir toutefois que si l'on doit indemniser les coûts d'une intervention, il ne faut jamais le faire à l'avance mais seulement en vertu de la véritable contribution qui a été apportée? Si quelqu'un estime qu'il a une contribution à apporter, il peut toujours recueillir les fonds nécessaires au préalable puis s'efforcer de se les faire rembourser plus tard, suivant le principe des tribunaux.

M. Intven: J'aimerais répondre sur ce point, monsieur le président.

[*Texte*]

The problem is that for many of the groups or many of the interests, it may be advantageous to have representatives who are simply not able to raise those kinds of funds. You have undoubtedly heard reference to the free-rider syndrome of consumer representation. The problem is that individual consumers often only have sixty cents a month at stake on their phone bills, perhaps a few dollars on their air bills, and it is simply not economically worthwhile to them as rational, thinking economic decision-makers, to spend $25 or $50 or $1,000 supporting someone to make representation to keep those rates down. Because of that, it would simply not be possible for some of these groups to raise funds.

You have seen and heard how difficult it is to raise funds even from the government, many departments of which advocate the principle of consumer interest representation or representation of a balanced range of views in the regulatory process. Still there has not been much money forthcoming.

I would want to say one other thing too, and that is that I do not think it is our position that costs awards are the ideal or the best possible . . .

The Chairman: All right, I was going to come to that. You want core funding from some statute rather than from the agency itself. That would be your preferable position.

Mr. Intven: There are advantages, in our view, to having a diversity of funding sources. The problem with having the funding too closely tied to either a particular agency that grants costs or a funding department is that very little money in this world comes without some kinds of strings attached, implicit or sometimes explicit, and there are dangers that there may be political interference.

The Chairman: Have you ever had any political interference?

Mr. Intven: In our relations with the Department of Consumer and Corporate Affairs, we have never had any. They have been very good about the manner in which they have gone about it. They have made it very clear that they are providing the money to an organization which they feel is a responsible one and has a responsible management structure.

The Chairman: You people have proved yourselves. Would this not be the best way to proceed: greater funding for groups that can prove their credibility in the way that you have?

Mr. Intven: We would be crazy to look a gift horse in the mouth, but I have to be honest and say that I do not think we have a monopoly on the public interest. I think there should be opportunities at some stage for other groups to develop.

• 1230

The Chairman: Well, what is the best way for them to develop? Where there is a specific application, say, before the

[*Traduction*]

Le problème c'est que nombre de groupements ou de parties intéressées ont parfois intérêt à être représentés par des gens qui ne sont tout simplement pas en mesure de recueillir ce genre de fonds. Vous avez sans aucun doute entendu dire que la défense du consommateur portait parfois sur des sommes dérisoires. La somme en jeu pour chaque consommateur pris isolément n'est parfois que de soixante cents par mois pour une note de téléphone et cela peut aller jusqu'à quelques dollars pour un billet d'avion, et il n'est tout simplement pas rationnel sur le plan économique qu'il consacre $25, $50 ou même $1,000 au financement d'un représentant chargé de défendre ses intérêts et d'empêcher une augmentation de tarif. Voilà pourquoi ces groupes ne seront tout simplement pas en mesure de recueillir les fonds nécessaires.

Vous avez vu combien il est difficile de recueillir des fonds, même pour un gouvernement. De nombreux ministères préconisent le principe de la représentation des intérêts du consommateur ou du maintien de la diversité des opinions dans le cadre du processus de réglementation. L'argent toutefois est resté dans les caisses.

J'aimerais préciser aussi que nous ne pensons pas que l'indemnisation des coûts soit le moyen idéal, ni même le meilleur moyen . . .

Le président: Bien, je voulais justement en arriver là. Vous désirez obtenir un financement de base en vertu d'une loi plutôt que d'être indemnisé par les différents organismes. C'est là votre préférence?

M. Intven: Cette solution présente des avantages, à notre avis, par rapport aux sources de financement individuelles. Lorsque les subventions dépendent trop étroitement d'un organisme particulier chargé d'indemniser le coût des interventions ou d'un ministère donné, l'inconvénient est que l'on accorde rarement de l'argent en ce bas monde sans réclamer autre chose en retour, de manière implicite et parfois même explicite, et l'on court le risque d'une ingérence politique.

Le président: Avez-vous déjà été victime d'une ingérence politique?

M. Intven: Dans nos relations avec le ministère de la Consommation et des Corporations, jamais. Le ministère a toujours su agir sur ce point avec beaucoup de doigté. Il nous a bien fait comprendre qu'il subventionnait une organisation responsable ayant une direction responsable.

Le président: Vous avez fait vos preuves. Ne serait-ce pas là la meilleure façon de procéder: subventionner davantage les groupements ayant fait leurs preuves comme vous-même?

M. Intven: A cheval donné on ne regarde pas les dents mais je serai franc avec vous et je vous dirai que nous n'avons pas le monopole de la défense des intérêts du public. J'estime qu'à un moment donné, il faudrait qu'on laisse la possibilité à d'autres groupes de se développer.

Le président: Quelle est la meilleure façon de les laisser se développer? Est-ce à l'occasion d'une intervention précise,

[*Text*]

CRTC, or is it going to the CRTC or is it going to the government?

Professor Janish: If I could respond to that, Mr. Chairman, there is a rather nice sort of romantic notion that you can rally around the flag when a particular case comes up and that we will all get together and challenge Bell or all get together and challenge CN and CP. The reality, Mr. Chairman—and it goes back to my exchange with Mr. Crosby—is that regulation has become such a complex matter.

You were kind enough to say that we have been successful in our activities. One of the reasons we are successful is because we have been at it for five years. It is a cumulative experience in which we have learned from case to case, in which we have learned from representation to representation. So when a rate case comes up or when a particular crisis comes up, we are not responding by rushing around and hiring some lawyer who has no experience in the regulatory process to wander in and make a fool of himself; we have the cumulative policy expertise. Indeed, we are fortunate enough to be able to retain lawyers who can accumulate that experience.

The Chairman: No, but should that funding come from the tribunal or from the government, assuming we recognize the value for funding?

Professor Janish: Assuming the value for funding, I would say, Mr. Chairman, that it would be valuable to have a blending of both; that the core funding is essential to build up the expertise. But I must say that, personally, Mr. Chairman, I like the discipline that is involved in a cost award. I like the regulatory agency.

The Chairman: There is no discipline when it is an award in advance.

Professor Janish: Oh, yes there is, Mr. Chairman, because to justify the advance, we have to go to the CRTC, for example, we lay out the entire record of our past achievement and involvement with the CRTC, we then have to go with a detailed brief—and I have stayed up many a long night on this, Mr. Chairman, and indeed, so has Mr. Intven—to persuade the commission that we were a responsible group and that in fact we had responsible contributions to make.

What we needed the advance funding for was then to be able to retain an expert to be able to push that home. But we did not just ring up the CRTC and say: Hey, guys, you have some loose change for us. We had to set out our case in a very clear manner. And that is where the discipline and control exists with the CRTC.

Doctor Miesel told you that it is a difficult decision to make, but he has, under his own rules, clear authority to insist that people come into the commission and explain fully the contribution they can make. And afterwards he has clear authority to deny the party the cost if he has not made that contribution or lived up to their expectations.

[*Translation*]

auprès du CRTC par exemple, ou doit-on en laisser le soin au CRTC ou au gouvernement?

M. Janish: J'aimerais répondre à cette question, monsieur le président. Il ne faudrait pas voir les choses de manière idyllique et penser que toutes les organisations vont se réunir sous la même bannière lorsqu'une situation donnée se présente et contester les décisions de Bell, du CN ou du CP. En réalité, monsieur le président, et cela nous ramène à mon échange de vues avec monsieur Crosby, la complexité de la réglementation est devenue très grande.

Vous avez eu l'amabilité de dire que nous avons fait nos preuves. La raison de notre succès vient du fait que nous sommes sur la brèche depuis cinq ans. Nous avons accumulé beaucoup d'expérience au fil des affaires et de nos interventions. De sorte que lorsqu'une affaire de tarif ou une crise particulière se présente, nous ne réagissons pas par l'affolement et n'engageons pas en hâte un avocat n'ayant pas l'expérience du système de réglementation, qui court le risque de se couvrir de ridicule; nous tirons partie de l'expérience accumulée. Nous avons même la chance de pouvoir nous attacher des avocats en mesure d'accumuler cette expérience.

Le président: Oui, mais je voulais savoir si ce financement devait être accordé par le tribunal ou par le gouvernement, en supposant que nous en reconnaissions l'intérêt?

M. Janish: En supposant que nous en reconnaissions l'intérêt, je dirais, monsieur le président, qu'il serait utile d'avoir un mélange des deux; un financement de base est indispensable si l'on veut acquérir l'expérience nécessaire. J'ajouterai que, personnellement, monsieur le président, j'aime la discipline imposée par l'indemnisation des coûts. J'aime le principe de l'organisme de réglementation.

Le président: La discipline n'intervient pas lorsque l'indemnisation des coûts se fait à l'avance.

M. Janish: Si, monsieur le président, étant donné que pour justifier cette avance il faudra se présenter au CRTC et lui exposer l'ensemble de ses réalisations passées. Il faudra ensuite présenter un mémoire détaillé et je peux vous dire, monsieur le président, que monsieur Intven et moi-même avons consacré de longues soirées à celui-ci, pour persuader le Conseil que l'on est un groupe responsable et que l'on a une contribution utile à apporter.

Nous avons besoin d'une subvention à l'avance pour pouvoir retenir les services d'un expert et faire valoir ensuite notre argumentation. Mais nous n'allons pas simplement pousser la porte du CRTC en leur demandant s'ils n'ont pas quelques billets en trop pour nous. Comme nous l'avons fait jusqu'à présent, nous exposerons notre affaire très clairement. Voilà en quoi consiste la discipline et le contrôle au sein du CRTC.

Le DrMiesel vous a dit que la décision à prendre était difficile et ses propres règlements lui confèrent sans contestation possible le pouvoir de demander aux gens qui se présentent devant le conseil d'expliquer en quoi exactement leur contribution peut être utile. Par la suite, il est totalement fondé à refuser à la partie requérante l'indemnisation de ses coûts si la contribution ne s'est pas avérée utile.

[*Texte*]

Mr. Intven: If I could address that point a little further, I am quite sure that there is a very extensive process involved in obtaining an order for an advance award. But to respond even further to your question, once the hearing is completed, under the CRTC's telecommunications rules, the intervenor that has received the reward has to come back to the commission with another detailed application establishing that they have fulfilled the undertakings that they made in their initial application and have dealt with the issues they said they would deal with, have acted in a responsible manner, and all these other matters. So there is a control.

Mr. Berger: One last question, Mr. Chairman, with respect to costs. Gentlemen, do you feel that there should be a different approach taken with respect to the issue of financial assistance based on whether the regulatory activity is being conducted by a department rather than by an agency? Are your costs equal when you have to deal with departments or agencies?

Professor Janish: I think it is a very important question and it is one that we are struggling with right now. Where you have regulation by an agency, especially where you have a rate application, it is relatively easy to talk in terms of costs to the intervenor because there you have an applicant who goes before the regulatory agency seeking a $450 million rate increase and it has some of the overtones of a judicial process in which an applicant comes in and intervenors appear. There is something of that triangular adversary process. So the analogy to cost is a relatively easy one to make.

However, as the Economic Council of Canada in its regulatory reference has documented, in fact quantitatively and indeed perhaps qualitatively, the vast majority of regulation in Canada is done at the departmental level. Indeed, this is more in keeping with our parliamentary tradition rather than setting up independent regulatory agencies.

Now, in the departmental context, it is unlikely that the analogy to costs would work because there you are talking about drafting rules and regulations and documenting the costs and efficiency of certain regulatory techniques. And there I think is the area in which you put core funding, and indeed, increased core funding is going to be essential. Not that one could go in there and get costs against a company in a matter, let us say a hazardous products regulations, because there are no particular company quotas on trial or being investigated, you are setting standards. And there the cost analogy does not work, frankly, and we have to acknowledge that if we are going to have any participation in that type of regulation, the standard-setting departmental type regulation, then I think the importance of core funding becomes that much more important.

• 1235

The Chairman: Mr. Crosby, would you permit me one more question on this area? What about the proposition that we should make it easier for the consumer who is concerned only about a 60 cent increase in telephone rates a month, or whatever, and putting the onus on the groups that are formed

[*Traduction*]

M. Intven: J'aimerais élaborer davantage sur ce point. Bien entendu, la procédure d'obtention d'une indemnisation à l'avance est très réglementée. On peut ajouter, pour répondre complètement à votre question, qu'une fois l'audience terminée, la partie intervenante qui a été indemnisée doit, en vertu des règles sur les télécommunications du CRTC, se représenter devant le Conseil pour présenter un autre document détaillé établissant qu'elle a bien entrepris les démarches prévues dans sa demande initiale, qu'elle a bien traité les questions qu'elle se proposait de traiter, qu'elle a agi de manière responsable, etc. Il y a donc bien un contrôle.

M. Berger: Je voudrais poser une dernière question, monsieur le président, au sujet des coûts. Pensez-vous que l'on doive traiter de manière différente la question de l'assistance financière suivant qu'on la confie à un organisme de réglementation ou à un ministère? Vos coûts sont-ils les mêmes suivant que vous avez affaire aux ministères ou aux organismes?

M. Janish: J'estime qu'il s'agit là d'une question très importante sur laquelle nous achoppons à l'heure actuelle. Lorsqu'un organisme se charge de la réglementation, tout particulièrement en matière de demandes de tarif, il est assez facile de parler de coûts aux responsables qui se trouvent placés devant une demande d'augmentation de tarif pouvant se monter par exemple à $450 millions alors qu'il s'agit d'une procédure quasi judiciaire dans laquelle interviendraient un demandeur et des tiers constituant partie au procès. On retrouve en quelque sorte les trois parties prenantes à un procès normal de sorte qu'il est possibnle de pousser l'analogie aux coûts.

Toutefois, comme l'a indiqué le Conseil économique du Canada dans son document de référence, la grande majorité, en quantité et peut-être même en qualité, de la réglementation canadienne se fait au niveau des ministères. Cette procédure est d'ailleurs plus conforme à notre tradition parlementaire que la création d'organismes de réglementation indépendants.

Dans un tel cas, l'analogie concernant les coûts ne joue plus étant donné qu'au niveau du ministère on a affaire maintenant à des règles et à des documents rédigés et qu'il est difficile d'évaluer le coût et le rendement des systèmes de réglementation correspondants. Je pense que c'est là que doit alors intervenir le financement de base et il est donc indispensable qu'il soit augmenté. Personne n'a alors la possibilité d'intervenir et de se faire rembourser ses coûts par une entreprise quelconque dans le cas par exemple de la réglementation sur les produits dangereux car ce n'est pas une entreprise individuelle qui est jugée ou qui fait l'objet d'une enquête. On a affaire à une norme et l'on sait que si l'on veut pouvoir participer utilement à ce type de réglementation élaborée par un ministère sous la forme de norme, il faut un financement de base.

Le président: Monsieur Crosby, permettez-moi de poser une dernière question à ce sujet. Que diriez-vous si nous facilitions la tâche du consommateur aux prises avec une simple augmentation de tarif téléphonique ou autre de soixante cents par mois en concédant des réductions fiscales aux groupements chargés

[*Text*]

to go out and raise their own funds and make it easier for them to do it through tax breaks?

Professor Janish: I would like to ask Mr. Intven to respond to that.

The Chairman: So that you become totally independent of government and you are not subject to the capriciousness of cost awards and we do not impose that burden on the tribunal.

Professor Janish: I would like at this stage, Mr. Chairman, to ask Mr. Intven to respond to that. I would say though that we are very actively involved in this very question.

Mr. Intven: That is correct. Thank you, Professor Janisch. We have participated with the National Voluntary Organizations Committee in formulating and making representations on behalf of their proposal for a tax credit to voluntary organizations similar to the voluntary tax credit. I happen to have a few copies with me, which I will distribute to you. The tax credit in principle is similar to the political tax credits, so I will not have to go into the details unless you have any questions. The only thing that I would add about it though, is that, again, I think we would want to see this as a supplement as a way of diversifying the funding of organizations, because one of the problems we have in the voluntary sector is that it is simply easier for people who put photographs of starving children in Third World countries in magazines to raise money from the public than it is for groups who are going to participate in relatively sophisticated, complex and incomprehensible regulatory proceedings. Much of the public simply has not been educated to the significance of these regulatory decisions to their lives. They are in many ways, of course, as significant to their day-to-day lives as the starving children in Africa.

The Chairman: What I am saying is, your groups have done a poor PR job. If you can have a Proposition 13 coming out of California being funded by such voluntary groups, and you say this is every bit as important, then why not?

Mr. Intven: It is as important. Another movement that has come out of California that is very similar to this, and it is something that the committee might suggest as an alternative means of funding, is a check-off on utility bills. I do not know if you have heard of this proposal, but in the California legislature, and in a number of other state legislatures, there have been proposals that professional interveners experienced in the area under concern, whether it be a utility such as power, or one like telephone, be funded by an additional 25 cents check-off that they could optionally include with their utility bills. In other words, the utility, provided the customer had checked off that he wanted 25 cents a month to go to a group that would intervene at the rate hearings, would in fact collect the money by adding 25 cents to the bill. The problem with that is that the proposal, due to the fairly strong lobbies of the utilities, has never been passed in the U.S. They have a certain amount of influence with legislatures as well, and until something more definite like that can be established, we are going to need other sources of money. Now, we have tried to go to the public. We have tried only in a relatively small way,

[*Translation*]

de les représenter et qui devraient alors trouver aux-mêmes les fonds nécessaires?

M. Janish: J'aimerais que monsieur Intven vous réponde sur ce point.

Le président: Vous deviendriez ainsi totalement indépendant du gouvernement sans être soumis aux caprices de la procédure d'indemnisation des coûts. En outre, le fardeau de l'administration n'incomberait pas au tribunal.

M. Janish: J'aimerais, monsieur le président, que monsieur Intven vous réponde et je dirais que nous nous intéressons de près à ce problème.

M. Intven: C'est exact. Je vous remercie, monsieur Janish. Nous avons pris part avec le Comité national des organisations bénévoles à la formulation et à la demande en faveur des organisations bénévoles d'un crédit d'impôt semblable au crédit d'impôt des contributions bénévoles. Il se trouve que je dispose de quelques copies que je peux vous distribuer. Le principe de ce crédit d'impôt est le même que celui du crédit d'impôt pour contributions politiques, de sorte que je ne l'expliquerai pas en détail à moins que vous ayez des questions à poser. J'ajouterai cependant que nous considérons cette mesure comme un simple complément susceptible de diversifier le financement des organisations, car l'une des difficultés qu'éprouve le secteur bénévole est qu'il est beauoup plus simple de recueillir de l'argent dans le public en publiant dans les revues des photographies d'enfants du tiers-monde mourant de faim que lorsqu'il s'agit de participer à des procédures de réglementation difficiles, complexes et peu compréhensibles. Une grande partie du public ne se rend tout simplement pas compte de l'importance de ces décisions réglementaires dans leur vie. Pourtant, elles ont à bien des égards autant d'importance sur leur vie quotidienne que la faim en Afrique.

Le président: Je dis que vous avez fait un mauvais travail de relations publiques. Lorsque l'on voit la proposition 13 qui nous vient de Californie et qui est financée par ces groupements bénévoles et que vous nous dites que le sujet qui nous occupe est tout aussi important, alors pourquoi pas?

M. Intven: C'est tout aussi important. Un autre mouvement très semblable qui nous vient lui aussi de Californie et qui pourrait constituer pour le comité une solution de remplacement en matière de financement, est la retenue à la source sur les notes des services publics. Je ne sais pas si vous avez entendu parler de ce projet mais, au sein de l'assemblée de la Californie et dans un certain nombre d'autres assemblées d'État, il a été proposé que les organisations professionnelles qui sont parties prenantes au sein de la réglementation, qu'il s'agisse des services d'électricité ou du téléphone, soient financées par une retenue de 25 cents que chaque abonné pourrait prélever à son gré sur la facture qui lui est envoyée. En d'autres termes, le service public, à condition que le client ait signalé sur sa facture qu'il veut que 25 cents par mois soient versés à un groupement d'intérêt chargé d'intervenir lors des audiences en matière de tarif, serait chargé en fait de recueillir cet argent avec la facture. Le problème c'est que cette proposition n'a jamais été retenue aux États-Unis en raison de l'importance des pressions exercées par les services publics. Ces derniers ont aussi une certaine influence au sein des

[*Texte*]

yet, granted. It takes a great deal of resources to do it effectively, to advertise effectively, to reach a wide group of people. We simply feel it is a difficult thing to do for the kinds of issues we are dealing with.

The Chairman: You are not planning on a lot of corporate support is what you are saying.

Mr. Intven: No, we are not

• 1240

Professor Janish: Mr. Chairman, I do not want to take the committee's time on this but, in all fairness, I think Hank Intven has been quite modest when he said we have devoted some time. We have devoted an awful lot of our time; in fact sometimes I feel too much of our time. We have tried various approaches, going through the Consumers' Association mail list, going through membership lists, going through previous donations; we have, as you can see on the very back of this, said: your contribution will ensure that consumers . . . and so on. We have advertised, we have raised money. At the moment we cannot even reach a point of break even.

The Chairman: How much money do you raise a year by voluntary donations?

Mr. Intven: To be fair, we are in our first year, and this year we have a direct mail funding campaign that we intend to launch in the fall. I call it a campaign but it is a series of tests. We have been advised by experts in the area that you start these things slowly, you test different types of approaches to see which the public is interested in supporting. We are just starting to do that. What we have received to date is funding from some of our past supporters, traditional CAC volunteers and some funding as a result of magazine articles that we have published. The *Canadian Consumer* which is a magazine put out by the Consumers' Association has a circulation of 150,-000 and we published about four ads in that on behalf of the regulated industries program. I think we brought in to date a total of something like $3,000 which gives you an idea of how difficult it is to raise funds even from a group of people who buy what is predominantly a consumer-interest, product-testing type of magazine.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I really just wanted to raise a point of order for my own benefit and for the benefit of Mr. Janisch and his colleague, they have come before us as the Consumers' Association of Canada but I can see that you are preoccupied with your involvement with the regulated industries program and a lot of the questions that have been raised by the committee extend beyond the regulat-

[*Traduction*]

assemblées législatives et si l'on n'établit pas un système bien précis comme celui-là, nous aurons besoin d'autres sources d'argent. On s'est donc efforcé de faire appel au public. Nos efforts ont été limités, je vous l'accorde. Il faut disposer d'un grand nombre de ressources pour agir utilement, pour que la publicité soit efficace et atteigne un grand nombre de gens. Nous pensons tout simplement que c'est là une entreprise difficile compte tenu des problèmes que nous traitons.

Le président: Vous n'envisagez pas beaucoup de soutien de la part des entreprises de ce point de vue.

M. Intven: En effet.

M. Janish: Monsieur le président, je ne voudrais pas abuser du temps du comité mais, en toute justice, je dois dire qu'Hank Intven a fait preuve de beaucoup de modestie en affirmant que nous avons consacré un certain temps à ce sujet. Nous y avons consacré énormément de temps et je pense même beaucoup trop de temps. Nous avons essayé diverses solutions et nous avons passé en revue la liste d'envoi par la poste de l'Association des consommateurs, les listes de nos membres ainsi que la liste des dons qui nous ont été faits précédemment. Nous avons dit, comme vous le voyez au dos de ce document: votre contribution fera en sorte que les consommateurs . . . etc. Nous avons fait de la publicité, nous avons recueilli de l'argent. Pourtant, jusqu'à présent, nous n'avons même pas encore réussi à couvrir nos dépenses.

Le président: Combien recueillez-vous par an sur le plan des dons bénévoles?

M. Intven: Pour être francs, nous en sommes à notre première année d'expérience et nous avons prévu cette année de lancer une campagne de financement direct par la poste qui devrait s'ouvrir au printemps. Je l'intitule campagne mais il s'agit en fait d'une série de tests. Les spécialistes de la question nous ont informés que l'on doit commencer très prudemment et tester différents moyens d'approche pour savoir ce que le public est prêt à défendre. Nous en sommes juste au premier stade. Les sommes d'argent que nous avons reçues jusqu'à présent viennent des gens qui nous soutiennent de longue date, des anciens bénévoles de l'ACC et d'un certain nombre d'articles de revue que nous avons publiés. La revue de l'Association des consommateurs est diffusée à 150,000 exemplaires et nous y avons inséré quatre publicités en faveur du programme des industries réglementées. Je pense que nous avons recueilli jusqu'à présent à peu près $3,000 au total, ce qui vous donne une idée de la difficulté de recueillir des fonds même pour un groupement faisant appel avant tout aux intérêts du consommateur et publiant une revue d'essai de produits.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'aimerais simplement soulever une question de procédure pour ma propre information et pour celle de monsieur Janisch et de son collègue. Ils représentent l'Association des consommateurs du Canada mais je m'aperçois que c'est votre implication au sein du programme des industries réglementées qui vous préoccupe alors qu'un grand nombre de questions soulevées par le comité

[*Text*]

ed industries program. I know my own concern with the so-called burden of regulatory burden on industry is more in the general consumer field than in the regulated industries field and perhaps, Mr. Chairman, we should ask whether the Consumers' Association will be represented in its more general action. As far as I know there are no other representations by the Consumers' Association.

The Chairman: I believe you are correct, this is why this meeting is so important to us. It is one of the three legs and you are the sole leg of the tripod.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, it is the whole area of credit regulation which is an area in which the pendulum has swung from very little regulation to almost over-regulation. People are being told six times what they already know because of regulations relating to credit disclosure which is of interest. I think the Consumers' Association is an initial advocate of credit disclosure much to the public benefit, but this is not your interest is it, sir? Am I correct?

Mr. Intven: May I respond to that. You are quite right that the regulated industries program is concerned with only one of the areas that the Consumers' Association as a whole is concerned with. I would suggest, Mr. Crosby, that if you do have specific questions that perhaps the easiest way to handle them is to give them to us. Perhaps you could instruct your staff to do this at some time and we will ensure that the people within the association who are involved with credit practices and hazardous products and foods, which, I imagine, are two other areas that you might be concerned with in the area of the burden of regulation, receive your questions. I am suggesting that method, Mr. Crosby, because I know that the people who are involved in these activities within the association, although very hard working and very interested in the activities, frankly do not have a whole lot of money. They operate on an extremely small annual budget and they have to allocate those scarce resources on the basis of opting not to do a lot of things. I know from our discussions with the association policy and activities branch of the Consumers' Association and the staff in it, all two of them, that they are quite interested in what you are doing.

Mr. Crosby (Halifax West): I realize the problems. I think, Mr. Chairman, it may well develop that it will be the consumer advocacy that is under attack before this committee and not in the broader sense. The next group that will appear, I think, is the Canadian Cable Television Association and their brief is entitled *Easing the Regulatory Burden*. That gives you an idea of what my concern is, that there is nobody to come before us and state the case for regulations of a general application intended to protect the public unless it is the Consumers' Association.

• 1245

The Chairman: Mr. Berger.

[*Translation*]

vont bien au-delà. Quant à moi, mes préoccupations au sujet de ce que l'on a qualifié d'excès de réglementation pour l'industrie portent davantage sur la question des consommateurs en général que sur celle des industries réglementées et je me demande, monsieur le président, si l'Association des consommateurs sera représentée dans le cadre de son mandat plus général. Autant que je sache, aucune autre intervention n'est prévue pour l'Association des consommateurs.

Le président: C'est exact, et voilà pourquoi je pense que cette réunion est si importante pour nous.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, il y a tout le secteur de la réglementation du crédit dans lequel on est passé d'un manque de réglementation à un surcroît de réglementation. Les gens se voient répéter six fois ce qu'ils savent déjà du fait de la réglementation sur la divulgation du crédit qui est une mesure intéressante. Si je ne me trompe, l'Association des consommateurs est l'un des premiers défenseurs de la divulgation du crédit, pour le plus grand intérêt du public, mais ce n'est pas ce domaine qui vous intéresse, n'est-ce pas, ai-je raison?

M. Intven: J'aimerais répondre à cette question. Vous avez tout à fait raison de signaler que le programme des industries réglementées ne couvre que l'un des domaines d'intérêt de l'Association des consommateurs dans son ensemble. Si vous avez des questions précises à poser, monsieur Crosby, la meilleure façon serait peut-être de le faire par écrit et de nous les remettre. Vous pourrier peut-être demander à votre personnel de s'en charger en temps utile et nous pourrions faire en sorte que les spécialistes des méthodes de crédit et des produits et aliments dangereux au sein de l'Association, ces deux derniers sujets étant eux aussi susceptibles de vous intéresser je pense, prennent en charge vos questions. Je vous propose cette méthode, monsieur Crosby, car je sais que les gens qui participent à ces activités au sein de l'Association, tout en étant motivés et très travailleurs, n'ont véritablement pas beaucoup d'argent à dépenser. Leur budget annuel est très faible et ils doivent souvent gérer la pénurie et décider de ne pas intervenir sur tel ou tel sujet précis. Je sais, d'après les entretiens que nous avons eu avec le personnel de l'Association des consommateurs au sujet de la politique et des activités de l'Association, que l'on s'intéresse beaucoup à ce que vous faites.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je conçois des difficultés. Je pense, monsieur le président, qu'il est tout à fait possible que ce soit en fin de compte la défense du consommateur qui soit attaquée devant ce comité et non au sens large du terme. Le prochain groupe qui doit comparaître devant le comité est, je pense, l'Association canadienne de la télévision par câble dont le mémoire est intitulé «Alléger le fardeau de la réglementation». Cela vous donne une idée de mes préoccupations; je crains que personne ne vienne défendre devant ce comité le principe de la réglementation d'application générale prise dans l'intérêt du public si ce n'est pas l'Association des consommateurs qui s'en charge.

Le président: Monsieur Berger.

[*Texte*]

Mr. Berger: I have a related question. It has been asked, I suppose, in a number of manners but I would like to get a direct answer to the question. Do you consider that you represent the public interest?

Professor Janish: We would never claim that we represent the public interest. One of the lessons that we learned from activity in this area is that for anybody to claim specifically that they represent the public interest, except elected members of Parliament when voting on specific legislative matters before them is preposterous, nobody can claim that. What we say is that we represent an element of that broad matter which we call the public interest and that when regulatory agencies are set up to regulate "in the public interest" they are not themselves the public interest, they are mandated to attempt to regulate in the public interest. What we can say, and it is modest, but I think it is also critical that there be this input, that we can bring to the regulatory process and to regulatory hearings an additional aspect other than the regulated companies who, for obvious reasons of economic self interest, will be advancing their own interest before that regulatory agency. Therefore, we do not represent the public interest, but we contribute to the very difficult task for the regulatory agency of trying to regulate in the public interest.

The Chairman: Mr. Crosby, do you have any further questions? If not, Mr. Milligan is next.

Mr. Milligan: Thank you, Mr. Chairman. I recognize that you have focused on the regulated industries programs. In the interest of trying to avoid recalling anybody from the association and in the interest of minimizing the involvement it would take for follow-up by the staff, you said very little about the SEIA program administered by the Treasury Board Secretariat although it was covered very briefly in your submission. We have been told by the Treasury Board Secretariat that the Consumers' Association of Canada was contacted, along with a variety of other private sector organizations, and provided with a questionnaire which was going to be used by the secretariat in evaluating the success of that. The success of that program is very important to this committee because it is looking at recommendations for expansion of it. We were advised by the Treasury Board Secretariat that the Consumers' Association failed to respond. Do you have any information on why that took place, and are you in a position to comment on that SEIA program?

Professor Janish: Mr. Milligan, on a point of accuracy, you say "failed to respond." My understanding from reading the transcript of this committee's hearings of the representations of Treasury Board was that the CAC was, in fact, the only body that responded but said that unfortunately limitations of funds would not allow them to respond more fully. So, I wonder just what the basis of saying that CAC specifically failed to respond. There is a problem of being able to respond to this type of questionnaire. That questionnaire certainly was

[*Traduction*]

M. Berger: J'aimerais poser une question liée au sujet qui a déjà été énoncée je pense de différentes manières sans avoir reçu une réponse directe. Considérez-vous que vous représentez l'intérêt public?

M. Janish: Nous n'affirmerons jamais que nous représentons l'intérêt public. L'une des leçons que nous avons tirées de nos activités dans ce domaine est que personne ne peut prétendre représenter l'intérêt public à moins qu'il ne s'agisse des députés élus chargés de voter au sein du Parlement sur une disposition législative précise. Ce serait absurde, personne ne peut prétendre représenter l'intérêt public. Nous affirmons simplement que nous représentons une partie de ce qu'on appelle l'intérêt public et que lorsque les organismes de réglementation sont chargés de réglementer «dans l'intérêt public», ils ne sont pas en eux-mêmes l'intérêt public. Leur mandat les enjoint de s'efforcer d'élaborer la réglementation dans l'intérêt public. Nous disons simplement, c'est peu mais je pense que c'est fondamental, que nous sommes en mesure d'apporter au système de réglementation et dans le cadre des audiences une dimension nouvelle, différente de celle des entreprises réglementées qui, pour des raisons d'intérêt économique, feront passer leur propre intérêt avant celui de l'organisme de réglementation. Donc, nous ne représentons pas l'intérêt public mais nous pouvons participer à la tâche très difficile qui est d'aider l'organisme chargé de la réglementation à réglementer dans l'intérêt public.

Le président: Monsieur Crosby, avez-vous une autre question à poser? Dans la négative, je passe la parole à monsieur Milligan.

M. Milligan: Je vous remercie, monsieur le président. Je me rends bien compte que vous avez mis l'accent sur le programme des industries réglementées. Pour éviter d'avoir à rappeler plus tard un membre de l'Association et pour limiter le travail ultérieur du personnel chargé de suivre l'affaire, j'aimerais signaler que vous n'avez pratiquement rien dit du programme SEIA administré par le Secrétariat du Conseil du Trésor, même si votre mémoire en parle très rapidement. Le Secrétarian du Conseil du Trésor nous a informés que l'Association des consommateurs du Canada avait été contactée ainsi qu'un grand nombre d'autres organisations du secteur privé et qu'on lui a remis un questionnaire devant servir au secrétariat à évaluer le succès du programme. Le succès de ce programme est très important pour le comité qui envisage des recommandations visant à en étendre l'application. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que l'Association des consommateurs n'y a pas répondu. Êtes-vous au courant de ce qui s'est passé et avez-vous des observations à faire au sujet de ce programme SEIA?

M. Janish: Monsieur Melligan, vous dites précisément «n'a pas répondu». D'après la transcription des audiences du comité concernant l'intervention du Conseil du Trésor, il m'apparaît que l'ACC est en fait le seul organisme qui ait répondu en indiquant cependant que ses fonds limités ne lui permettaient pas malheureusement de répondre plus complètement. Je me demande donc ce qui permet de dire que l'ACC n'a pas répondu. La réponse à ce type de questionnaire pose un problème puisqu'il ne porte absolument pas sur le programme

[*Text*]

not directed to the regulated industries program. It may well have not reached the correct person to make the response, but I do not think it would be fair to say that an isolated incident such as that indicates that the Consumers' Association is not involved or not interested in this type of matter.

I should also point out, and this is something which obviously has been throughout any discussions here, the very limited resources. One of the agonizing things is when we sit down at every meeting of our policy board—once every four or five months when we can get everybody together—and we have a list of perhaps 30 or 40 items, and everyone of those have got legitimate consumer interests and there is a legitimate reason to have a consumer advocate there, We spend the entire meeting Saturday and Sunday going through it and just crossing things off that list and saying, no, we cannot do that, we cannot get to the marketing boards, we cannot get involved in that. I certainly hope that the questionnaire was not one of the items that we crossed off because I really do not believe we would. But again, I think one has to, in evaluating how much can be done, have some realistic assessment of resources in mind.

• 1250

Mr. Intven: Could I add something to that too, Mr. Milligan? I would simply say I do not know the circumstances of that particular situation either, but I can tell you that we do have a lot of demands for our participation in regulatory type proceedings. It has, of course, with the awareness of the issue of regulatory reform, become almost incumbent upon many regulators to start trying to involve some larger segment of the public, and I anticipate that with some of the recommendations that you are considering that those demands will continue.

But, let us talk about realities for a minute now. Those demands are simply going to be answered, in many cases by letters, which indicates that we are not in a position to respond unless some means is provided to enable us to respond. We are sitting here in a relatively small committee room today. This room, I would say, has about twice as much space as the regulated industries program has office space. This committee has three professional staff members of very high calibre sitting here. That is considerably more than the regulated industries program can afford to have. We have a staff of three, of which one is an administrative assistant secretary type and two are professionals. That is it.

You can see from Appendix VII to our brief that we do make a lot of submissions. We have got a list there of some 37, and believe me, that is not all, they were extracted rather quickly for the purpose of this proceeding. Those are the kinds of things that we have been involved in but there is a limit to how much we can do. I would put the ball back in your court

[*Translation*]

des industries réglementées. Il est bien possible qu'il n'ait pas atteint le responsable susceptible d'apporter la réponse demandée, mais je ne pense pas de toute façon qu'il soit légitime de partir d'un incident isolé comme celui-ci pour dire que l'Association des consommateurs ne s'intéresse pas ou ne participe pas à ce genre d'activité.

J'invoquerai aussi, et le sujet est revenu constamment sur le tapis dans nos discussions ici, que nous disposons de ressources très limitées. Il n'est rien de plus frustrant que les assemblées de notre commission politique, qui se réunit une fois tous les quatre ou cinq mois lorsqu'il est possible de rassembler tout le monde et que l'on doit passer en revue un ordre du jour de 30 ou 40 points peut-être, chacun d'entre eux présentant un intérêt légitime du point de vue de la défense des consommateurs, chacun d'entre eux exigeant légitimement l'intervention de l'Association de la défense des consommateurs et que, pourtant, nous sommes forcés de les passer un à un pendant toute la journée du samedi et du dimanche et de les barrer d'un trait en disant chaque fois: «Cela on ne peut pas le faire, nous ne pouvons pas nous présenter devant les commissions de commercialisation, on ne peut pas se permettre d'intervenir là-dessus». J'espère que le questionnaire n'est pas l'un de ces points de l'ordre du jour que nous avons barrés et je ne pense pas vraiment que nous l'aurions supprimé. Mais là encore, il faut savoir ce que l'on peut faire et évaluer de manière réaliste les ressources dont on dispose.

M. Intven: Puis-je rajouter quelque chose à mon tour, monsieur Melligan? Je voudrais dire simplement que je ne connais pas moi non plus les circonstances particulières de cette affaire mais je peux vous assurer que l'on nous présente de nombreuses demandes de participation à des procédures de type réglementaire. En effet, parce qu'ils ont pris conscience de l'enjeu de la réforme de la réglementation, nombre de responsables se voient pratiquement obligés de s'efforcer de faire intervenir de plus larges secteurs du public et je prévois que ces demandes vont se poursuivre si l'on adopte certaines des recommandations que vous envisagez. Maintenant, soyons réalistes.

Dans de nombreux cas, il sera répondu tout simplement à ce genre de demande par une lettre précisant que nous ne sommes tout simplement pas en mesure d'y accéder à moins que l'on nous en fournisse les moyens. Nous sommes réunis ici aujourd'hui dans une salle de comité relativement petite. Apprenez que cette salle occupe à mon avis une surface environ deux fois plus grande que celle du programme des industries réglementées. Votre comité siège en compagnie de trois conseillers spécialistes très qualifiés. C'est beaucoup plus que ce que le programme des industries réglementées peut se permettre. Nous avons trois membres, un secrétaire de type aide administratif et deux spécialistes. La chose s'arrête là.

Vous pouvez voir à l'annexe 7 de notre mémoire que nous faisons un grand nombre d'interventions. Notre liste en comprend 37 et, croyez-moi, il y en a bien d'autres. On en a simplement consigné un certain nombre pour les fins de cette audience. Voilà quelle a été notre participation mais il y a des limites à ce que l'on peut faire. Je renverrai la balle dans votre

[*Texte*]

now and say that if you are going to recommend some increased public involvement, increased openness in the regulatory program, then you are fooling yourselves if you believe that this will come about unless some source of funding is provided.

Mr. Milligan: As a follow up to that, the reason there is interest and concern in consumer associations failure to respond, whether it be through lack of funding or inadvertence or putting it low on the list of priorities, is that we have had a suggestion from the Department of Consumer and Corporate Affairs that the type of analysis carried out of new regulations through the SEIA program; mainly cost benefit or cost effectiveness, trying to quantify the costs and the benefits, but in particular, raising the costs of regulatory initiatives in the health, safety and fairness area, that that type of analysis is viewed with some alarm by consumer interest groups, and perhaps by labour groups as well, as being possibly something that will prevent the initiation of regulatory initiatives that they support. I am interested in learning whether the placement of priority or the failure to respond was at all influenced by a feeling on behalf of the CAC that they view with some apprehension the expansion or the utilization of this type of analysis for new regulations.

Mr. Intven: Mr. Milligan, if I could respond to that. We have addressed the question of cost benefit analysis of regulatory regimes in our contacts with the Economic Council of Canada's regulation reference and we have certainly not indicated that the Consumers' Association, in principle, opposes cost benefit analysis. What we have been opposed to is analyses which quantify in great detail the costs of specific regulatory regimes without coming to any kind of grip on the more ephemeral and more-difficult-to-quantify benefits in terms of a healthier and safer life, in terms of a better environment, et cetera. We would certainly be more than willing to participate in cost benefit analysis which were fair from that point of view. Again, I have to say that in order to do so, of course, we are not going to be able to go to a number of our average consumer members. We have, in the past, retained some experts who, we believe, are among the best around on the question of cost benefit analysis, and we would be pleased to continue to do so, to direct them to ensure that the approach they take is one which our association considers to be a consumer interest one. But, again, we are going to require funding to do that.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: Just to follow up on that, here is a dilemma for the committee. As Professor Janisch knows, the Economic Council has identified the regulation being conducted by departments to perhaps be in the majority of regulatory activity understaken by government as a whole. And when the committee talks to government departments, or an organization like Treasury Board, and we ask, what are you doing to involve the public to a greater extent? It can say, well, we have written to organizations like the Consumers' Association, and they either say that they have not received a reply or a reply

[*Traduction*]

camp en vous disant que si vous voulez recommander une participation accrue du public ainsi qu'une plus grande transparence du système de réglementation, vous vous trompez lourdement si vous croyez y parvenir sans fournir une source quelconque de financement.

M. Milligan: Je voudrais poursuivre dans la même voie en indiquant que nous remarquons d'autant plus l'absence de réponse de la part de l'Association des consommateurs, qu'il s'agisse d'un manque de fonds, d'un mauvais concours de circonstances ou du fait que la question n'a pas été jugée prioritaire, que le ministère de la Consommation et des Corporations nous laisse entendre que le type d'analyse faite dans le cadre de la nouvelle réglementation intervenant par l'intermédiaire du programme SEIA, et plus précisément les études de coûts-bénéfices ou de rentabilité des coûts qui s'efforcent de quantifier les coûts et les bénéfices et plus particulièrement les coûts des mesures de santé, de sécurité et d'équité, est considéré avec une certaine inquiétude par les groupes de défense des intérêts du consommateur et peut-être même par les syndicats qui y voient éventuellement un danger susceptible de s'opposer à la mise en place des mesures réglementaires qu'ils proposent. Je voudrais savoir si le placement sur la liste des priorités ou si l'absence de réponse à ce questionnaire vient du fait que l'ACC voit avec une certaine inquiétude l'extension du recours à ce type d'analyse dans les nouvelles réglementations.

M. Intven: J'aimerais répondre à cette question, monsieur Milligan. Nous avons abordé la question des analyses coûts-bénéfices des régimes de réglementation lors de nos entretiens avec le Conseil économique du Canada à ce sujet, et nous ne nous y sommes certainement pas opposés en principe. Ce que nous contestons, c'est la validité des analyses qui quantifient de manière très détaillée le coût de tel ou tel régime de réglementation sans chercher à appréhender des bénéfices beaucoup plus éphémères et difficiles à quantifier tels qu'une vie plus saine et comportant moins de dangers, améliorer l'environnement, etc. Nous n'avons aucune objection à participer à des analyses équitables de ce point de vue. Une fois de plus, je dois dire que pour y parvenir nous devrons encore négliger certaines tâches courantes de défense des consommateurs. Par le passé, nous avons retenu les services d'experts qui, à notre avis, sont parmi les plus qualifiés en matière d'analyse coûts-bénéfices et nous serons heureux de poursuivre dans cette voie et de leur demander de faire en sorte de garantir ce que notre association considère comme l'intérêt du consommateur. Une fois de plus, il nous faudra des fonds pour y parvenir.

Le président: Monsieur Kane.

M. Kane: Toujours à ce propos, le comité est en face d'un dilemme. Comme le sait très bien le professeur Janisch, le Conseil économique a indiqué que la réglementation laissée à la charge des ministères constituait la majeure partie de l'ensemble des activités de réglementation du gouvernement. Cependant, lorsque ce comité s'adresse aux ministères du gouvernement ou à une organisation telle que le Conseil du Trésor et qu'il demande ce que l'on y fait pour accroître la participation du public, on peut toujours nous répondre: Eh bien, nous avons écrit à des organisations telles que l'Associa-

[*Text*]

such as you provided to them. So, they have said, we have done everything we possibly can, what more do you ask of us? So, let me ask you that question: What more should we ask of them?

• 1255

Mr. Intven: The answer clearly is to ensure that when new regulatory reforms, which involve public notice and comment, which involve regulatory impact analysis statements and similar measures, are structured that one of the costs of structuring such a reform, aside from the analysts which the department will obviously have to hire and the cost of correspondence to the industry, is going to be public participation funding. It is as simple as that. It is a cost of effective regulation. If this is going to be done well, it has to be done that way.

We have indicated in our brief, and in one of the appendices to it, that unless the committee recommends this, what they are really doing by opening up the government process is opening it up to the lobbyists who have the money to be here. In many cases now they may not be involved in the regulation-making process. We think they should be involved to a larger degree. We think that lobbyists on behalf of industries affected by regulatory regimes should be, but they cannot be the only ones.

Mr. Kane: Mr. Chairman, I know we have gone on some considerable time but it has been particularly helpful. Let me touch upon one final point, if I could. I note on page 16 of your written brief that you cited the example of the United States *Calendar of Federal Regulations*. I would like to ask you whether the association makes use of that calendar in its on-going activites. What I am really getting at is whether you think it could be adapted in the Canadian situation, and could it be adopted whole-sale or do you see any modifications that would have to be made?

Mr. Intven: In fact we do use it, Mr. Kane, and I am sure that Professor Janisch will want to talk about the thing in a more general way. But I can tell you that we have used it within our office very recently as a means of identifying what is happening in the United States by way of regulatory reform. For obvious reasons, we do not participate in U.S. regulatory proceedings, we have our hands full here. But, we have found that the calendar has been an extremely comprehensive and lucid means of identifying the big substantive regulatory issues. We are not talking about the procedural ones as much now but the substantive ones which are before the U.S. government. And frankly, we have found it useful as a means for looking at other approaches to handling Canadian problems and at other approaches for handling interregulatory problems. It would seem to me that a calendar of this type would be extremely useful in Canada because it would help various agencies cross-fertilize their ideas on improving regulation on behalf of all affected interests.

Professor Janish: I think, Mr. Chairman and Mr. Kane, I could make a more general response, and it is one that might

[*Translation*]

tion des consommateurs et l'on ne nous a pas répondu ou répondu de manière incomplète. Nous avons fait tout notre possible, que voulez-vous de plus? Je vous pose donc la question: Que peut-on leur demander de plus?

M. Intven: De toute évidence, la réponse est de s'assurer que lorsque l'on aura mis sur pied la réforme de la réglementation, qui prévoit l'information et la participation du public, qui prévoit l'analyse des conséquences de la réglementation et d'autres mesures semblables, l'un des coûts de la mise en place de cette réforme, en plus de celui que supposera nécessairement l'engagement d'analystes par les ministères ou le coût de la correspondance envoyée à l'industrie, devra être le financement de la participation du public. C'est aussi simple que cela. C'est là le coût d'une réglementation efficace. Pour que ça marche, il faut que ce soit fait de cette manière.

Nous avons indiqué dans notre mémoire, et dans l'une de ses annexes, que si le comité ne fait pas une telle recommandation, il ne fait que laisser le champ libre aux groupes de pression qui disposent de suffisamment d'argent pour s'intégrer au système, alors que dans bien des cas ils n'en font maintenant pas partie. Nous voulons bien qu'ils participent davantage, que les groupes de pression au service des industries touchées par les régimes de réglementation soient présents, mais il ne faut pas qu'ils soient les seuls.

M. Kane: Monsieur le président, je reconnais que nous avons consacré à ce sujet énormément de temps mais je pense que cela a été très utile. J'aimerais aborder un dernier sujet, si vous me le permettez. Je note, à la page 16 de votre mémoire écrit, que vous citez l'exemple des États-Unis (calendrier de la réglementation fédérale). J'aimerais savoir si votre association utilise ce calendrier dans ses activités courantes. Je veux vous demander par là si vous pensez que ce calendrier puisse être adapté à la situation canadienne, que ce soit dans son ensemble ou en ce qui concerne seulement certaines parties?

M. Intven: Dans la patique, nous l'utilisons, monsieur Kane, et je suis persuadé que le professeur Janisch voudra vous en parler de manière plus générale. Je peux vous dire que nous l'avons utilisé très récemment dans nos services afin de préciser ce qui s'était passé réellement aux États-Unis dans le domaine de la réforme de la réglementation. Pour des raisons évidentes, nous ne participons pas aux procédures de réglementation des États-Unis,nous avons suffisamment à faire ici. Par contre, nous nous sommes aperçu que ce calendrier constituait un moyen très général et très utile d'identifier les principaux problèmes de fond en matière de réglementation. Nous ne parlons pas ici de procédure des problèmes de fond qui sont posés au gouvernement des États-Unis. Bien franchement, ce calendrier nous apparaît utile lorsqu'il s'agit d'aborder les problèmes canadiens et les questions combinant plusieurs réglementations. J'estime qu'un calendrier de ce type aurait sa place au Canada, parce qu'il aiderait les différents organismes à s'inspirer les uns des autres pour améliorer leur propre réglementation.

M. Janish: Monsieur le président et monsieur Kane, ma réponse à cette question sera plus générale et devrait particu-

[*Texte*]

strike an interest of yours. We have in Canada a great lack of adequate information on the regulatory process. This billion dollar business is really very unknown except by a few experts in very narrow fields where it affects them. But there are very few people, no matter how hard you try, who can get anything approaching an overview of what is going on in the regulatory movement. One specific example is the inadequacy of the publication of actual decisions of regulatory agencies which the Canadian Law Information Council is reponding to by trying to make these decisions available. I would have thought that this committee could in its recommendations recognize that there is an inadequate flow of information about Canadian regulation and its impact. I agree very much with Hank Intven's view that the American *Calendar of Federal Regulations*, the regulatory council's publication, is an extraordinary valuable approach; that is, to try to set out the main features of regulatory initiatives rather than the details, and then one can respond and get the feel for the whole thing. Our regulatory scene is very fragmented and almost nobody has anything approaching an overview of what is going on.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Would you feel that this calendar could be adopted wholesale as a model in Canada or would there have to be some changes to it or is that fairly technical?

Professor Janish: I think there would have to be some changes, but I think the principle and the approach of the calendar could be adopted quite effectively in Canada. We have certain very obvious jurisdictional matters. The role of the provinces in regulation in Canada is much greater than at the federal level in the United States which is very much a unitary regulatory state of federal regulation. Clearly there will have to be some appropriate adjustments to take into account the particular circumstances in Canada, but the principle of this type of broad-ranging calendar approach, I think, could be quite easily adapted in Canada.

• 1300

Mr. Berger, one final thing, and I have written it down here as sort of a slogan which I underline all the time. The slogan is that you cannot have regulation on the cheap. I really feel that in Canada we have tried to have regulation on the cheap. We have set up a very complex regulatory system as identified by the Economic Council and by people concerned with regulatory reform right now identified by this committee, but we still think we can do it on the cheap. My own view is that there are areas where we should cut back on regulation and say there is no need for regulations, especially in the economic area that we have been identifying. And in other areas, I think we have got to be prepared to devote the resources, that regulation is an expensive business. I agree very much with some of Mr. Crosby's concerns. It may well be that if we look at it we will say the regulation is not worth it. There are no great benefits to the consumer in a lot of these types of regulations.

[*Traduction*]

lièrement vous intéresser. Au Canada, nous manquons terriblement d'information concernant le système de réglementation. Il s'agit là d'une activité portant sur des milliards de dollars et pourtant, seuls quelques experts s'y intéressent dans leur domaine bien particulier. Mais très peu de gens, quels que soient les efforts que l'on fasse, sont en mesure de se faire au moins une idée générale de ce qui se passe dans le domaine de la réglementation. Le fait que la publication des décisions prises dans la pratique par les organismes de réglementation laisse à désirer en est un exemple précis et le Conseil canadien sur l'information juridique s'efforce d'y répondre en faisant en sorte que ses décisions soient disponibles. Je pense que ce comité pourrait dans ses recommandations faire état de l'insuffisance de l'information disponible au sujet de la réglementation canadienne et de ses conséquences. Je suis tout à fait d'accord avec Hank Intven pour dire que le calendrier de la réglementation fédérale américaine, publié par le Conseil de réglementation, est un outil qui présente un très grand intérêt. Il permet d'expoer à grands traits les différentes initiatives réglementaires sans en préciser les fétails et l'on peut ainsi avoir une vue globale des choses. Notre paysage réglementaire est très fragmenté et presque personne n'a une vue d'ensemble de ce qui se passe.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Estimez-vous que ce calendrier puisse être adapté tel quel à la situation canadienne ou pensez-vous que l'on puisse y apporter certains changements, sans entrer dans les détails techniques?

M. Janish: Je pense que l'on devrait apporter quelques changements mais que le principe et la méthode du calendrier pourraient très bien être adoptés par le Canada. Évidemment, certaines différences existent du point de vue du partage des compétences. Le rôle des provinces en matière de réglementation au Canada est beaucoup plus grand que celui des États aux États-Unis, qui correspond davantage à un État fédéral centralisé du point de vue de la réglementation. De toute évidence, il faudra faire un certain nombre d'adaptations judicieuses pour tenir compte de la situation particulière du Canada, mais le principe d'un calendrier général peut être facilement, je pense, étendu au Canada.

Je dirais pour finir, monsieur Berger, et j'en ai fait une maxime à laquelle je me réfère tout le temps, que l'on ne peut avoir une réglementation au rabais. Je pense vraiment qu'au Canada on a voulu faire une réglementation au rabais. Nous nous sommes dotés d'un système de réglementation très complexe, et le Conseil économique comme les gens qui s'intéressent ici à la réforme de la réglementation au sein de ce comité le reconnaissent, mais l'on estime encore pouvoir le faire au rabais. A mon avis, il faudrait dans certains domaines alléger la réglementation lorsque l'on s'aperçoit qu'elle est superflue, tout particulièrement dans les secteurs économiques dont nous avons parlé. Dans d'autres secteurs, par contre, je pense que l'on doit être prêt à y consacrer les ressources suffisantes car la réglementation est chère. Je partage tout à fait certaines préoccupations de monsieur Crosby. Il peut très bien se faire dans certains cas que l'on s'aperçoive que la réglementation

[*Text*]

But I think the one thing we have got to recognize is that we cannot do it on the cheap, and this means resources for things like calendars and publication of reports of decisions of regulatory agencies and, I might say, support for public advocacy by bodies such as the regulated industries program.

Mr. Berger: We have had some discussion about voluntary standards. We had representatives from the Canadian General Standards Board to provide us with a solution, or an alternative, to regulation. What are your feelings about consensus standards?

Mr. Intven: I would point out that we are really not the best people within the Consumers' Association to respond to that question but I will just make a bit of an attempt at it. We have very actively involved in the question of voluntary standards. We have had representation on the committees of the CSA, Canadian Standards Association, and a large number of other agencies which I will not mention at this time because, frankly, I do not know the names since I am not involved, but I know that there has been an active participation on that.

I think in a general way, the position of the association on voluntary standards would be that in cases where it is less expensive to do so, and where the degree of consumer protection is equal, then why not look at proposals for voluntary standards so long as they include provisions such as adequate labelling to ensure that a consumer knows that a certain product does not meet with a standard and so long as the standards are set in a manner which includes some kind of public overview, be it by government or be it by organizations like the CSA which do bring various interest groups into the matter.

We have discussed this in the area of telecommunications and we are willing to admit that in some cases the presence of voluntary standards may well be a means of leading towards greater efficiency and ultimately greater deregulation and lower burdens on consumers, but we would stress that adequate labelling is required.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, if it is possible to raise a point that perhaps the association could get back to the committee on, I think it would be in the area of the consensus process and voluntary standards. The two are severable although they are combined in the standards system of Canada.

The Chairman: We could perhaps supply them with the brief that was given to us and that would lay the whole thing out.

Mr. Milligan: The Consumers' Association, apparently, has participated on a variety of standards writing committees. We would be very interested in knowing the experience of the association on that and any views as to its ability to participate

[*Translation*]

n'en vaut pas la peine. De nombreux règlements de ce type n'offrent pas de gros avantages du point de vue du consommateur.

Je pense toutefois qu'il faut reconnaître que l'on ne peut pas se permettre de faire les choses au rabais, et cela dans des domaines tels que l'établissement de calendriers, la publication des rapports des décisions prises par les organismes de réglementation ou encore la défense des intérêts du public par des organismes tels que le programme des industries réglementées.

M. Berger: Nous avons eu un certain nombre de discussions au sujet des normes facultatives. Des représentants de l'Office des normes générales du Canada nous ont présenté cette solution comme étant une nouvelle possibilité de réglementation. Que pensez-vous de ces normes pour lesquelles l'adhésion est facultative?

M. Intven: J'aimerais préciser que nous ne sommes pas les mieux placés au sein de l'Association des consommateurs pour répondre à cette question, mais je m'efforcerai néanmoins de le faire. Nous avons pris part intimement à la discussion des normes facultatives. Nous nous sommes faits représenter au sein des comités de l'Association canadienne de normalisation (ACNOR), et au sein d'un grand nombre d'autres organismes dont, franchement, je ne me souviens plus du nom étant donné que je n'interviens pas directement, mais je peux vous dire que notre participation a été active.

De manière générale, je pense que notre position au sujet des normes facultatives consiste à dire que lorsque la procédure est moins onéreuse et que la protection du consommateur reste la même, nous ne nous refusons pas à l'envisager dans la mesure où elle englobe des dispositions prévoyant par exemple un bon étiquetage informant le consommateur que tel ou tel produit ne répond pas à la norme, et dans la mesure aussi où l'on prévoit un certain contrôle, qu'il soit exercé par le gouvernement ou par des organisations telles que l'ACNOR afin que les différents groupements d'intérêt puissent avoir voix au chapitre.

Nous avons discuté de ce problème en ce qui a trait aux télécommunications et nous sommes prêts à admettre que dans certains cas la présence de normes facultatives pourrait bien être source d'efficacité et amener en fin de compte un allègement de la réglementation et du fardeau pour le consommateur. Toutefois, j'insisterai de nouveau sur le fait qu'un étiquetage approprié est nécessaire.

M. Milligan: Monsieur le président, je propose que l'association se représente de nouveau devant ce comité sur la question du consensus dans la réglementation et des normes facultatives. Ces deux aspects peuvent être distingués l'un de l'autre bien qu'ils soient liés dans le système des normes actuel du Canada.

Le président: Nous pourrions lui confier le mémoire qui nous a été remis et leur demander de nous présenter un rapport.

M. Milligan: Il semble que l'Association des consommateurs ait participé à divers comités de rédaction des normes. Nous aimerions qu'elle nous fasse part de son expérience à ce sujet, qu'elle nous dise dans quelle mesure elle a pu participer à cette

[*Texte*]

in that type of process, whether it has been hamstrung for lack of technical knowledge or lack of funding or anything else.

Mr. Intven: We would be glad to do that, Mr. Milligan. Following up on the Chairman's suggestion, would you be good enough not only to provide us with the material but with a specific request for the type of information you would want and then we will be in a better position to pass it on.

The Chairman: Thanks very much.

Just in conclusion, one of the things that you said, Professor Janisch, that struck home to me is that we cannot have good regulation on the cheap. Are there any closing thoughts you would like to leave us with?

• 1305

Professor Janish: I would like to leave you with some optimism, Mr. Chairman. I sometimes feel that your committee must feel that you have started on a Herculean task of cleaning up an Aegean stable that was Hercules' task, or rolling up the stone or whatever it was. It seems to me, Mr. Chairman, that we are in an environment, an encouraging environment. I have been involved in one way or another with government regulation, either as a teacher at the university level or through my activities as a volunteer with the Consumers' Association for ten years, and the mood now is much more healthy. There is a degree now of recognition that we have problems here. There is also recognition that they are not insolvable problems, that they are ones that we can address. And I just go back really to my opening statement, Mr. Chairman, the refreshing thing is that they are now in Parliament and that they are not out there in the academic world or in the agencies themselves, that Parliament is asserting itself in this whole area of regulatory reform.

I might be a bit naive, Mr. Chairman, but I am reasonably optimistic that we will bring about the sort of reforms that I think we can agree on. There is quite widespread agreement on the nature of some of those reforms.

And then the next battle will be when the Economic Council comes down with its specific studies of specific agencies. Then we will have to look to substantive issues. We floated the substantive issues today, and of course our emphasis has either been on process and procedure, but down the road we are going to have to look to substantive issues, should we have more competition in airlines? Should we have competition in trucking and so on? But on the whole, I am optimistic about the atmosphere and mood in the country and in Parliament.

The Chairman: Mr. Berger wanted one last question.

Mr. Berger: You would not happen to have a copy of, or a draft of the regulatory reform bill, would you? Would you know of the existence of one?

[*Traduction*]

activité, si elle a été gêné par son manque de connaissances techniques, par des ressources financières insuffisantes, etc.

M. Intven: Nous le ferons avec plaisir, monsieur Milligan. Pour reprendre la proposition du président, je vous serais très obligé de nous remettre non seulement les documents mais aussi une demande précise du type d'information que vous cherchez de façon à ce que nous soyons mieux à même de vous la fournir.

Le président: Je vous remercie.

A titre de conclusion, l'une des choses qui m'ont frappé dans votre intervention, monsieur Janisch, est que l'on ne peut faire une réglementation au rabais. De votre côté, avez-vous une conclusion à nous donner?

M. Janish: J'aimerais que nous nous séparions sur une note optimiste, monsieur le président. Il me semble parfois que vous devez vous demander si vous ne vous êtes pas attelés à la tâche herculéenne de nettoyer les écuries d'Augias, à moins que ce ne soit le rocher de Sisyphe, je ne sais plus. Pourtant, à mon avis, monsieur le président, le moment est favorable. Voilà dix ans que je prends part d'une manière ou d'une autre à la réglementation gouvernementale, que ce soit à titre de professeur d'université ou dans le cadre de mes activités bénévoles auprès de l'Association des consommateurs, et j'estime que la mentalité s'est améliorée. On se rend compte aujourd'hui qu'il y a des problèmes à résoudre. On se rend compte aussi qu'il est possible de les résoudre et qu'il suffit de se mettre à la tâche. Je reviendrai, si vous le voulez monsieur le président, à l'observation que j'ai faite dans mon introduction en constatant avec satisfaction que la question est maintenant posée au Parlement, que ce n'est plus un sujet d'école ou un jeu de bureaucrate et qu'il appartient maintenant au Parlement de montrer la voie en ce qui concerne l'ensemble de la réforme de la réglementation.

Je suis peut-être trop naïf, monsieur le président, mais c'est avec une certaine confiance que j'entrevois la réalisation de réformes qui, à mon avis, nous satisferont. Il y a un large consensus au sujet de la nature de certaines de ces réformes.

Il restera à se mettre d'accord lorsque le Conseil économique publiera l'étude détaillée des différents organismes. Il faudra alors examiner les problèmes de fond. Nous n'avons pas abordé les problèmes de fond aujourd'hui puisqu'il était question de parler de processus et de procédure mais il faudra à un moment donné nous attaquer aux problèmes de fond. Doit-on encourager la concurrence dans le domaine aérien? Doit-on encourager la concurrence en matière de camionnage? Etc. Il n'en reste pas moins que dans l'ensemble je suis optimiste au sujet de l'atmosphère et de l'état d'esprit qui règnent au Parlement et dans le pays tout entier.

Le président: Monsieur Berger voudrait poser une dernière question.

M. Berger: Avez-vous un exemplaire ou un brouillon de projet de loi concernant la réforme de la réglementation? Savez-vous s'il en existe un?

[*Text*]

Mr. Intven: If adequate funding was provided, I am sure we could come up with one.

Professor Janish: Seriously, Mr. Chairman, in response to Mr. Berger's question, I think we do have a certain number of very specific proposals that are contained in our brief. I suspect a cut and paste job could produce, in fact, a regulatory reform act, a modest one, because I think one has to be modest in this area. And certainly if this committee's deliberations reach the point of that degree of specificity, I can assure you I will be on a plane and be up here to be of any assistance I can—if the planes are running at that particular stage.

The Chairman: We will regulate them into operation.

In conclusion, could we move that the materials presented to us today be appended as Exhibits RR-5 to the minutes of our proceedings?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Could I also announce that we will be meeting in this room at 2 o'clock, not 2.30 this afternoon, with the Canadian Cable Television Association, and at 3.30 p.m. with the Retail COuncil of Canada.

In conclusion let me say that we have looked forward with a great deal of anticipation to not only your presentation but the materials you have sent us because of the tripartite nature of our mandate dealing with the regulators, the regulated and consumers. You are pretty well the only ones holding up, as far as we can see, the one third of our tripod and, as I said, we looked forward to your appearance here today with great anticipation and I can assure you that you have not left unfulfilled any of our expectations. Your work and your presentation today were very much appreciated. I say that on behalf of every one of us.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I do not want to prolong the meeting, but you just mentioned something with respect to the tripartite nature of our proceedings. I wondered if Professor Janisch has anything to add to the committee's records with respect to representation from the third group, namely, the public and consumers by other organizations or other interested parties?

Professor Janish: I think, Mr. Chairman, if I could just very briefly go back to something that Hank Intven mentioned: The Consumers' Association does not like monopolies, whether that is a monopoly of Bell Canada or Air Canada or a marketing board. We do not like monopolies and, therefore, we could not possibly assert for ourselves a monopoly. On the other hand, Mr. Chairman, I think I should emphasize that there is an important element in our program. Mr. Intven mentioned earlier on the members of our board. These are very active board members. We do not just unleash Hank Intven on the world and say, go forth and argue anything that comes into your head, go forth and make a nuisance of yourself. He goes forward with very specific instructions from the regulated industries program board whose membership is drawn from across the country and represents a number of different groups. Frankly, Mr. Chairman, I think this is a very valuable

[*Translation*]

M. Intven: Avec le financement nécessaire, je suis sûr que nous pourrions en élaborer un.

M. Janish: Je pense sérieusement, monsieur le président, pour répondre à la question de monsieur Berger, que notre mémoire fait état d'un certain nombre de propositions précises. Je suppose qu'avec quelques retouches on pourrait en faire une loi sur la réforme de la réglementation, bien modeste je vous l'accorde, mais j'estime que l'on doit rester modeste dans ce domaine. De toute façon, si les débats du comité en viennent à une étude aussi précise, je peux vous garantir que je prendrais le premier avion pour apporter ma contribution, si tant est que les avions puissent prendre l'air à ce moment-là.

Le président: Nous les ferons voler à coups de règlements.

En conclusion, je propose que les documents qui nous ont été présentés aujourd'hui constituent les pièces RR-5 du compte rendu de nos débats.

Des voix: Accepté.

Le président: Je vous annonce aussi que nous nous retrouverons sans cette salle cet après-midi à 2 heures et non à 2 h 30, pour entendre l'Association canadienne de la télévision par câble et à 3 h 30, pour entendre le Conseil canadien du commerce de détail.

Laissez-moi vous dire en conclusion que nous attendions avec impatience votre intervention ainsi que les documents que vous nous avez présentés en raison de la nature triple de notre mandat qui porte sur les responsables de la réglementation, les assujettis à cette réglementation et les comsommateurs. Votre association est la seule qui représente, jusqu'à présent du moins, cette dernière partie de notre mandat et je peux vous assurer que vous avez répondu à notre attente. Nous avons particulièrement apprécié votre intervention et votre travail aujourd'hui, j'espère exprimer le sentiment de tous en vous disant cela.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, je ne voudrais pas prolonger cette réunion mais j'aimerais cependant relever ce que vous avez dit au sujet de la nature triple de notre mandat. Je me demande si le professeur Janisch a quelque chose à dire au comité concernant la représentation de ce troisième groupe, soit le public et les consommateurs, par d'autres organisations ou d'autres parties intéressées?

M. Janish: Je pense, monsieur le président, que je peux revenir brièvement à ce qu'a mentionné tout à l'heure Hank Intven: l'Association des consommateurs n'aime pas les monopoles, qu'il s'agisse de celui de Bell Canada, d'Air Canada ou d'une commission de commercialisation. Nous n'aimons pas les monopoles et, en conséquence, nous ne voulons pas nous ériger nous-mêmes en monopole. Par contre, monsieur le président, je pense qu'il convient de souligner quelque chose d'important au sujet de notre programme et monsieur Intven l'a signalé tout à l'heure au sujet des membres de notre conseil. Les membres de notre conseil d'administration sont très actifs. Ils ne se contentent pas de lâcher Hank Intven dans la nature et de lui dire, va et rapporte, fait ce qui te passe par la tête sans plus te préoccuper. M.Intven agit sur les instructions précises du conseil du programme des industries réglementées dont les membres sont répartis dans tout le pays et représentent un

[*Texte*]

model; that is, it allows for a degree of control of counsel so that you do not get the danger which might exist under other models of counsel simply going forth and arguing their own personal interests rather than the interests of an established program such as the Consumers' Association.

• 1310

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, I lost you. I just asked if you were aware of other groups similar to the Consumers' Association of Canada that could contribute to the committee.

Professor Janish: I am indeed, Mr. Chairman.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry, I am looking for the information, who would you name?

Professor Janish: Well, the Public Interest Advocacy Centre, PIAC, does a great deal of work in the regulatory sphere.

The Chairman: I think we will be hearing from them.

Mr. Intven: The Canadian Environmental Law Association is an obvious one.

Professor Janish: Arctic resources people. There are a number of different groups involved in the regulatory process.

The Chairman: Well, if we could continue this dialogue both in terms of the specific ways it has been followed up and in other ways as we proceed with our task of drafting a final report, we would appreciate it. Again, thank you.

The committee is adjourned until 2.00 p.m.

AFTERNOON SITTING

• 1407

The Chairman: Come to order. We are continuing our reference into regulatory reform. This afternoon we have with us two people from the Canadian Cable Television Association: Mr. Michael Hind-Smith, and his counsel, Robert Bucken. I understand, Mr. Hind-Smith, that you are going to make your preliminary statement and we can then proceed to ask you questions.

Mr. Michael Hind-Smith (President, Canadian Cable Television Association): Very short preliminary statement, with your permission. I must say, Mr. Chairman, it is a great honor to follow the Consumers' Association of Canada. We have often thought of ourselves as a consumers' association in a way, and I think we have debated that point from time to time with your distinguished counsel, Mr. Kane. Actually, members of our national association operate some 312 cable television systems across Canada, and together we provide service to more than half the homes in Canada.

I do not propose to read from our brief and probably will not even read from the text that I put in front of you. However, there are four issues we would like to highlight and which the

[*Traduction*]

grand nombre de groupes différents. Entre nous, monsieur le président, je pense que c'est là un modèle à imiter et qu'il est bon de pouvoir exercer un contrôle sur le conseiller juridique d'une association de façon à éviter qu'il ne soit tenté de défendre ses intérêts personnels plutôt que ceux d'un programme établi tel que celui de l'Association des consommateurs.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, j'ai perdu le fil de votre pensée Je vous demandais simplement si vous avez connaissance d'autres groupements canadiens, autres que l'Association des consommateurs, susceptibles d'aider le comité dans sa tâche.

M. Janish: J'en connais, monsieur le président.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais disposer de cette information, avez-vous des noms à nous donner?

M. Janish: Eh bien, par exemple, le Centre de défense des intérêts du public (CDIP) fait beaucoup dans le domaine de la réglementation.

Le président: Je pense que nous aurons des contacts avec lui.

M. Intvent: L'Association canadienne sur le droit de l'environnement vient aussi immédiatement à l'esprit.

M. Janish: Il y a aussi les groupes qui s'occupent des ressources de l'Arctique, plusieurs d'entre eux s'intéressent à la question de la réglementation.

Le président: Bien, nous poursuivrons ce dialogue sur les questions que nous avons précisément soulevées et sur d'autres qui surgiront à l'occasion de la rédaction de notre rapport définitif. Je vous remercie encore.

La séance est levée jusqu'à 14 h.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: À l'ordre. Nous continuons à nous occuper de la réforme de la réglementation. Nous allons entendre cet après-midi deux responsables de l'Association canadienne de la télévision par câble: M. Michael Hind-Smith et son conseil juridique Robert Bucken. Je pense, M. Hind-Smith, que vous devez faire une déclaration préalable et nous pourrons alors passer aux questions.

M. Michael Hind-Smith (président de l'Association canadienne de la télévision par câble): Je voudrais faire avec votre permission une rapide déclaration préalable. Je dirais tout d'abord, M. le président, que c'est un grand honneur pour nous de suivre l'Association des consommateurs du Canada. Nous avons souvent considéré que nous étions en quelque sorte une association de consommateurs et je pense que nous avons débattu cette question à quelques reprises avec M. Kane, votre distingué conseiller judidique. À l'heure actuelle, les membres de notre association nationale exploitent environ 312 systèmes de télévision par câble répartis dans tout le Canada et, ensemble, nous desservons plus de la moitié des foyers canadiens.

Je n'ai pas l'intention de lire notre mémoire ni même les notes que j'ai devant moi. J'aimerais toutefois souligner quatre points particuliers que les membres de mon association aime-

[*Text*]

members I represent would like you to address, if you can, during the course of your final report to Parliament.

The first of the four issues I would like to highlight is the one that has come to be known as regulatory lag. It has become trite to say that we live and work in a world of highly changing technology. As somebody said, we exist in a perpetual state of future shock.

Unlike what I gather the Consumers' Association told you this morning, we would hold that our industry is not only highly regulated, it is also highly competitive. We market discretionary services. We compete for the consumer's dollar and we compete with unlicenced and unregulated TVRO antenna, MATV systems, video discs, Betamax, telephone companies, even magazine book publishers.

The Chairman: Excuse me, what is a TVRO and an MATV?

Mr. Hind-Smith: I am sorry. It is a television receiving only antenna to receive from satellite system, and MATV is a master antenna system usually referred to as the kind of thing that picks up . . .

The Chairman: An aerial?

Mr. Hind-Smith: A sophisticated aerial which often now is referred to as the kind that sit on an apartment building in Toronto; we will make some reference to them.

So, it is important to us that the regulatory processes and the policies keep pace with the technological change to enable us to remain competitive and able to provide Canadians with the kind of entertainment services and information services which are made available by others, by either unregulated or less regulated industries.

• 1410

I want to refer to a particular case history, because it was referred to last week by the Department of Communications when they told you that in the area of earth station licensing, TVRO licensing under the Radio Act, the department had moved very quickly to respond to changing technology. Perhaps it is well to recall what the facts were.

In November 1977, the Cabinet announced its reversal of a decision of the CRTC and permitted Telesat Canada to become a member of the trans-Canada telephone system. Now, contemporaneously with that decision, the then Minister of Communications announced a review of government policy on TVRO ownership. It was 14 months later, 14 months, in February 1979, when the minister announced that the restrictive licensing policy was liberalized to allow us amongst others, to own TVROs. That was followed a month or so later by the publication by the DOC of what I characterize as an almost incomprehensible application licence form, 59 pages. In it, it said that to license is simple. TVRO could take nine to eleven months. I remark here that that is exactly the same kind of device that relatively unsophisticated or untrained people can

[*Translation*]

raient que vous traitiez, si c'est possible de le faire, dans le cadre du rapport définitif que vous allez remettre au Parlement.

Le premier point est ce que l'on a appelé le retard de la réglementation. C'est devenu un lieu commun que de dire que nous vivons dans un monde caractérisé par les bouleversements techniques. On a pu dire que le choc des perspectives à venir était permanent.

Contrairement à ce qu'a dû vous dire l'Association des Consommateurs ce matin, nous estimons que notre industrie est non seulement réglementée mais aussi fortement concurrentielle. Nous desservons un marché facultatif. Nous devons gagner les faveurs du consommteur et nous entrons en concurrence avec des stations TVRO, des systèmes MATV, des disques vidéo, Betamax, des compagnies téléphoniques et même des éditeurs de livres et de revues non titulaires de permis et non réglementés.

Le président: S'il-vous-plaît, qu'est-ce qu'une station TVRO ou un système MATV?

M. Hind-Smith: Excusez-moi. Il s'agit d'une antenne réceptrice permettant de recevoir uniquement des émissions par satellite et le MATV est un système d'antenne générale, principalement du type de celles qui reçoivent . . .

Le président: Une antenne?

M. Hind-Smith: Une antenne très complexe du type de celle que l'on trouve à l'heure actuelle sur un immeuble d'appartement à Toronto. Nous en reparlerons plus tard.

Il est donc important pour nous que les politiques et le système de réglementation aillent de pair avec les progrès de la technique pour nous permettre de rester concurrentiels et de mettre à la disposition des canadiens le type de spectacles et d'informations que d'autres sont en mesure de fournir, qu'il s'agisse d'industries réglementées ou non.

J'aimerais vous parler d'un cas particulier, qui a été signalé la semaine dernière par le ministère des Communications, lorsque ce dernier vous a indiqué que dans secteur de l'octroi de permis aux stations terrestres en vertu de la loi sur la radio, le ministère avait pris rapidement des mesures en ce qui concerne les permis TVRO pour répondre à l'évolution des techniques. Peut-être faudrait-il rappeler les faits.

En novembre 1977, le Cabinet a annoncé qu'il revenait sur une décision du CRTC et qu'il autorisait Telesat Canada à devenir membre du système téléphonique trans-Canada. Par la même occasion, le ministre des Communications de l'époque a annoncé que l'on allait revoir la politique du gouvernement concernant la propriété TVRO. Ce n'est que 14 mois plus tard, en février 1979, que le ministre de l'époque a annoncé que la politique restrictive d'octroi de permis allait être libéralisée pour autoriser entre autre la propriété TVRO. Cette annonce a été suivie un mois plus tard environ par la publication par le ministère des Communications d'une formule de demande de permis de 59 pages que je qualifierais de pratiquement incompréhensible. Il y était dit que l'octroi d'un permis était simple et que la mise en place d'une station TVRO pourrait prendre

[*Texte*]

assemble and operate in an afternoon or less, and lots are doing exactly that.

As a result of that kind of delay, you have seen a proliferation across the country of unlicensed and unregulated TVRO terminals; not just in the mountain valleys of B.C. or the outports of Newfoundland, but on the roof of the Holiday Inn in Winnipeg, certain ones in your own riding.

The Chairman: That burned down, did it not?

Mr. Hind-Smith: That is the other Holiday Inn. That is not the one that the convention was held in. So it is a long process and we submit to the committee, an unjustified one.

The second highlight issue I want to put in front of you is what I call undue interference in the market place. A specific example, needless to say, is the delayed introduction of legal or licensed pay-television to Canadian subscribers. Again, I want to trace just a bit of history.

It began in 1972, eight years ago, when one of our members applied to the CRTC to introduce a pay-per-channel service to subscribers. The commission deferred the hearing of the application because in its words, "No general policy has been developed."

In 1975, the CRTC issued a position paper on pay-TV and held what it called an issue hearing on the subject. It was followed by another policy statement, but no licensing decision. Pay-television began spreading rapidly in the United States in 1976, and the Minister of Communications announced to us in June of 1976 that pay-television is inevitable. She outlined the government's policy objectives in that area. A year passed. The CRTC held another issue hearing and another negative report on the introduction of pay-television.

What has happened with the introduction now of legislative procedures in two provinces: a continued growth of pay-television involving satellite distribution in the U.S. which spills over the Canadian border and reaches unlicensed earth stations in the northwest, the Yukon Territories and all points in between. The government's response to this, and the evidence is clear, was yet another issue-hearing on the related subjects of extension of service and pay-television, which resulted in—we tried to find the word and we say—the equivocal report of the Therrien committee of July of this year. We make the statement to the members of the committee that this interference with the marketplace has cost the Canadian program production industries about $100 million a year.

The Chairman: Is that out-of-pocket costs or lost profits?

[*Traduction*]

de 9 à 11 mois. Je signale ici qu'il s'agit là exactement du type même d'installation relativement simple qu'une personne sans qualification particulière peut aisément assembler et faire fonctionner en moins d'un après-midi, ce que beaucoup de gens font.

En raison de ces atermoiements, les stations TVRO ont proliféré dans tout le pays, non seulement dans les vallées montagneuses de la Colombie-Britannique ou dans les régions éloignées de Terre-Neuve, mais aussi sur le toit du Holiday Inn de Winnipeg ou dans vos propres comtés dans certains cas.

Le président: C'est l'hôtel qui a brûlé n'est-ce pas?

M. Hind-Smith: Non, c'est l'autre Holiday Inn. Il ne s'agit pas de celui dans lequel s'est tenu la convention. C'est donc qune longue histoire que nous sommes en train d'exposer au comité, une histoire injustifiée.

Un deuxième problème que je voudrais souligner concerne les interventions illégitimes sur le marché. Je n'ai pas besoin de citer un exemple précis, le retard de la mise en place de la télévision payante pour les abonnés canadiens. Là encore j'aimerais faire un peu d'histoire.

Le problème a été posé en 1972, il y a huit ans, lorsque l'un de nos membres a demandé au CRTC de mettre à la disposition des abonnés un service payant suivant les différentes chaînes. Le conseil a reporté les audiences concernant cette demande parce que, selon ses propres termes, aucune politique générale n'avait été élaborée.

En 1975, le CRTC a publié un document exposant son point de vue sur la télévision payante et a tenu ce qu'elle a qualifié «d'audience en vue de définir les problèmes». Un autre document de politique a suivi mais aucune décision n'a été prise au sujet de la concession de permis. La télévision payante a commencé à se répandre rapidement aux États-Unis en 1975 et le ministre des Communications nous a annoncé en juin 1976 que la télévision payante était inévitable. Elle a alors précisé l'objectif de politique du gouvernement dans ce domaine. Un an a passé. Le CRTC a tenu une autre série d'audiences sur le problème et publié un autre rapport négatif concernant la mise en place de la télévision payante.

On assiste maintenant, avec la mise en place de procédures législatives dans deux provinces, à une croissance continue de la télévision payante transmise par satellite aux États-Unis, qui traverse les frontières canadiennes et atteint les stations terrestres non titulaires de permis dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon et dans tous les environs. En réponse, le gouvernement s'est encore contenté, la preuve à cet effet est claire, de prévoir des audiences supplémentaires dans les domaines connexes de l'extension du service et de la télévision payante se traduisant finalement par le rapport ambigu, c'est le mot, publié par le comité Therrien en juillet de cette même année. Nous affirmons aux membres du comité que cette intervention sur le marché a coûté environ $100 millions par an aux industries canadiennes productrices de programmes.

Le président: S'agit-il de sommes déboursées ou de profits perdus.

[*Text*]

Mr. Hind-Smith: No, no—actual revenues which, under the various proposals we have offered in successive hearings, would be available to the program and production industries.

The Chairman: Lost profit or lost revenue?

Mr. Hind-Smith: Revenues to the program production industries from pay-television.

The Chairman: Well, okay.

Mr. Hind-Smith: We go on to point out we really ask, Who benefits from that kind of interference? We make the point that the program production industry does not; the consumers do not, nor indeed the technology industries themselves.

• 1415

The third issue I would like to address is a confusion that exists in the minds of those of us in the regulated communications industry as to who is responsible for making policy and who is responsible for regulating it. I noticed the interesting exchange you had with the Department of Communications on this in your session last Wednesday evening. I have cited the pay-television example; I could give you two more.

One was—and again I made some reference to it—the reversal by Cabinet of the CRTC decision, a decision that was taken by the CRTC following a very lengthy and thorough public hearing in which all the issues were canvassed under the vigorous procedures the CRTC employs; that was reversed.

The third example was the setting aside by Cabinet of cable television licensing decisions related to four centres in Manitoba in order to permit the Department of Communications to implement a secretly negotiated federal-provincial agreement, the so-called Canada-Manitoba agreement.

The fourth and final issue I would like to highlight, and it is referred to in some more detail in our brief, is that of regulations which may be beyond the statutory mandate of the commission, and I want to refer specifically to the issue of the regulation of cable television rates.

In an appendix to the document we have put in front of you, it is interesting that there was no reference at all to the regulation of cable television rates, and yet by the calculations we make, some 50 per cent of the time and staff of the commission is dedicated to this kind of decision-making, while other more important issues are left unresolved. Our position on rate regulations, simply put, is that cable television is a discretionary service. The consumers' budget and good business practices could provide a satisfactory surrogate for the time-consuming rate regulation with its inherent regulatory lag.

So, Mr. Chairman, I hope we have not abused your time. I wanted to try to highlight those four issues, perhaps as a basis on which we could respond to questions on our brief or questions in your discussion paper.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Hind-Smith. Mr. Pierre Deniger.

[*Translation*]

M. Hind-Smith: Pas du tout, il s'agit de recettes réelles qui, si l'on avait accepté les différentes propositions que nous avons faites tout au long des audiences, auraient pu bénéficier aux industries de production.

Le président: Perte de recettes ou perte de bénéfices?

M. Hind-Smith: Perte de recettes procurées par la télévision payante aux industries productrices de programme.

Le président: Bien, nous sommes d'accord.

M. Hind-Smith: C'est alors que nous nous demandons véritablement qui profite de ce genre d'intrusion, ce n'est certainement pas l'industrie productrice de programmes ni le consommateur ni le secteur de la technique.

En troisième lieu, je dirai qu'il existe une certaine confusion dans l'esprit des différents membres du secteur réglementé des communications, qui ne savent pas très bien qui est le responsable de l'élaboration des politiques et qui est chargé de les réglementer. J'ai noté avec intérêt l'échange que vous avez eu avec le ministère des Communications sur ce point lors de votre séance de mercredi soir dernier. J'ai cité l'exemple de la télévision payante; je pourrais vous en citer deux autres.

L'un, et je reviens sur ce point, est l'annulation par le Cabinet d'une décision prise par le CRTC à la suite de nombreuses et de longues audiences publiques ayant permis d'examiner avec soin les différentes questions en jeu.

L'autre est l'annulation par le Cabinet de décisions d'octroi de permis de télévision par câble dans quatre centres du Manitoba afin de permettre au ministère des Communications d'appliquer un accord fédéral-provincial négocié en secret que l'on a appelé l'accord Canada-Manitoba.

Le quatrième point que je voudrais mentionner pour finir, et dont on parle de manière assez détaillée dans notre mémoire, porte sur le type de réglementation qui ne relève pas nécessairement du mandat légal du Conseil. Je veux parler plus précisément de la question de la réglementation des tarifs de télévision par câble.

Il est intéressant de noter que dans l'annexe au document que vous avez en face de vous, on ne parle absolument pas de la réglementation des tarifs de télévision par câble alors que, d'après nos calculs, le Conseil consacre à ce type de prise de décision quelque 50 pour cent de son temps et de son personnel alors que d'autres questions importantes sont laissées sans solution. Notre position en matière de réglementation des tarifs consiste à dire simplement que la télévision par câble est un service facultatif. Le budget des consommateurs ainsi que de bonnes pratiques commerciales permettraient de remplacer avantageusement une longue procédure de réglementation des tarifs.

J'espère, monsieur le président, que nous n'avons pas abusé de votre temps. Je suis heureux d'avoir pu préciser ces quatre points qui nous permettront de répondre aux questions posées dans votre mémoire ou dans votre document de discussion.

Le président: Je vous remercie M. Hind-Smith. M. Pierre Deniger.

[*Texte*]

Mr. Deniger: First let me say that I think your brief is well-made and you certainly present a good case. I am interested though in a few comments on regulatory lag depending very much on Cabinet appeals. I think, having worked before I was a member of Parliament in a regulatory agency which was the CTC, regulatory lag is not an unheard of complaing, but I also feel that there are two types of regulatory lag. Am I correct that the one you basically are upset with is the length of time before a final decision is rendered, versus the adaptation of the agency or the departments involved in putting together regulations that meet the modern space-age?

Mr. Hind-Smith: It is primarily in two areas. One is the exercise of the mandate of the CRTC in this case to move things along in response to, for example, Section 3(j) of the Broadcasting Act, to be responsive to technological and scientific innovation. The other, which we do not make a great point of in the oral, but we have made a point of in the written submission, is the time lag in the submission of an application by a licensed member of our industry and the time it takes the CRTC to deal with it, which is measured not in a matter of months, but in a matter of years.

Mr. Deniger: The first is the one that deals with modernization or putting the regulations at par with the time-frame. What do you think is the solution, because we often have heard here that there is simply was not enough consultation and usually it is the opposite? Sometimes we told by people who come here that there are too many regulations too fast, and people complain that there is not prior consultation. In your case, is there prior consultation, and indeed, is that consultation satisfactory, and is that one of the reasons why the process is slow?

• 1620

Mr. Hind-Smith: We certainly, in the specific issues we outlined, have not lacked for the consultation process. If I do not have enough opportunity to say so, we welcome and salute the consultative processes insofar as supplied by the CRTC.

There does seem to be almost a paralysis in decision-making at the CRTC. How that is solved—I wish I could help you with a very specific suggestion.

The Chairman: That is what is what we would like.

Mr. Hind-Smith: I feel, were I a member of the commission, I could decide the issue pretty damn fast.

The Chairman: You would like to be appointed to the commission, is that it?

Mr. Hind-Smith: I am not seeking the nomination of this committee to the commission, no, but I could certainly decide that issue.

Mr. Deniger: Do you feel that the complexity or the sensitivity of the issue is the reason why it takes so long?

[*Traduction*]

M. Deniger: Laissez-moi vous dire tout d'abord que votre mémoire est à mon avis bien rédigé et tout à fait convaincant. Je relève toutefois avec intérêt certaines observations concernant le fait que les retards apportés à la réglementation dépendent dans une large mesure des appels portés devant le Cabinet. Avant d'être député, j'ai travaillé au sein d'un organisme de réglementation, soit la CCT, et en cette qualité je peux dire que l'on entend souvent des plaintes concernant les retards de la mise en place de la réglementation, tout en estimant que ces retards sont de deux types. Ai-je raison de penser que celui qui vous inquiète tout particulièrement est la longueur du délai nécessaire pour qu'une décision définitive soit rendue, permettant à l'organisme ou au ministère concerné de mettre au point des règlements adaptés à notre époque moderne.

M. Hind-Smith: Il y a principalement deux types de retard. L'un est l'exercice du mandat du CRTC, dans le cas qui nous occupe le temps qu'il faut pour répondre par exemple à l'article 3(j) de la Loi sur la radiodiffusion et pour s'adapter à l'évolution technique et au progrès scientifique. L'autre type de retard, dont nous avons davantage parlé dans notre mémoire écrit que lors de notre présentation orale, et le délai qui s'écoule entre le moment où un membre licencié de notre industrie présente une demande et le moment où le CRTC y répond, ce délai ne se mesurant pas en mois mais en années.

M. Deniger: Le premier type de retard concerne la modernisation ou la mise à jour des règlements. Quelle est selon vous la solution, étant donné que l'on nous l'a dit souvent qu'il n'y a pas assez de consultation et qu'en règle générale c'est le contraire qui se passe. Parfois on nous dit que l'on réglemente trop et trop vite sans faire aucune consultation préalable. Peut-on parler dans votre cas de consultation préalable et cette consultation est-elle satisfaisante? S'agit-il là d'une des raisons expliquant la lenteur du processus?

M. Hind-Smith: Dans le cas présent on ne peut pas dire que l'on n'a pas été consulté. Je ne le dirais jamais assez, nous accueillons avec plaisir le processus de consultation mis à notre disposition jusqu'à présent par le CRTC.

La difficulté est qu'il semble y avoir une quasi paralysie du processus de prise de décision au sein du CRTC. J'aimerais pouvoir vous apporter une solution à ce problème.

Le président: Quelle serait-elle selon vous?

M. Hind-Smith: Si j'étais membre du Conseil, je pense que je pourrais résoudre le problème très rapidement.

Le président: Vous aimeriez être nommé au sein du Conseil, c'est cela?

M. Hind-Smith: Je ne cherche pas à être nommé au sein du Conseil par le Comité, il ne reste pas moins que je pourrais résoudre le problème facilement.

M. Deniger: Ne pensez-vous pas que la complexité ou la sensibilité du problème explique la lenteur avec laquelle on procède?

[*Text*]

Mr. Hind-Smith: There is no question, Mr. Deniger, that it is an issue; that by inviting the extensive consultative process, the commission has invited waves and counterwaves, so they have accumulated so much information, without apparently the appetite to say, Well, this argument persuades us, and that argument does not persuade us, to proceed to decision-making. It is almost as though over-consultation has caused the paralysis. That may seem like a paradox when I have said to you that I believe in the consultative process.

Mr. Deniger: I would like to deal now with your policy-making versus regulations. You say basically that you are wondering whose role it is. I say, to me, it is quite clear in my mind that it is Cabinet's and it is the department's role versus the regulatory tribunal. I am not sure that I understand your sensitivity to the decisions that were appealed to the Cabinet and reversed by Cabinet.

Mr. Hind-Smith: Let me make two observations if I may. The point I made in my oral was that the process of reversal of a CRTC decision by Cabinet really seemed to offend due process, especially after the CRTC had held an extensive hearing, had canvassed a variety of views, and then, within the secrecy of Cabinet, without reason, it is overturned. I do not think that is a proper process. Now, that is not to say that I have any difficulty with the prerogative of the executive branch of government acting through Cabinet, the Governor in Council, to state policy objectives, subject perhaps to one or two cautions. I think there should be, within the power to direct, certain safeguards—safeguards either through requesting, as has been done, an open agency like the CRTC to hold a public hearing to examine the issue, or the referral to Parliament for discussion, in which Parliament would be invited to express its view as to whether that is a proper exercise of the mandate and legislation.

Mr. Deniger: I have great difficulty with that because I think an administrative tribunal is not a judicial tribunal, although it is set by certain rules of common law, and that if we take away policy-making from the Cabinet and Parliament, I think it is very serious. I think that should be set by Cabinet and if, indeed, the administration of such policies which is then left to the regulatory agencies is deficient with what the intent of the legistator was, or Cabinet, then I think Cabinet should move in.

• 1425

Having been in a position where, indeed, I was in a regulatory agency, having been in a position where I was a counsel also for transportation people—well, actually, for Bell—I must say that I disagree with that completely, but that is for me, Mr. Chairman.

Mr. Kane: Mr. Chairman, if I could just follow up on that, one thing that I was interested in was the safeguards you

[*Translation*]

M. Hind-Smith: Il n'y a aucun doute, monsieur Deniger, qu'il s'agit là d'un problème qui, du fait des nombreuses consultations, a soulevé de nombreuses vagues et que le conseil a accumulé une quantité énorme d'informations sans avoir le courage apparemment de dire: «Cet argument est convaincant, celui-là ne l'est pas et je prends telle ou telle décision». On pourrait presque dire que l'excès de consultation a paralysé la prise de décision. Cela semble paradoxal lorsque l'on sait, je vous l'ai dit, que je crois fermement au processus de consultation.

M. Deniger: Je voudrais me référer précisément maintenant à l'opposition que vous faites entre l'élaboration des politiques et la réglementation. Vous me dites en quelque sorte que vous ne voyez pas clairement quelles sont les différentes responsabilités. Il me semble quant à moi qu'il y a là une opposition entre le rôle du Cabinet et du ministère d'une part et du tribunal réglementaire d'autre part. Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre appréciation des décisions dont on a fait appel auprès du Cabinet et qui ont été infirmées par celui-ci.

M. Hind-Smith: J'aimerais faire deux observations. Je dis dans mon exposé que le fait que le Cabinet ait infirmé une décision du CRTC semblait être contraire au cours normal de la justice, compte tenu tout particulièrement du fait que le CRTC avait tenu de nombreuses auditions, passé en revue tout éventail d'opinions pour se voir réfuter, sans raison, par le Cabinet. Je ne pense pas que ce soit la marque d'un bon fonctionnement de nos institutions. Je ne veux pas dire par là que je ne reconnais pas à l'exécutif le droit de fixer des objectifs de politique par l'intermédiaire du Cabinet ou du Gouverneur en Conseil. Je ferai simplement une ou deux réserves. J'espère que l'on devrait prévoir certaines garanties en demandant par exemple, comme on l'a fait, qu'un organisme ouvert à tous tel que le CRTC tienne des audiences publiques pour examine une question publique ou que l'on en réfère au Parlement qui, lors d'une discussion, serait invité à dire si le mandat ou la législation sont convenablement appliqués.

M. Deniger: Je peux difficilement me ranger à votre avis étant donné que je pense qu'un tribunal administratif n'est pas un tribunal judiciaire même s'il est régi par un certain nombre de règles de common law. Une telle façon de procéder enlèverait au Parlement et au Cabinet le pouvoir de prendre les décisions, ce qui est grave. À mon avis, les politiques doivent être fixées par le Cabinet et, lorsque l'administration de ces politiques confiées dans la pratique aux organismes de réglementation laisse à désirer et ne correspond plus à l'intention première du législateur ou du Cabinet, je pense que le Cabinet doit alors intervenir.

J'ai déjà fait partie d'un organisme de réglementation, j'ai déjà été conseiller dans le secteur des transmissions, pour le compte de Bell pour être plus précis, et je dois dire à ce titre que je suis totalement en désaccord avec vous sur ce point. Mais il ne s'agit que de mon avis personnel, monsieur le président.

M. Kane: Monsieur le président, j'aimerais ajouter sur ce point que j'ai relevé avec intérêt les garanties que vous aime-

[*Texte*]

would build into a Cabinet directive also, Mr. Hind-Smith. I am wondering whether you would see a Cabinet directive on a specific issue as opposed to a general policy matter.

Mr. Hind-Smith: I would prefer that it be limited to the general policy matters with some limitations in the statute. I think that we have been invited from time to time to participate in discussions of new telecommunications legislation, I guess most recently, Bill C-16. There has been in the various evolutions of the new telecommunications legislation, significant changes from the first introduction of the bill, which gave the Governor in Council virtually unilateral powers to direct, and, due to representations that we and I am sure others have made within the Association of Broadcasters and reflected most recently in the proposals that have now been drafted by the previous government, there were some protections built in for parliamentary scrutiny or overview.

Mr. Deniger: There is a fine line, indeed, between the Cabinet setting *ad hoc* policy as it goes, and having a tribunal, basically a court, to determine what the policy should be. Then, if you have to choose one side or the other, I guess I am willing to take the risk of Cabinet involvement to a court of record determining what the policy should be. However, that is just a disagreement we have, I think.

Mr. Kane: Well, let me speak in a hypothetical way about . . .

Mr. Hind-Smith: Excuse me, I hope Mr. Deniger does not read me as saying that I am opposed to the power of direction.

Mr. Deniger: No, no, I understand that, but there is a fundamental question and you ask it, basically, in your notes: Who should have the leadership in policy making? I think that, if I have to choose, I would go Cabinet.

Mr. R. Buchan (Canadian Cable Television Association): I think, Mr. Chairman, if I might just add, our brief makes a distinction between what we might refer to as a negative leadership through a power to rescind a decision or to turn back a decision, as is the case under the Broadcasting Act, as opposed to a positive power of direction. We have treated those two questions quite separately and come down negatively with regard to the power of reversal or setting aside the decision, or vary and rescind, as it is in the case of the National Transportation Act, and in favour of a positive power of direction subject to statutory limitations with regard to such things as Mr. Kane has indicated. That would be the issue of a licence to a particular individual, or the rates to be set in a particular case. It is really a negative versus a positive policy instrument that we are talking about, I think.

Mr. Kane: That is what I am getting at. How particular can we get? Let us choose the pay-television issue, for example. Could you foresee the policy direction being as specific as:

[*Traduction*]

riez voir par ailleurs, M. Hind-Smith vis-à-vis des directives du Cabinet. Je me demande si vous aimeriez que les directives du Cabinet s'en tiennent à des questions précises et non à des questions de politique générale.

M. Hind-Smith: J'aimerais que l'on s'en tienne aux questions de politique générale en prévoyant certaines limites légales. Nous avons été invités à intervalles réguliers à participer aux discussions concernant la nouvelle législation sur les télécommunications; dernièrement je pense qu'il s'agissait du Bill C-16. Les différentes rédactions du projet de loi sur les télécommunications ont subi des changements significatifs depuis le premier dépôt du bill, qui ont eu pour effet de donner pratiquement tous les pouvoirs d'initiative au Gouverneur en Conseil et, à la suite des demandes présentées par nous-mêmes et, je suis sûr, par d'autres membres de l'Association des radiodiffuseurs et qui se sont traduites récemment par les propositions rédigées par le gouvernement précédent, un certain nombre de clauses de sauvegarde ont été élaborées et soumises à l'attention du Parlement.

M. Deniger: La ligne de démarcation entre l'établissement d'une politique ad hoc par le Cabinet, telle que celle qui nous occupe, et la détermination de la politique à suivre par le tribunal soit, en fin de compte, une cour, est très floue. S'il faut donc choisir une solution, je préfère courir le risque de l'intervention du Cabinet plutôt que de demander à une cour de déterminer la politique à suivre. Toutefois, ce n'est là qu'un sujet de désaccord entre nous, je pense.

M. Kane: Et bien, supposons . . .

M. Hind-Smith: Excusez-moi de vous interrompre mais je ne voudrais pas que M. Deniger croie que je suis opposé au pouvoir d'initiative du Cabinet.

M. Deniger: Non, non, je vous comprends parfaitement. On a posé cependant une question fondamentale dans vos notes qui est en quelque sorte la suivante: Qui doit avoir l'initiative des prises de décision? Je pense que si l'on doit choisir c'est au Cabinet que l'on doit faire appel.

M. R. Buchan (Association canadienne de la télévision par câble): J'aimerais préciser un point dont on parle dans votre mémoire, monsieur le président, c'est qu'il convient d'établir une distinction entre ce que l'on pourrait appeler un pouvoir de direction négatif, qui consiste à annuler ou à infirmer qu'une décision, comme c'est le cas en vertu de la Loi sur la radiodiffusion, et un pouvoir positif de direction. Nous avons traité séparément de ces deux questions et notre jugement est négatif en ce qui concerne le pouvoir d'infirmer, d'annuler, de modifier ou de reporter une décision, comme c'est le cas dans la Loi nationale sur les transports, et positif en ce qui a trait au pouvoir de direction positif soumis à des imitations légales sur des sujets tels que ceux dont a parlé M. Kane. Il pourrait s'agir du permis concédé à une personne en particulier ou des tarifs établis dans un cas précis. Je pense que le problème porte en fin de compte sur la distinction à établir entre un instrument négatif et un instrument positif d'élaboration des politiques.

M. Kane: C'est là que je voulais en venir. Jusqu'où allons-nous établir des distinctions? Prenons par exemple le problème de télévision payante. Pouvez-vous envisager que l'on soit

[*Text*]

There shall be pay-television, and then the particular decisions are the licensing decisions which Cabinet could not determine? Could you see the policy direction being so specific that it would say that CRTC implements pay-television?

Mr. Hind-Smith: I think that power, if I understand it correctly, does not exist under the Broadcasting Act. It would exist under Bill C-16, and as such, we would be happy to see it exercised in that particular case.

Mr. Kane: Yes. That is my point, though. You are saying that the policy direction could be as specific as a particular issue short of a particular licensing decision.

Mr. Hind-Smith: Correct. I think the argument is that there is a certain mandate that a regulatory authority has, and the argument Mr. Deniger I am sure would put forward is that, in exercising that limited mandate, the regulatory authority may not be aware of other matters of national concern, or other impacts and so on. Clearly on the basis of our representation on pay-television, we would argue that other matters over which the Governor in Council through the minister would have a right to say should be said.

• 1430

The Chairman: Mr. Berger, do you have a follow-up on this?

Mr. Berger: No, not at this time, Mr. Chairman.

The Chairman: Howard Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry I was not present for your presentation, sir. I have read it and I previously read your brief.

I often complain about having to travel from my constituency in Halifax West to Ottawa and all the difficulties that entails, and people say, You knew where the nation's capital was when you ran for office. In the same sense, one has less sympathy perhaps for those involved in cable television because you knew what the situation and the rules were when you got into business. It is a little difficult for persons like myself to try and cope and deal with some of the technical problems that you have.

I have heard presentations from your organizations and others in terms of some of the specific problems you have, but I think that underlines the whole problem in the regulatory field. How do you incorporate regulation into the activity such as your own with a concept of justice and fair play the public can recognize? That is what makes it very difficult for me to face you and say, Are you being fairly dealt with by the regulatory body that has jurisdiction over you, in this case the CRTC?

Have you any suggestions to make along the lines of what you are looking for, what you think your right is in facing government, bearing in mind the fact that you have a very special licence without which you cannot operate, and bearing in mind the fact that many Canadians think that you have been granted a privilege that has been denied others who

[*Translation*]

suffisamment précis pour déclarer que l'on va établir la télévision payante et enlever ensuite au Cabinet les décisions concernant l'octroi d'un tel permis. Pouvez-vous envisager que le pouvoir de direction des politiques soit précis au point que l'on puisse dire que le CRTC va mettre en application la télévision payante?

M. Hind-Smith: Je pense, si je ne me trompe pas, que ce pouvoir n'existe pas en vertu de la Loi sur la radiodiffusion. Il existera en vertu du Bill C-16 et, à ce titre, nous serions heureux qu'il s'exerce dans ce cas particulier.

M. Kane: Oui, C'est bien ce que je veux démontrer. Vous déclarez que le pouvoir de direction des politiques peut être très précis sur un point particulier sans toutefois pouvoir aller jusqu'aux décisions de concession des permis.

M. Hind-Smith: C'est exact. Je pense que l'argument est que l'organisme chargé de la réglementation a un certain mandat, et je suis sûr que M. Deniger dirait qu'en exerçant ce mandat limité, l'organisme de réglementation risque de ne pas tenir compte de questions d'intérêt national, des différentes répercussions, etc. En se fondant sur votre exemple de la télévision payante, nous soutiendrons sans ambiguïté que le Gouverneur en Conseil, par l'intermédiaire du ministre, devra être autorisé à dire tout ce qu'il a à dire sur le sujet.

Le président: M. Berger, avez-vous autre chose à dire à ce sujet?

M. Berger: Non, pas pour l'instant Monsieur le président.

Le président: Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je suis désolé de ne pas avoir pu assister à votre exposé, monsieur. J'ai lu sa transcription et j'ai auparavant lu votre mémoire.

Je me plains souvent de l'éloignement de mon comté d'Halifax Ouest et d'Ottawa et des nombreux déplacements que cela suppose. On me répond en disant: «Vous saviez où se trouvait la capitale du pays lorsque vous vous êtes présenté aux élections». De la même manière, il nous est difficile de plaindre les gens de la télévision par câble car ils savaient qu'elle était la situation et les règlements lorsqu'ils sont entrés dans le secteur. Des gens comme moi éprouvent certaines difficultés à comprendre certains problèmes techniques que vous pouvez avoir.

J'ai entendu les exposés des organisations du secteur et de l'extérieur qui nous exposent les difficultés précises que vous rencontrez. Mais je pense que vous ne faites que souligner le problème général de la réglementation. Comment réglementer des secteurs tels que le vôtre en respectant des principes de justice et d'équité que le public soit à même de reconnaître? Voilà pourquoi il m'est difficile de vous demander: «Pensez-vous que l'organisme de réglementation qui vous régit, soit le CRTC, vous traite équitablement?

Avez-vous des propositions à faire? Qu'est-ce que vous attendez des pouvoirs publics? Quels sont selon vous vos droits vis-a-vis du gouvernement, en tenant compte du fait que vous bénéficiez d'un permis très spécial sans lequel vous ne pourriez opérer et qui est considéré par nombre de canadiens comme un privilège refusé à d'autres personnes qui aimeraient en bénéfi-

[*Texte*]

would perhaps want the same authority to carry on that activity? Is there any kind of generality that you can provide to us as to how a parliamentarian copes with this situation?

Mr. Hind-Smith: I would like if I may, Mr. Crosby, to make two or three comments on that.

Your first observation, if I may, was that when we entered this business we knew the rules. In fact that is not really true, because the Broadcasting Act of 1968, the statute which governs our activities, was superimposed over a nascent industry, and many people did not expect to be enmeshed in a statute like the Broadcasting Act.

Secondly, do I believe we have been fairly dealt with? I do not think our members would wish to launch a major argument that they had not been fairly dealt with, nor would I.

Now, as to suggestions we would make, I think that the regulatory authority—in this case the CRTC—lags well behind the public demand for services which cable is capable of delivering. The CRTC has interpreted its mandate to protect older technologies: the technology of over-the-air broadcasting, at the expense of the consumer, and has tended to stifle innovation and to restrict the delivery of services with which cable wishes to deliver and can.

So that the specific suggestion I would make and I have made is that the CRTC, as the FCC in the United States, should look much more seriously at the de-regulation of the industry to accommodate consumer needs.

The Chairman: What do you mean by "de-regulation", Mr. Hind-Smith?

• 1435

Mr. Hind-Smith: Well, I can give you two or three specific examples both in Canada and the U.S. A Canadian example is a fairly recent one of some rate de-regulation or simplification procedures adopted by the CRTC for smaller cable systems, and those serving less than 3,000 subscribers.

The Chairman: It is not de-regulation, it is simplified.

Mr. Hind-Smith: It is greatly simplified. In fact, it does not even need to go to the public hearing process at all. The CRTC still maintains the right to oversee, whatever right it claims to have. It reserves the right to exercise it in a rate proceeding with cable.

The U.S. example that I think of is the lifting of restrictions on the importation of distant signals in the United States market places. The U.S. cable operators have been under equally severe strictures by the FCC. The FCC conducted a major economic inquiry into the relationship with cable and broadcasting and concluded, and I thought I had brought the

[*Traduction*]

cier?» Pouvez-vous nous indiquer de manière générale qu'elle est, selon vous, la façon dont le Parlement doit s'attaquer au problème?

M. Hind-Smith: Si vous me le permettez, M. Crosby, je vous apporterai deux ou trois éléments de réponse à ce que vous venez de dire.

Votre première observation a été de dire, si je ne me trompe, que nous connaissions les règles du jeu lorsque nous sommes apparus sur le marché. En fait, ce n'est pas entièrement vrai, étant donné que la Loi sur la radiodiffusion de 1968, qui régit nos activités, a été plaquée sur une industrie naissante et nombre de gens ne s'attendaient pas à être régis par une loi telle que la Loi sur la radiodiffusion.

En second lieu, vous me demandez si je pense avoir été traité de manière équitable? Je ne pense pas que nos membres, ni moi-même, puissent véritablement soutenir n'avoir pas été traités équitablement.

Passons maintenant aux propositions. J'estime que l'organisme de réglementation, en l'espèce le CRTC, reste très en arrière de la demande publique de services que l'industrie de la transmission par câble est capable de fournir. Le CRTC a interprété son mandat comme étant celui de la protection des vieilles techniques, celles qui privilégient la radiodiffusion par la voie des airs au détriment du consommateur et qui ont tendance à étouffer l'innovation et à restreindre la fourniture d'un service que l'industrie des transmissions par câble veut et peut fournir.

La proposition précise que j'aimerais faire, et que j'ai déjà faite, vise à faire en sorte que le CRTC, comme l'a fait le FCC aux États-Unis, s'efforce davantage de réduire la réglementation de l'industrie afin de tenir compte des besoins du consommateur.

Le président: Qu'entendez-vous par réduire la réglementation? M. Hind-Smith.

M. Hind-Smith: Je vous donnerai deux ou trois exemples précis tirés du Canada et des États-Unis. L'exemple canadien est assez récent et concerne un certain abandon de la réglementation ou une simplification des procédures adoptées par le CRTC dans le cas des systèmes de transmission par câble de petite taille et de ceux qui desservent moins de 3,000 abonnés.

Le président: Il s'agit d'une simplification et non d'un allégement de la réglementation.

M. Hind-Smith: Il s'agit d'une très grande simplification. En fait, les assujettis n'ont même pas à se soumettre à des audiences publiques. Le CRTC conserve un pouvoir de supervision, quels que soient les droits qu'il puisse avoir. Il se réserve le droit de l'exercer vis-à-vis des sociétés de distribution par câble en matière de procédure d'établissement des tarifs.

L'exemple américain auquel je pense est celui de l'allégement des restrictions à l'importation des communications à distance sur les marchés des États-Unis. Les exploitants de câble étaient jusque-là soumis aux États-Unis à des restrictions tout aussi sévères de la part du FCC. Après avoir procédé à une grande étude économique des relations entre le câble et la

[*Text*]

quote along but I realize I have not now, a memorable quote to the effect that the benefits to the consumer of additional service by cable would seem to override any suggestion of danger to the existing technology of over-the-air broadcasting. Those are two examples which spring to mind of de-regulatory moves.

A third one from the U.S. was the lifting of restrictions on the licensing of TVRO, which has resulted in a major explosion of new entertainment sources in the U.S., and I do not think, if I may say, that there is any evidence of which I am aware that other industries have been particularly damaged by that.

The Chairman: Is it a question of the industry being damaged, or the so-called public interest being harmed?

Mr. Hind-Smith: Well, in answer to Mr. Crosby's question, I think the public is being more harmed now by the restrictions that exist on the activities of cable television than they would be if they were relieved of those restrictions, and the very fact that citizens in literally hundreds of communities have chosen to absent themselves from the regulated system by the employment of TVROs for their own use indicates that they are not altogether satisfied with the restrictions that exist on them.

There is indeed, if I may say, Mr. Chairman, a very real danger that unless some of the restrictions on cable television are lifted, people will absent themselves. They will just simply say, Well we do not need cable television; we do not need the guarantees that are provided for French services in Toronto, or English services in Quebec City, or a community channel, or a digital channel; we will simply watch on our own TVRO and let the CRTC make regulations that apply to the rest of you.

The Chairman: We could always outlaw TVROs.

Mr. Hind-Smith: Well, it would be quite a test of political will, I would suggest, Mr. Chairman.

Mr. Kane: Mr. Hind-Smith, we have been looking at this in a process sense, and . . .

Mr. Crosby (Halifax West): As a matter of fact, for the record, Mr. Chairman, you joined in after I asked the question, and I want to go back to my original thoughts and ask about my original question.

The Chairman: I am sorry. I did not mean to interfere. Maybe you could continue now. I am sorry.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me make myself clear, Mr. Hind-Smith, and I say this unashamedly. I cannot deal personally, I do not know about our great chairman, with the specifics of CRTC regulation as it affects an industry like cable television. I deal of necessity in generalities.

What are your problems? What is the mischief that you see in the operation of the CRTC from your point of view, and how does that project onto the broader stage of government regulation? You obviously are not entirely satisfied, as a

[*Translation*]

radiodiffusion, le FCC a conclu, je pensais avoir les citations exactes, mais ce n'est pas le cas, en disant que les bénéfices procurés au consommateur par un service de câble supplémentaire semblait devoir compenser largement l'éventuel préjudice causé à la radiodiffusion par la voie des airs. Ce sont là les deux exemples qui me viennent immédiatement à l'esprit lorsque l'on parle d'allégement de la réglementation.

Un troisième exemple qui nous vient des États-Unis est la suppression des restrictions imposées à l'octroi de permis des stations TVRO, ce qui a entraîné une véritable prolifération de nouvelles stations d'animation aux États-Unis. Je peux dire en outre que je n'ai pas connaissance d'un préjudice qui aurait pu être causé à d'autres industries à la suite des initiatives.

Le président: Doit-on s'occuper du préjudice causé à l'industrie ou de l'intérêt public?

M. Hind-Smith: Pour répondre à la question de M. Crosby, je pense que le public a plus à souffrir aujourd'hui des restrictions imposées aux activités de la télévision par câble que d'une suppression éventuelle de ces restrictions. Le fait même que les citoyens appartenant à des centaines de communautés différentes ont choisi de se retirer du système réglementé et de se servir de leur propre TVRO montre qu'ils ne sont pas totalement satisfaits des restrictions imposées.

A moins que les restrictions imposées à la télévision par câble ne soient supprimées, j'estime que l'on court véritablement le danger, monsieur le président, que les gens se retirent du système. Il ne faut pas se contenter de dire: «Nous n'avons pas besoin de la télévision par câble. Nous n'avons pas besoin des garanties que procure un service en français à Toronto ou un service en anglais à Québec, ni des chaînes communautaires, ni des chaînes digitales. Les gens vont se contenter de regarder leur propre TVRO et laisser le CRTC réglementer le reste à notre intention.

Le président: On peut toujours interdire l'usage des TVRO.

M. Hind-Smith: Je pense, monsieur le président, qu'il s'agirait là d'un bon test politique.

M. Kane: M. Hind-Smith, nous avons jusque-là examiné les façons de procéder, et . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous signale monsieur le président que votre intervention est postérieure à ma question et j'aimerais revenir au problème que j'ai posé à l'origine.

Le président: Excusez-moi, je ne voulais pas vous interrompre. Vous pouvez continuer.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais me faire comprendre clairement, M. Hind-Smith, et je le dis sans arrières pensées. Je ne suis pas au courant personnellement, je ne sais pas si c'est le cas de notre cher président, des différents points précis de la réglementation du CRTC qui s'appliquent à l'industrie de la télévision par câble. Je dois m'en tenir nécessairement à des généralités.

Quels sont vos problèmes? Quels sont les dangers de l'intervention du CRTC dans le cadre de votre exploitation et, de manière générale, du point de vue de la réglementation gouvernementale? De tout évidence, vous n'êtes pas totalement satis-

[*Texte*]

representative of the cable television industry, with the regulatory authority that has been exercised over you.

• 1440

You cannot get into a nits and lice situation. There are little matters that are going to be of concern to you. What do you see is the problem? Is the CRTC in terms of its membership, the kind of people that are on the CRTC, unaware of your problems? Do they not grasp the fact that you are in business and have to appeal to the public and make your way in your own field in competition, as you say, with other alternatives for the viewer? How do you see them? This is an opportunity, let me say, for you to express the concern you may have in a more general way. We are not going to solve the problem of a cable television station in Northern Ontario that has not got as many viewers and are not getting as good a fee-structure as it requires. We are here to say, Look, what the heck is the CRTC all about? Do they know anything about cable television, or are they a bunch of political hacks that are incapable of governing, or what?

Mr. Hind-Smith: You have handed me a valued opportunity, and I hope I can treat it both carefully and respectfully. I would not use your word "mischief". I would say that the single overriding complaint I would have with the CRTC is its limited view of the potential of the traditional broadcasting system and the view that the existing broadcasting system should be over-protected at the expense of the potential of the new telecommunications system, of which cable television is a contributive part.

The CRTC is, in the public mind, I think not a popular agency, and I think there is some justification, because it has too often sought to restrict viewer choice rather than to allow it to expand. I think in your own constituency, a good example is that the people of Halifax were long denied the same rights as people in other parts of Canada to receive the full availability of signals. Now, why? Because of representations made by other participants in the broadcasting system that their business, that of over-the-air broadcasting, is alleged by them to be subject to damage as a result of cable television.

I think the proper view of the commission should be to give greater consideration to what the consumer need is and what consumer desires are. That is a rather long answer. I hope a responsible one, but it is a sincerely meant one.

Mr. Crosby (Halifax West): I think you are being very responsible in your response because, perhaps I am prepared to say it, the CRTC, not only in the situation you describe in Halifax, but elsewhere across Canada, has identified itself as "butt-in-ski" organization, an organization, particularly in the cablevision field, that accomplishes little or nothing. Once it grants jurisdiction, once it grants a licence, many would say—and I am one of them—that the cable television operation should be given full reign to capture its market with fair ground-rules in terms of its competitions. However, my views of the CRTC do not matter so much as how you characterize the difficulty.

[*Traduction*]

fait, à titre de représentant de l'industrie de la télévision par câble, de la réglementation que l'on vous a imposée.

Il ne s'agit pas de couper les cheveux en quatre, je suis sur qu'un certain nombre de questions doivent véritablement vous préoccuper. Quel est selon vous le problème? Les gens du CRTC sont-ils incapables de percevoir vos difficultés? Ne comprennent-ils pas le fait que vous êtes une entreprise qui doit faire appel au public et disputer le marché à d'autres moyens de diffusion concurrents? Comment les considérez-vous? Vous avez l'occasion, laissez-moi vous le dire, d'exprimer les craintes que vous pouvez avoir d'une manière plus générale. Il ne s'agit pas pour nous de résoudre le problème d'une station de télévision par câble du nord de l'Ontario qui n'a pas suffisamment d'abonnés et dont les tarifs ne sont pas aussi bons qu'elle le désire. Nous sommes là pour vous demander ce qu'est véritablement le CRTC? Ses représentants savent-ils ce qu'est la télévision par câble ou leur ambition politique les empêche-t-elle d'administrer quoi que ce soit?

M. Hind-Smith: Votre question m'offre une possibilité de réponse exceptionnelle et j'espère que je pourrai le faire avec toute l'attention et le respect nécessaire. Je ne reprendrai pas le terme de «danger». Je dirai simplement que le grand reproche que l'on peut faire au CRTC est sa conception étroite du potentiel offert par le système de radiodiffusion traditionnel et de la nécessité de le surprotéger au détriment des nouveaux systèmes de communication dont fait partie le système de transmission par câble.

Je ne pense pas que le CRTC soit très populaire dans le public et j'estime que cela est justifié en partie parce qu'il a trop souvent cherché à restreindre les choix offerts aux téléspectateurs au lieu de les multiplier. Votre comté en est un bon exemple puisque les habitants d'Halifax se sont vus pendant longtemps refuser les mêmes droits de réception que dans les autres régions du Canada. Pour quelle raison? Parce que les autres représentants du système de radiodiffusion font valoir que leur entreprise, leur système de radiodiffusion par la voie des airs est susceptible de subir un préjudice du fait de la concurrence de la télévision par câble.

A mon avis, le Conseil devrait tenir compte davantage des besoins et des désirs du consommateur. J'ai été un peu long. J'espère m'être exprimé de manière responsable et je peux vous assurer l'avoir fait avec une totale sincérité.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous vous êtes exprimé de manière très responsable car j'irais jusqu'à dire que le CRTC, non seulement dans le cas que vous citez au sujet d'Halifax mais aussi ailleurs au Canada, s'est révélé être une «Tour d'ivoire», tout particulièrement dans le domaine de la télévision par câble, qui ne fait rien ou pas grand chose. Nombre de gens diront, je suis un de ceux-là, qu'une fois délimité son domaine de compétence, une fois les permis accordés, la télévision par câble devra pouvoir librement se tailler un marché en respectant des règles de saine concurrence. Cependant, mon opinion au sujet du CRTC a moins d'importance que la façon dont vous caractérisez la difficulté.

[*Text*]

You have told us what the difficulty is. How do you resolve it? Is it personnel? Again, do you restructure the personnel; do you include a different process, or do you just cut out all the rules they seek to impose upon the operation which basically is a company-to-person activity?

Mr. Hind-Smith: I think through you, Mr. Chairman, Mr. Crosby, that we would not quarrel with the personnel. I think they are honest people trying to exercise the stated mandate they see in the objectives of broadcasting in Section 3.

• 1445

I think it relates more to the more innovative and courageous execution of that mandate, as has happened, for example, with the Federal Communications Commission that did choose deliberately to place the consumer interest as its highest concern, and said so. Very seldom do you see references to that in my recollection of CRTC decisions. One has constantly to demonstrate what damage you may or may not do to existing business undertakings and existing technologies. I think it would be preferable if the CRTC encouraged people to show what the public benefit would be.

Mr. Crosby (Halifax West): I think you have answered my question in another way. They may have put consumer interest paramount, but the interpretation by the CRTC of what is in the consumer interest may be open to serious question, and that is the failure of the system: the fact that the CRTC, without any public connection, can interpret what is the consumer interest.

However, let me just leave you with this remark: That is not true; they do not look after the consumer interest. They do not know what the consumer interest is and that is what the failure of the system is. They have no relationship to the consumer. They may complain, they may be excusing their action as being in the consumer interest, but they have no idea what is in the consumer interest. In fact, the example you point out of not allowing access to CBS in the metropolitan Halifax area is an example of their pretending or claiming to act in the consumer interest. Let us leave it at this: That your industry is an excellent example of over-regulation by government without any real mandate from anybody as far as I am concerned.

Mr. Hind-Smith: I think, through you, Mr. Chairman, I find one other comment worth making. People remark on the fact that the Broadcasting Act of 1968 was passed by Parliament, I think with only one dissenting vote. It is one of the few pieces of legislation, I believe, that ever came that close to unanimity . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Means nothing.

Mr. Hind-Smith: . . . and yet I have characterized it, with no disrespect for Parliament, as being an unpopular act because it seeks to impose national cultural objectives over top of the demonstrated wishes of ordinary people. It is that

[*Translation*]

Vous nous avez indiqué ce qu'était la difficulté. Comment feriez-vous pour la résoudre? S'agit-il d'une question de personnel? Comment allez-vous restructurer le personnel? Allez-vous changer la procédure ou tout simplement supprimer l'ensemble des règlements imposés au sein d'un système qui, finalement, relève des relations entre les particuliers et l'entreprise?

M. Hind-Smith: Je ne voudrais pas m'attaquer au personnel à cette tribune. J'estime que ce sont des gens honorables qui s'efforcent d'exercer le mandat qui leur a été confié à l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion.

Je pense que le problème est d'exécuter ce mandat en faisant preuve de plus d'imagination et de courage. C'est le cas par exemple de la Commission sur les communications fédérale qui a choisi délibérément de faire passer l'intérêt du consommateur avant toute autre chose, et qui l'a dit publiquement. Je ne me souviens pas avoir vu beaucoup de décisions du CRTC dans ce sens. La préoccupation constante du Conseil consiste toujours à se demander qu'elle va être le préjudice causé à telle ou telle industrie ou à telle ou telle technique. Je pense qu'il serait préférable que le CRTC incite les gens à se demander où se trouve l'intérêt public.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que vous n'avez pas vraiement répondu à ma question. Même si l'intérêt public avait été mis en avant, c'est au CRTC qu'il aurait appartenu de l'interpréter et c'est là qu'intervient la difficulté. La faille du système, c'est que le CRTC puisse se faire le porte-parole de l'intérêt du consommateur sans entretenir aucun lien avec le public.

Je vous ferai remarquer toutefois pour finir que ce n'est pas vrai; que le CRTC ne se préoccupe pas de l'intérêt du consommateur. Il ne connaît pas les intérêt du consommateur et n'a aucune relation avec ce dernier, ce qui constitue précisément la faille du système. Il a donc protesté, tenté de justifier ses agissments en expliquant qu'ils sont dans l'intérêt du consommateur, il n'a en fait aucune idée de ce qu'est l'intérêt du Consommateur. L'exemple que vous avez indiqué, en nous signalant que l'on a refusé à la station CBS l'accès à la région métropolitaine d'Halifax montre bien qu'il ne fait que prétendre agir dans l'intérêt du consommateur. La conclusion est la suivante: votre industrie est un parfait exemple de réglementation excessive de la part d'un gouvernement aucunement mandaté pour ce faire.

M. Hind-Smith: Puis-je, avec votre permission, Monsieur le Président, faire une autre observation que je juge intéressante. On nous fait remarquer que la Loi de 1968 sur la radiodiffusion a été adoptée par le gouvernement avec, je crois, une seule voix contre. C'est là, je crois, un exemple rare de quasi unanimité . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Cela ne veut rien dire.

M. Hind-Smith: . . . et pourtant, je l'ai dit sans vouloir désobliger le Parlement, il s'agit là d'une loi impopulaire car elle s'efforce d'imposer des objectifs culturels nationaux sans tenir compte des désirs avoués de la population. Voilà la

[*Texte*]

provision in the Broadcasting Act on which the regulator draws his right to regulate against what I call the public interest.

Mr. Buchan: Mr. Chairman, I would like to address myself to the earlier remarks made by Mr. Crosby, to clarify that we certainly are not here with reference, in the brief or including remarks by Mr. Hind-Smith, to rates. We are not here on a rate-increase application. The suggestion that we put in the brief, and Mr. Hind-Smith's opening remarks, was to the effect that the CRTC spends perhaps a disproportionate amount of the time and resources available to it as a regulatory body dealing with that particular question. We feel from our own statistics, and they are based on the information available to us, that some 40 to 50 per cent of the resources of the CRTC, based on the number of applications processed, based on the number of hearings heard and the staff that we know would be allocated to the consideration of those kind of questions, are going on to questions related to rate-increase applications for cable television undertaking's, whereas at the same time, there are major pressing questions relating to the infra-structure of the telecommunications system in the country which we do not believe are being adequately or expeditiously enough addressed by the commission, and . . .

• 1450

The Chairman: Excuse me. Is this just because the commission is over-worked? Maybe it should have two bodies: one dealing with nothing but rate increases, and another dealing with the policy aspect.

Mr. Hind-Smith: Can I just, if I may, give you a specific example and one which we welcome from the CRTC. Do not hold me, Mr. Chairman, to the precise figures, but in the de-regulatory move on cable rights which I referred to earlier in answer to your question, Doctor Meisel remarked that by the simplified procedures for smaller cable systems, 20 per cent of the workload of the commission should be reduced where it only affected 5 per cent of the total subscribers in the country. I think the point Mr. Bucken was going to make is they are not an extension of that, where the marketplace could be allowed greater play on the subject of rates to permit the staff and appointed members of the commission to concentrate on some of these broader policy issues, albeit under direction, Mr. Deniger.

Mr. Kane: The problem with all this is that the CRTC came before the committee and declared that it did not want to have any policy responsibilities; that it viewed its function as being the administration of a piece of legislation and it did not like the responsibility of having a larger policy role in the regulatory process.

Mr. Milligan: If I may, Mr. Chairman, I would like to answer the question first that you put: Is the CRTC overworked? Based on my experience as a counsel appearing before that commission for the past few years and a few years before that as a policy advisor to the Deputy Minister of Communications, I would say yes, it is overworked. I personally believe, viewed from the outside, that it is understaffed, but

[*Traduction*]

disposition de la Loi sur la radiodiffusion dont se réclame la réglementation pour s'opposer à ce que j'appelle l'intérêt public.

M. Buchan: Je voudrais revenir sur les premières observations de M. Crosby afin de préciser que nous ne parlons absolument pas de tarifs, qu'ils s'agisse du mémoire ou de l'exposé de M. Hind-Smith. Nous sommes loins de question la des demandes d'augmentation de tarif. Nous avons indiqué dans notre mémoire, et M. Hind-Smith l'a signalé dans sa présentation, que le CRTC consacrait peut-être trop de son temps et de ses ressources à cette question en particulier. Nos statistiques, qui se fondent sur les informations dont on peut disposer, nous indiquent qu'environ 40 à 50 pour cent des ressources du CRTC, en fonction du nombre de demandes traitées, du nombre d'audiences tenues et de la quantité de personnel qui, selon nous, devra s'occuper de cette question, sont consacrées à des demandes d'augmentation de tarif présentée par les entreprises de télévision par câble, alors que, parallèlement, subsiste d'importantes question liées à l'infrastructure du système de télécommunication du pays qui, à notre avis, sont traitées trop rapidement ou de manière inappropriée par le Conseil.

Le président: Excusez-moi. Cela vient-il du fait que le Conseil est surchargé de travail? Peut-être devrions-nous disposer de deux organismes: l'un chargé uniquement des augmentations de tarif et l'autre des questions de politique.

M. Hind-Smith: Laissez-moi vous donner un exemple précis qui illustre une décision du CRTC que nous avons accueillie avec plaisir. Je ne peux vous donner, monsieur le président, des chiffres exacts, mais lors de l'allègement de la réglementation sur les droits de transmission par câble pour les petites entreprises dont j'ai parlé tout à l'heure en réponse à votre question, le docteur Meisel a fait remarquer que la simplification des procédures correspondantes devait entraîner une réduction de 20 pour cent de la charge de travail du Conseil alors qu'elle ne touche que 5 pour cent des abonnés du pays. Je pense que ce que M. Bucken veut dire est qu'il faudrait laisser jouer plus librement les forces du marché en matière de tarifs, ce qui permettrait au personnel et aux membres nommés du conseil de se concentrer en priorité sur les questions de politique générale tout en agissant dans un certain cadre, M. Deniger.

M. Kane: Le problème, c'est que le CRTC s'est présenté devant le comité et a déclaré qu'il ne voulait pas avoir de responsabilités en matière de politique, qu'il considérait son rôle comme étant celui d'administrer un corps de loi et qu'il ne désirait pas jouer un plus grand rôle au sein du système de réglementation.

M. Milligan: Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais revenir à votre première question: le CRTC est-il surchargé de travail? En tant que conseiller ayant comparu devant le Conseil ces dernières années et, quelques années auparavant, en qualité de conseiller politique du sous-ministre des Communications, je répondrai par l'affirmative le Conseil est surchargé de travail. J'estime personnellement, en jugeant

[*Text*]

I do not believe the answer to the overworked and understaffed element is another section of the CRTC dealing just with rate-increase applications for cable television undertakings, which we believe might be left unregulated because there is a surrogate for regulation: the viewers' discression to disconnect, if they will, from the cable television service, which is not a utility but a discretionary service. And I do believe that it is.

The second one, with regard to Mr. Kane's remark: I reviewed the transcript of the CRTC's appearance before the task force, and I think some of the remarks made were prospective, having regard to the discussion paper and Bill C-16 and other legislative proposals; that they would welcome the opportunity to be relieved of having that policy responsibility, but that, under current legislation where the mandate of the CRTC is to regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system that, under that mandate supervision and the fact that in the Department of Communications Act there is no mention of broadcasting—the responsibilities left to the Minister of Communication are residual in nature—the CRTC has historically taken on responsibility for development of broadcasting policy in the absence of another appropriate method of doing it.

The only method of doing it currently, under existing statutes, is a limited power of direction that exists under Section 22 of the Broadcasting Act, and what I have referred to as a negative power of revoking or setting aside a broadcasting decision under Section 23. So the minister and the executive arm of government, through the Governor in Council, is left with a limited role which I think we are *ad idem* with the CRTC in suggesting ought to be changed.

However, under the existing legislative framework, someone has to perform the role. In the last few years, there has been drift in that area because I think many on the staff of the CRTC and the executive committee are looking forward to the day when that legislation will go into the House and perhaps be passed and do not want to overstep the bounds. The minister would like to exercise it and the government would like to exercise a greater policy-making role, but lacks the statutory mandate and authorization to do it.

The Chairman: So everyone, you are saying, favours putting the policy-making apparatus back into the hands of the executive and Parliament? You do, the minister does and the CRTC does.

Mr. Buchan: I am speaking personally for myself, but I think we have had discussions in the course of preparation for these hearings and I think my client is in agreement, but he should perhaps speak for himself on this.

Mr. Hind-Smith: Well, subject only, Mr. Chairman, to the answer I gave Mr. Deniger a moment ago, that in the original appearance of the power of direction, we and others were opposed to it because it was so bald and so blatant. We have

[*Translation*]

de l'extérieur, qu'il manque de personnel. Mais je ne crois pas que la réponse à une surcharge de travail et un manque de personnel soit de doter le Conseil d'un organe supplémentaire chargé uniquement d'entendre des demandes d'augmentation de tarif présentées par les entreprises de télévision par câble, que l'on n'a pas besoin de réglementer à mon avis puisqu'il existe une autre solution, les téléspectateurs ayant toujours la possibilité de débrancher s'ils le désirent le service de télévision par câble qui n'est pas un service public mais un service facultatif. J'en suis persuadé.

En ce qui concerne maintenant la remarque de M. Kane, j'ai consulté le compte rendu de l'audience du CRTC par le groupe de travail et je peux dire que les discussions concernaient en partie l'avenir, portant par exemple sur le document de discussion, le Bill C-16 ou d'autres propositions législatives. Le Conseil serait très heureux d'être déchargé de ses responsabilités en matière d'élaboration des politiques. Cependant, en vertu de la Loi actuelle, le mandat du CRTC veut qu'il réglemente et supervise l'ensemble du domaine de la radiodiffusion canadienne et, compte tenu du fait que la Loi sur le ministère des Communications ne donne aucune précision sur la radiodiffusion et ne laisse qu'une responsabilité résiduelle au ministre des Communications dans ce domaine, le CRTC a pris sur lui au cours des années d'élaborer les politiques de radiodiffusion en l'absence d'autres solutions.

La seule autre façon de procéder dans le cadre de la législation actuelle consiste à exercer un pouvoir de direction limité en vertu de l'article 22 de la Loi sur la radiodiffusion et de faire appel à ce que j'ai appelé un pouvoir négatif de révocation ou d'annulation d'une décision prise en matière de radiodiffusion en vertu de l'article 23. Le ministre, représentant la branche de l'exécutif par l'entremise du Gouverneur en Conseil, est donc confiné dans un rôle limité et je pense que nous sommes d'accord avec le CRTC pour demander que la situation change.

Compte tenu de la Loi actuelle, il faut toutefois que quelqu'un exerce ce rôle. Depuis quelques années, les choses deviennent floues dans ce domaine car à mon avis de nombreux membres du personnel du CRTC et du comité entrevoient une modification de la législation et l'adoption éventuelle d'une nouvelle loi par la chambre et ne veulent pas se compromettre. Le ministre et le gouvernement tout entier, qui aimeraient jouer un rôle plus grand en matière d'élaboration des politiques, n'ont pas l'autorisation et le mandat légal pour le faire.

Le président: Donc, vous nous dites que tout le monde est en faveur de la solution qui consiste à remettre le soin de l'élaboration des politiques entre mains de l'exécutif et du Parlement? C'est votre avis, celui du ministre et celui du CRTC.

M. Buchan: Je parle en mon nom propre mais les entretiens que nous avons eus lors de la préparation de ces audiences me laissent penser que mon client est d'accord avec moi, mais peut-être serait-il préférable qu'il le dise lui-même.

M. Hind-Smith: Oui, monsieur le président, sous la seule réserve de la réponse que j'ai donnée à M. Deniger il y a un moment en indiquant qu'au moment de la première apparition du pouvoir de direction nous-mêmes, et d'autres, se sont

[*Texte*]

come, through discussion and greater understanding flexibility on the part of the drafters of the legislation, to accept that as a necessity under protection.

The Chairman: Could I ask you about this whole rate-setting process? The group that was before us this morning indicated they do not have enough information available to them really to oppose, and act in the consumers' interests, your applications for rate increases. They want much greater disclosure of financial information and they also feel that you are a public utility. You disagree with that. How do you feel the new access to information bill is going to affect your operations in terms of disclosure?

Mr. Hind-Smith: I am not a qualified student of the new Bill C-43 to comment in detail on how it might, but I do know that as a result of procedures, a great deal of financial information is now available through the regulatory process and through the CRTC. The issue, in fact, went to the courts, they had to—the Consumers' Association—and I would have thought they were reasonably satisfied with the amount of disclosure which the CRTC requires.

The Chairman: They said just the opposite this morning. Am I not correct in what they said?

Mr. Hind-Smith: I do not know how much more would be useful to the Consumers' Association, but I do not think, if I may suggest, that profit(s) as such are the concern of the Consumers' Association or the consumer. What the consumer should be concerned with is getting value for service. Is he getting a useful service which he is willing to pay for at a rate that he can afford? In point of fact if I may say, the experience over the past five years is that rates paid for cable have lagged considerably behind both rates paid for telephones and the cost of living index. Somebody might be able to produce that figure for me, but cable rates have gone up, I think the figure is 38 per cent.

The Chairman: I do not think the issue is whether you are getting enough money or not. What we have to decide as a committee is the type of information that should be available in the process, to whom it should be available, what it is going to do in terms of competition, what it is going to do to the consumer. Is it going to hurt the private sector? Is it going to help or hinder the process if we make more financial information available?

Mr. Hind-Smith: I frankly do not know, Mr. Chairman, what more financial information; the financial statements are filed with the commission. They are the subject to examination at the time of rate-increase hearings.

Mr. Berger: Who can examine them? Are they publicly available, or are they available to the CRTC?

Mr. Hind-Smith: If they are filed by the applicant for a rate increase in support of his application, they are available to the

[*Traduction*]

opposés à la brusquerie et à l'insolence du procédé. Grâce aux discussions ainsi qu'à une meilleure compréhension et à une plus grande souplesse de la part des rédacteurs de la législation, nous en sommes venus à accepter ce fait comme une nécessité s'il s'accompagnait d'une certaine protection.

Le président: Puis-je vous poser une question concernant l'ensemble de ce processus d'établissement des tarifs? Le groupe que nous avons entendu ce matin s'est plaint de ne pas avoir suffisamment d'informations pour pouvoir s'opposer véritablement, dans l'intérêt des consommateurs, à vos demandes d'augmentation de tarif. Il désire obtenir une divulgation beaucoup plus grande des informations financières, estimant par ailleurs que vous constituez un service public. Vous n'êtes pas d'accord avec cette qualification. Quelles vont être, à votre avis, les conséquences de la nouvelle Loi sur l'accès à l'information en ce qui concerne la divulgation de vos activités?

M. Hind-Smith: Je ne suis pas suffisamment au fait de toutes les implications du Bill C-43 pour commenter en détail ces conséquences, je pense néanmoins que d'ores et déjà, à la suite des procédures intentées, un grand nombre d'informations financières sont divulguées dans le cadre du système de reglementation et par l'intermédiaire du CRTC. La question a en fait été tranchée par les tribunaux et je pense que l'Association des consommateurs devrait être raisonnablement satisfaite de la divulgation exigée par le CRTC.

Le président: Elle vient de nous dire exactement le contraire ce matin si je ne me trompe?

M. Hind-Smith: Je ne sais pas dans quelle mesure une divulgation supplémentaire pourrait être utile à l'Association des consommateurs et je dirai, si vous me le permettez, que c'est le profit en tant que tel qui inquiète les consommateurs et leur association. Le consommateur devrait plutôt se préoccuper d'en avoir pour son argent. Bénéficie-t-il d'un service utile qu'il est prêt à payer à un tarif raisonnable? Je dirai d'ailleurs que ces cinq dernières années, les tarifs de la télévision par câble sont restés très en deçà des tarifs téléphoniques et de l'élévation du coût de la vie. L'un d'entre vous pourra peut-être me donner le chiffre exact mais il me semble que cette augmentation a été de 38 pour cent.

Le président: Je ne pense pas que le problème sera de savoir si vous recevez suffisamment d'argent ou pas. Le travail des comités consiste à se demander quel type d'information doit être divulgué, quels doivent en être les bénéficiaires, quelles en seront les conséquences vis-à-vis de la concurrence ou pour le consommateur, quel danger est-on susceptible de faire courir au secteur privé et, enfin, le système en sera-t-il allégé ou au contraire allourdi?

M. Hind-Smith: Franchement, Monsieur le président, je ne vois pas quel type d'information financière supplémentaire on pourrait divulguer. Les états financiers sont déposés auprès du Conseil. Ils sont examinés au moment des audiences sur les augmentations de tarifs.

M. Berger: Qui peut les examiner? Peuvent-ils être mis à la disposition du public ou sont-ils réservés au CRTC?

M. Hind-Smith: Lorsqu'ils sont déposés par le demandeur à l'appui de sa demande d'augmentation de tarif, les tiers peu-

[*Text*]

intervenor to look at. If the applicant does not choose to file, or choose(s) to file on a confidential basis, then whatever information he wants to put forward cannot be part of the determination which the regulatory agency uses in coming to a decision.

Mr. Berger: Can be or cannot?

Mr. Hind-Smith: Cannot. In other words, if the applicant chooses to support his case with financial data, that financial data is available to the intervenor who may wish to oppose.

Mr. Berger: Have you in the past . . .

Mr. Hind-Smith: May I just add, excuse me, on that point, Mr. Chairman, that the number of times applicants for rate increases in cable television cases are intervened against by the citizens in infinitesimally small.

Mr. Berger: Well, perhaps because they do not have the information or the wherewithal to make intervention. I was wondering, if it is at your discretion, do you normally support applications for rate increases with financial statements?

• 1500

Mr. Hind-Smith: That is the normal practice.

Mr. Berger: A further question. On page 5 of your brief, you state that it would appear CRTC agrees

> that financial disclosure by licensees should only be required when such disclosure is relevant to applications or issues at hand, for example, when application is made for an increase in fees.

Fine. Now, what happens if the CRCT is considering the matter of whether cable companies should get into the business of producing Canadian content? Would they normally look at your financial statements in that case to see whether you have got the profits necessary to put into Canadian productions?

Mr. Hind-Smith: Well, all of that information, Mr. Chairman, is available through the filings required under the Statistics Canada Act, the annual filings which are made available to the CRTC, and which every cable licensee is required to file. That information is available.

Mr. Berger: Has the . . .

The Chairman: To the public, or just to the CRTC? CRTC told us they have discretion as to what they release to intervenors, in terms of . . .

Mr. Hind-Smith: Well, in the kind of situation which Mr. Berger puts in front of us where they are trying to decide a general principle, the Statistics Canada catalogue of information is, of course, available to anybody. The CRTC massages the information in individual cases, obviously, and runs it through its computers, and they draw conclusions and release them.

[*Translation*]

vent les examiner. Si, par contre, le demandeur ne les dépose pas, ou exige la confidentialité pour ce faire, les informations déposées ainsi ne peuvent être utilisées par l'organisme de réglementation lorsque ce dernier prend sa décision.

M. Berger: Peuvent ou ne peuvent pas?

M. Hind-Smith: Ne peuvent pas. En d'autres termes, lorsque le demandeur choisit de justifier sa position en donnant des informations financières, ces informations financières sont mises à la disposition des tiers susceptibles de s'opposer à la demande.

M. Berger: Avez-vous dans le passé . . .

M. Hind-Smith: Je voudrais rajouter, veuillez m'en excuser monsieur le président, qu'il est très rare qu'un tiers intervienne à l'encontre d'une augmentation de tarif présentée par une société de distribution par câble.

M. Berger: Peut-être parce qu'il ne dipose pas de l'information ou des moyens lui permettant de le faire. Je me demande, puisque c'est laissé à votre discrétion, si en règle générale vous présentez des états financiers à l'appui de vos demandes d'augmentation de tarif?

M. Hind-Smith: C'est la pratique normale.

M. Berger: Une question supplémentaire. A la page 5 de votre mémoire, vous indiquez

> qu'il semble que le CRTC soit d'accord pour dire que la divulgation d'informations financières par les titulaires des permis d'exploitation ne soit exigée que lorsque la divulgation s'applique à la demande ou à la question en jeu soit, par exemple, lorsque la demande porte sur une augmentation de tarif.

Très bien. Que se passe-t-il maintenant lorsque le CRTC étudie la question de savoir si les sociétés de diffusion par câble doivent respecter un certain niveau de contenu canadien? Examine-t-il normalement vos états financiers afin de préciser dans quelle mesure vous faites des bénéfices suffisants pour vous lancer dans des productions canadiennes?

M. Hind-Smith: Monsieur le président, on peut se procurer toutes ces informations dans les documents exigés par la Loi sur Statistique Canada qui sont déposés chaque année par chacun des titulaires d'un permis d'exploitation de télévision par câble. L'information est donc disponible.

M. Berger: Est-ce que . . .

Le président: Disponible, pour le public ou simplement pour le CRTC? Le CRTC nous a indiqué qu'il disposait d'un pouvoir discrétionnaire pour divulguer aux tiers, lorsqu'il s'agit de . . .

M. Hind-Smith: Dans l'exemple qu'a choisi M. Berger, lorsque l'on s'efforce de définir un principe d'ordre général, le catalogue d'informations de Statistique Canada est bien entendu mis à la disposition de tout le monde. Dans les cas individuels, c'est entendu, le CRTC brasse ces informations, les fait passer dans ses ordinateurs, tire ses conclusions et les divulgue.

[*Texte*]

The Chairman: Well, the issue I am trying to get at here is to find out whether I do not understand what they said, or I do not understand what you said; talking about the CAC. They said, and maybe it springs from the basic philosophical difference; maybe I can put their case to you, and you can respond to it. They said you are granted a monopoly by government; that you are a virtual monopoly. You cover 50 per cent of the homes in Canada, and the only way a person can get any decent television is through cable. Television is something which is in every home, and is watched by most people. Therefore, they feel your return on investment, your profits, should be regulated in the interest of the consumer. Now, are they correct when they say they need information in order to intervene on behalf of consumers? They need information as to what your ROI is, what your profits are.

Mr. Hind-Smith: I would respond by saying that I dispute the basic premise of the Consumers' Association, in the sense that there are alternatives to cable television. It is not a utility. It is a quasi-monopoly, if you like, in a territorial sense, but there are certainly lots of alternatives to watching cable television.

The Chairman: Like midnight baseball.

Mr. Hind-Smith: By antenna, or by video disc, or watching off-air television stations. So, I quarrel with that fundamental premise.

Secondly, we make a considerable distinction between a discretionary service such as cable television, albeit with some monopolistic characteristics, and those of a genuine monopoly, like the telephone company. We do not think the rate or return formulas on which telephone companies have been traditionally regulated are necessarily, or indeed appropriately applied to cable television. Cable television's function is a mixture of content and of carriage, of origination of programs, and it operates quite differently from a telephone company. Were I respectfully advising the Consumers' Association, I would suggest that they perhaps review, once again, the unique characteristics of cable television, and perhaps not apply traditional regulatory methods to it.

Mr. Buchan: Mr. Chairman, could I supplement that? I was not here this morning, and I did not hear the evidence of the Consumers' Association of Canada, but I presume there was a discussion of the results of the London Cablevision case.

The Chairman: No.

• 1505

Mr. Buchan: It was not mentioned? I think your own counsel could be of very much assistance in this area, because he is familiar with the issues of regulation of cable television undertakings and the workings of the Consumers' Association of Canada. I will not burden the task force with a detailed discussion of that case, but it did relate to an application for a rate increase by a licensed cable television undertaking. The

[*Traduction*]

Le président: Bon, revenons à l'ACC, ou bien je ne comprends pas très bien ce que dit l'Association des consommateurs, ou bien c'est vous que je ne comprends pas. L'Association nous dit, peut-être cela peut s'expliquer par des différences idéologiques, je vais me faire leur porte-parole et vous me répondrez, l'Association nous dit donc que le gouvernement vous a concédé un monopole, et vous êtes pratiquement un monopole. Vous atteignez 50 pour cent des foyers canadiens et le câble est la seule façon que l'on a d'avoir une bonne télévision. La télévision est dans chaque foyer et la plupart des gens la regardent. L'Association des consommateurs estime en conséquence que le rendement de vos activités, le niveau de vos bénéfices, devraient être réglementés dans l'intérêt des consommateurs. A-t-elle raison de dire qu'elle a besoin davantage d'informations pour intervenir au nom des consommateurs? Elle veut connaître le rendement des investissements, l'importance de vos bénéfices.

M. Hind-Smith: Je répondrai en disant que je conteste la base de l'orientation de l'Association des consommateurs en ce sens qu'il existe des solutions de rechange à la télévision par câble. Ce n'est pas un service public. C'est un quasi-monopole, si vous voulez, dans le secteur qui lui est réservé, mais l'on peut toujours faire autre chose que regarder la télévision par câble.

Le président: Comme le baseball à minuit par exemple.

M. Hind-Smith: À l'aide d'une antenne ou au moyen d'un disque vidéo. Donc je ne suis pas d'accord avec le principe de base.

Deuxièmement, il existe une différence considérable entre un service facultatif tel que la télévision par câble, même si elle présente les caractéristiques d'un monopole, et un véritable monopole tel que celui du téléphone. Nous ne pensons pas que les formules de calcul de rendement appliquées traditionnellement aux compagnies de téléphone puissent s'appliquer exactement à la télévision par câble. Le rôle de la télévision par câble implique à la fois un contenu, une transmission et une production de programmes, et diffère nettement de celui d'une compagnie de téléphone. Je me permettrai de suggérer à l'Association des consommateurs de tenir compte, une fois de plus, des caractéristiques particulières de la télévision par câble et peut-être de ne pas lui appliquer les méthodes de réglementation traditionnelles.

M. Buchan: Monsieur le président, j'aimerais apporter les précisions à ce sujet. Je n'étais pas là ce matin et je n'ai pas assisté au témoignage de l'Association des consommateurs du Canada mais je suppose que l'on a discuté des résultats de l'affaire de la télévision par câble de London.

Le président: Non.

M. Buchan: On n'en a pas parlé? Je pense que l'apport de votre conseiller aurait été très utile à ce sujet, étant donné qu'il est au courant des questions de réglementation des entreprises de télévision par câble ainsi que de l'action de l'Association des consommateurs du Canada. Je ne voudrais pas infliger trop de détails au groupe de travail mais je dirais cependant que cette affaire porte sur une augmentation de tarif demandée par une

[*Text*]

narrow issue on which the Consumers' Association of Canada brought their action and succeeded was that the association, in order to intervene, needed complete disclosure of the relevant financial information which had been filed with the commission under Rule 20 of the Rules of Procedure of the CRTC, which was a request that it be treated in a confidential nature.

The CRTC had acceded to that request and treated it confidentially and kept that information on a confidential basis in a manner analogous to the way they treat financial returns from off-air broadcasters. When they get into a discussion of something like Canadian content and whether the means or financial resources are there to get into production of Canadian programming, the executive committee or the members of the commission have the financial information, but it is not generally on the file.

On appeal to the Federal Court of Canada, the court held that in order for the public hearing process to be just that—a public hearing—this information should be made available in such cases of rate-increase applications by a cable television undertaking. It is now filed with the commission; Rule 20 is not invoked. The information is on the file, and that information is available to the Consumers' Association of Canada. What I suspect they might have said is that they only have the financial information on that particular applicant of that particular system, and that what they need to go further up the line to know the financials on the whole conglomerate of which the cable licensee is a part.

That gets into a second order of magnitude in the consideration of this kind of question. That could, and you could trace it up the line to the ultimate holding company, or you could, as the CRTC does, require the relevant financial information on a cost-separated basis for the licensee, and that information, subject to correction by your own counsel to whom I defer on this matter, I think is a reasonable statement of affairs.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax-West): Mr. Chairman, and Mr. Hind-Smith, I just wanted to sort out my own thoughts on it by saying that while I do not agree with the fact that cable television companies have been granted monopolies, because there are other forms access, they certainly have been granted a special privilege and one that gives rise to a very serious public responsibility.

In that connection, I might add that a great number of people utilize cable television not only for the program content, but for the technical access that it gives them to television viewing. Some people by reason of distance from the original signal prefer to utilize the cable television facilities to get a proper signal.

You fall between many stools. You are not a public utility, but people require your service and television is almost in the area of, if not an essential, certainly a highly desirable service.

[*Translation*]

entreprise de télévision par câble titulaire d'un permis d'exploitation. L'argumentation étroite de l'Association des consommateurs du Canada, qui a permis à cette dernière de gagner sa cause, consistait à dire que l'Association, pour intervenir, devait pouvoir disposer de toutes les informations financières pertinentes déposées auprès du Conseil au titre de la Règle 20 de la procédure de réglementation du CRTC, qui exige que l'information soit traitée confidentiellement.

Le CRTC avait admis la confidentialité de l'information et l'avait traitée en conséquence, comme il le fait pour les documents financiers des entreprises de radiodiffusion par la voie des airs. Lorsque l'on discute de problèmes tels que le contenu canadien ou la disponibilité des ressources financières permettant de produire des programmes canadiens, le comité directeur ainsi que les membres de la commission disposent des informations financières pertinentes, mais celles-ci ne se trouvent pas généralement dans le dossier.

Lors de l'appel interjeté auprès de la Cour fédérale du Canada, la Cour a déclaré que pour qu'une audience soit vraiment publique comme son nom l'indique, on doit pouvoir disposer des informations financières pertinentes dans les affaires de demande d'augmentation de tarif de la part des entreprises de télévision par câble. L'information figure maintenant dans le dossier déposé au Conseil, la règle 20 n'est pas invoquée. L'information figure dans le dossier et l'Association des consommateurs du Canada peut en prendre connaissance. Je suppose qu'elle a déclaré qu'elle avait besoin non seulement de l'information financière concernant le demandeur en particulier dans ce cas précis mais qu'elle avait aussi besoin de remonter la filière et de connaître la situation financière de l'ensemble du groupe dont le titulaire du permis de diffusion par câble ne constitue qu'une partie.

On peut donc remonter jusqu'à la dernière société de holding où l'on peut, comme l'a fait le CRTC, exiger séparément l'information financière concernant plus particulièrement le titulaire du permis qui, je pense, est un reflet fidèle de la véritable situation financière, et je laisse le soin à votre propre conseiller de me confirmer sur ce point.

Le président: M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, M. Hind-Smith, je voudrais simplement préciser ma propre pensée en disant que, si je n'irais pas jusqu'à dire que les sociétés de télévision par câble ont reçu un monopole parce qu'il existe en fait des solutions de rechange, il n'en reste pas moins qu'elles se sont vu accorder un privilège spécial qui leur confère de sérieuses responsabilités vis-à-vis du public.

De ce point de vue, j'ajouterai qu'un grand nombre de gens utilisent la télévision par câble non seulement en raison du contenu du programme mais pour la qualité de l'image. Certains téléspectateurs situés loin de l'émetteur d'origine préfèrent utiliser la télévision par câble pour obtenir une bonne image.

Vous êtes donc assis entre deux chaises. Vous n'êtes pas un service public mais on a besoin de vos services et la télévision, sinon indispensable, est à tout le moins un service très

[*Texte*]

It boils down to the fact that you have a public responsibility because you have been granted a special privilege.

Let me say that I agree entirely with your proposition that you are in an activity that is over-regulated and is ripe for de-regulation. I can give an example which I would like to put on record and it is this: Your real challenge in my view, in the cablevision area, is to provide your service to every Canadian that wants the service. In order to do that, you have to have a package and revenues that enable you to do that. I know in my own situation in the Halifax area, the cable television companies cannot provide the service to all areas within their territorial jurisdiction because of economic considerations. They consider, as I understand, that if they could provide a broader service, more signals, more—in this particular case—access to all the American channels, they could then attract more customers and provide the service on a broader territorial base.

• 1510

On the other hand, the CRTC will not allow that because they are protecting existing television stations on whom they have imposed regulations that prevent them from using American content in their own programming. So they in effect are protecting the situation that they have created. I think that is a fair example, if I properly articulated the situation, of over-regulation: the CRTC having created a problem because of a national goal of Canadian content, or something of that nature, which has nothing to do with the broadcasting industry in the business sense, now seeks to protect that monster it has created in your area. It goes around and around and around.

The answer is just call it all off and let the people, let the organizations in the field, provide their services in the way they think is appropriate, and then if the situation develops into difficulties that have a bad effect on the public, intervene. At the present time it is the CRTC battling with various sides of its own regulation; I just do not see where the public benefits.

The Chairman: Could I ask you about a statement in your . . .

Did you wish to respond in terms of agreement or disagreement?

Mr. Hind-Smith: In essence I agree with what Mr. Crosby said.

The Chairman: Could I ask you—on page 11 you talked about the quality of appointees being an important aspect; the rest of what I read there indicates that you need strong industry representation on the CRTC. Do you feel you do not have sufficiently qualified people on the CRTC, people who are sufficiently cognizant of the needs of the industry?

Mr. Hind-Smith: I was very interested, Mr. Chairman, in the discussion of this you had with the CRTC, and the answer the chairman, Dr. Meisel, gave. He said his first reaction was that they wanted eight of the finest, sharply-honed minds, I think was his word, in Canada, and over a period of the nine months in which he has been chairman, he came to realize the

[*Traduction*]

demandé. Cela revient donc à dire que vous avez une responsabilité publique du fait que l'on vous a accordé un privilège spécial.

Laissez-moi vous dire que je suis totalement d'accord avec vous pour dire que votre activité est trop réglementée et qu'un allègement de la réglementation s'impose. Je verserai au débat la proposition suivante: le véritable défi auquel doit faire face à mon avis la diffusion par câble est de fournir un service à chacun des canadiens qui le demande. Pour ce faire, il faut que le système dans lequel vous opérez ainsi que le niveau de vos recettes vous y autorise. Venant d'Halifax, je sais que les sociétés de télévision par câble ne peuvent servir tout le monde dans cette région en raison de considérations économiques. Elles estiment, si je comprends bien, que si elles étaient autorisées à fournir un service plus étendu, davantage de chaînes dans le cas qui nous occupe, grâce à l'accès aux canaux américains, elles pourraient attirer davantage de clients et offrir un meilleur service sur un territoire plus vaste.

De son côté, le CRTC ne le permet pas car il s'efforce de protéger les stations de télévision existantes à qui il a imposé une réglementation leur interdisant de programmer des émissions américaines. Le CRTC consacre donc son temps à protéger une situation qu'il a lui-même créée. J'espère avoir bien montré par cet exemple ce que donne l'excès de réglementation: le CRTC a créé de toute pièce un problème en s'efforçant de promouvoir le contenu canadien ou un quelconque objectif national de ce type sans rien faire pour l'industrie de la radiodiffusion en général, et cherche maintenant à protéger sa créature. Il s'agit là de la situation abracadabrante.

IL faut en finir et laisser faire les gens du métier, leur laisser fournir les services qu'ils jugent appropriés puis intervenir seulement lorsque les effets se font sentir sur le public. À l'heure actuelle, le CRTC se perd dans les arcanes de sa propre réglementation et je ne vois pas où est l'intérêt du public.

Le président: Puis-je vous poser une question au sujet d'une déclaration que vous avez faite dans votre . . .

Êtes-vous d'accord ou en désaccord avec moi?

M. Hind-Smith: Pour l'essentiel, je suis d'accord avec ce qu'a déclaré M. Crosby.

Le président: Je voudrais vous poser une question: À la page 11, vous avez souligné l'importance de la qualité des personnes nommées et, par la suite, en vous lisant, je m'aperçois que vous souhaitez une forte représentation de l'industrie au sein du CRTC. Pensez-vous que vous ne disposez pas de personnes suffisamment qualifiées au sein du CRTC, de gens qui connaissent bien les besoins de l'industrie . . .

M. Hind-Smith: J'ai été très intéressé, Monsieur, par la discussion que vous avez eue à ce sujet avec le CRTC et par la réponse que vous a donné son président, le docteur Meisel. Il a déclaré que son premier souci est de pouvoir disposer de huit des meilleurs cerveaux et parmi les plus honnêtes qu'il pourrait trouver au Canada, je pense que c'est là l'expression qu'il a

[*Text*]

need for greater familiarity with the technology and the business of the regulated industries. In that sense we would agree with him.

It is a specialized area, and I think there is an equal place for those whose role on the commission may purely be that of the relatively unspecialized consumer advocate, if you like, versus a group of commissioners who would bring to the task some specialized knowledge and expertise. In general . . .

The Chairman: In order to ensure that, what do you think of our proposal, or of our suggestions, regarding appointments to commissions or agencies as contained in our preliminary report?

Mr. Hind-Smith: Your Suggestion 20, I think?

The Chairman: Yes.

Mr. Hind-Smith: We had some difficulty with the first two parts of that, the job description part. It would be, I think, very difficult to write a job description under your 20(a), but obviously no one could disagree with the attempt.

The Chairman: Do you believe in full-scale, congressional-type hearings for all appointees to boards?

Mr. Hind-Smith: We had the same difficulty as Dr. Meisel had with that one. There are already enough difficulties in achieving suitable nominees to the commission, as a result of people not wishing to move to Ottawa or being unable to afford the divestiture required, or unable to even live on the salary that is offered. To add yet another level of parliamentary . . .

The Chairman: Would you be in favour of broad consultation before appointments are made?

Mr. Hind-Smith: Yes. Your suggestion 20(b): we remarked in our own submission that we have occasionally and informally been consulted and we would wish . . .

• 1515

The Chairman: We are thinking of formalizing that procedure. That is one possibility open to us.

Mr. Hind-Smith: Since the appointment presumably is still to be made by the Governor in Council, the consultative process could only be helpful. It remains the prerogative. In another area—I do not know whether you want to enter this, and I just put it in front of you and one of the members of the task force may wish to pick it up—we do have some rather specific ideas that relate in the federal-provincial area to appointments to the commission.

The Chairman: We would like to hear that. I think we would be very interested in hearing it.

Mr. Hind-Smith: If that is germane. One of the concerns, and it was focussed very much during the recent conference of first ministers on the constitution, was the real danger of two-tier regulation. We were invited by the Minister of Com-

[*Translation*]

employée, et que pendant les neuf mois de son mandat en qualité de président, il s'est convaincu de la nécessité de se familiariser davantage avec les techniques et les activités des industries réglementées. Sur ce point, je suis d'accord avec lui.

Notre domaine est un domaine spécialisé et je pense que l'on doit trouver au sein du Conseil aussi bien des personnes qui se contentent d'un rôle relativement peu spécialisé de défense du consommateur qu'un groupe de commissaires faisant bénéficier le Conseil d'une certaine dose de connaissances et de compétences spécialisées. En règle générale . . .

Le président: Du point de vue de cette garantie, que pensez-vous de notre proposition ou de nos suggestions qui figurent dans notre rapport préliminaire au sujet des nominations au sein des commissions ou des organismes de réglementation?

M. Hind-Smith: La proposition 20 je suppose?

Le président: Oui.

M. Hind-Smith: Nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec les deux premières, celles qui concernant les descriptions de postes. Je pense qu'il serait très difficile de rédiger les descriptions de postes en se référant à votre alinéa 20(a) mais, bien entendu, on ne peut que se féliciter que la chose ait été tentée.

Le président: Croyez-vous que l'on puisse soumettre toutes les personnes nommées au sein des commissions à des audiences parlementaires en séance plénière?

M. Hind-Smith: Nous avons les mêmes difficultés à accepter ces procédures que M. Meisel. Le Conseil a déjà suffisamment de difficultés à trouver des candidats acceptables compte tenu du fait que les gens ne veulent pas aller à Ottawa ou ne peuvent se permettre de quitter leur emploi ou même de vivre décemment avec le salaire qui leur est offert, sans que l'on ajoute encore un autre niveau de contrôle parlementaire.

Le président: Êtes-vous en faveur de consultations élargies avant que l'on ne procède aux nominations?

M. Hind-Smith: Oui. Il s'agit de votre proposition 20(b). Nous indiquons dans notre mémoire avoir été parfois consultés de manière officieuse et nous aimerions . . .

Le président: Nous pensons à officialiser cette procédure. C'est une possibilité qui nous est offerte.

M. Hind-Smith: Étant donné que l'on peut supposer que la nomination sera encore prononcée par le Gouverneur en Conseil, le processus de consultation ne peut qu'être utile, c'est là une prérogative qui subsiste. Pour changer de sujet, je ne sais pas si vous désirez en parler, peut-être que l'un des membres du groupe de travail voudra revenir sur ce point, nous avons un certain nombre d'idées bien précises au sujet de la question fédérale-provinciale des nominations au sein du Conseil.

Le président: Parlez-nous en. Je pense que c'est un sujet qui nous intéresse.

M. Hind-Smith: C'est un sujet qui est lié. L'une de nos préoccupations, et cela a été particulièrement mis en évidence lors de la dernière conférence des premiers ministres sur la constitution, est le danger réel d'une réglementation à deux

[*Texte*]

munications to advance some alternatives, and in fact we gave it a good deal of thought and canvassed it with our national executive committee.

We proposed a single-tier regulatory agency which we characterize as a genuinely federal-provincial body, in which some of the members were appointed after consultation by the Governor in Council, and others were appointed by the provinces directly to the CRTC as a way of expressing legitimate provincial aspirations for greater input and meaningful input into the processes of the CRTC. If it were of any value to your committee, we brought along sufficient copies of the letter.

The Chairman: If you could file that with us . . .

Mr. Hind-Smith: Rather than go through it, it is a four page letter.

The Chairman: . . . that would be of interest to us. Thank you, Mr. Hind-Smith.

Mr. Hind-Smith: It has not been made public until this point.

The Chairman: Thank you. Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Hind-Smith, on page nine of your report, you note the inadequacy of the annual report prepared by the CRTC. Do you think there should be formal requirements for the content of the annual report of the CRTC, and in what respect is it inadequate?

Mr. Hind-Smith: Anticipating that you might ask the question, we looked at the most recent annual report. It really does not tell us very much about the way the CRTC executes the regulatory mandate of the statute. For example, I have in front of me an excerpt the comparison of the last three financial statements of the CRTC. It shows interestingly and commendably that in the past three years the cost of operating the CRTC has in fact gone down, which is an unusual record, bit below $15 million.

However, at no point in either the report or the financial statements is there anything which relates what the CRTC's mandate is, or the cost of doing it. We see there are salaries paid, and memberships, and that there are vehicles rented, and that it costs so much to translate and purchase and repair furniture and fixture . . .

Mr. Berger: What exactly are you looking for then, sir?

Mr. Hind-Smith: Well, I would be interested in, through you, Mr. Chairman, some direction that a regulatory agency report its expenses and its activities in relation to its mandate through Parliament. We have already put on the record the fact that it appears—and it is in the appendix to our oral presentation—that approximately 50 per cent of the application workload of the CRTC is devoted to cable television applications, but, there is nothing in the reporting procedure that says that is a proper exercise of the CRTC's regulatory mandate.

Mr. Berger: Is there anything else you would like to see in that report?

[*Traduction*]

niveaux. Le ministre des Communications nous a invité à présenter des solutions de rechange, nous y avons beaucoup réfléchi et, avons examiné le problème sous tous ses angles au sein de notre comité directeur national.

Nous avons proposé la constitution d'un organisme réglementaire à un seul niveau que nous qualifierons de véritablement fédéral-provincial, puisque certains de ses membres seraient nommés après consultation du Gouverneur en Conseil et d'autres directement par les provinces au sein du CRTC afin de refléter les aspirations légitimes des provinces, qui veulent participer véritablement et de manière utile au processus de réglementation. Si votre comité le juge utile, nous avons apporté suffisamment de copies de la lettre.

Le président: Pouvez-vous la déposer au dossier . . .

M. Hind-Smith: C'est préférable, il n'est pas utile de la lire maintenant, c'est une lettre de quatre pages.

Le président: . . . elle nous intéressera sûrement. Je vous remercie M. Hind-Smith.

M. Hind-Smith: Elle n'a pas été rendue publique jusqu'à présent.

Le président: Je vous remercie. M. Berger.

M. Berger: Merci Monsieur Hind-Smith, à la page 9 de votre rapport, vous parlez de l'insuffisance du rapport annuel élaboré par le CRTC. Pensez-vous que le rapport annuel du CRTC devrait répondre à des critères précis et quelles sont ses insuffisances selon vous?

M. Hind-Smith: En prévision d'une question à ce sujet, nous avons examiné le dernier rapport annuel. Ce rapport ne nous dit finalement pas grand chose sur la façon dont le CRTC s'acquitte des obligations que lui confie la Loi. C'est ainsi, par exemple, que j'ai devant moi un résumé comparé des trois derniers états financiers du CRTC. Il est intéressant de constater, et on peut s'en féliciter, que le coût de l'administration du CRTC a baissé au cours de ces trois dernières années, ce qui est tout a fait surprenant par les temps qui courent, passant à un peu moins de 15 millions de dollars.

Mais le rapport financier n'indique nulle part le lien entre les dépenses et le mandat du CRTC ou le coût des différentes parties de ce mandat. Nous voyons que des salaires sont versés, que l'on perçoit des tarifs d'abonnement, que des véhicules sont loués, que la traduction, les achats ou la réparation des meubles et des installations coûtent tant, etc . . . .

M. Berger: Que voudriez-vous y voir exactement?

M. Hind-Smith: Et bien, monsieur le président, j'aimerais que votre institution exige en quelque sorte qu'un organisme de réglementation fasse état de ses dépenses et de ses activités en se référant au mandat que lui a confié le Parlement. Nous avons déjà signalé ici qu'il appert, et cela figure à l'annexe de notre exposé, qu'environ 50 pour cent du travail du CRTC en matière d'examen des demandes est consacré aux demandes présentées par les entreprises de la télévision par câble. Rien cependant dans le rapport n'indique qu'il s'agit là d'un exercice légitime du mandat de réglementation du CRTC.

M. Berger: Que voudriez-vous voir encore dans ce rapport?

[*Text*]

Mr. Hind-Smith: I think that would be a very substantial restructuring of the report that would be of equal value, I think, to Parliament, to the regulated industries and to the consumer groups.

• 1520

Mr. Berger: Thank you. The next question I have is with respect to costs. You indicated the cost to your association of preparing this brief, and we would expect that for some groups the financial cost of participation in this type of a procedure would be prohibitive. Would you agree with that?

Mr. Hind-Smith: I think we made the point, Mr. Chairman, that in some of the telecom proceedings, the costs were high because of the differing procedures that pertain to telecommunications hearings, where we really are lost without proper legal representation, without proper counsel. The costs of these rather more informal broadcasting hearings are less onerous; the procedures are relatively simple.

The point was raised about, for example, the private intervenant in a rate-increase application; that really does not cost a great deal for a private intervenant to make that kind of representation. The reason, for example, that an appearance before this task force today costs a voluntary national trade association is that it does involve a review of some very substantial issues that you put in front of us and which require a good deal of thought and consultation with members. However, for a private individual or even a voluntary group to intervene in most broadcasting regulatory hearings is not as great.

Mr. Berger: On page 13, you favour the award of costs. Are you referring there to the participation in the broadcasting hearings, or the telecommunications hearings? I think you are talking there about the telecommunications side, are you not?

Mr. Hind-Smith: Yes, Mr. Chairman, we were referring to the telecommunications side, but we had occasion in reviewing what we might say to you today, and one of my staff said, If you say that, why not in a broadcasting hearing? I said I did not have difficulty with that. If an intervenant persuades the regulatory authority that he can make a sufficient contribution to the understanding of the issue in a way the commission would not otherwise know, and the commission is satisfied that that contribution has been made, I think it would not be inequitable for costs to be assigned. Now, that is a personal view. It is not one that I have canvassed with our members and they may . . .

The Chairman: That is the way the CRTC works now.

Mr. Hind-Smith: They have not done so in broadcasting.

Mr. Berger: Do you support that for broadcasting hearings then as well?

[*Translation*]

M. Hind-Smith: Je pense qu'une restructuration très importante devrait conférer à ces rapports la même valeur pour le Parlement, pour les industries réglementées et pour les groupements de consommateurs.

M. Berger: Je vous remercie. La question suivante a trait aux coûts. Vous précisez le coût pour votre association de la préparation de ce mémoire et je pense que pour certains groupements le coût de la participation à ce type de procédures pourrait se révéler trop élevé. Êtes-vous d'accord avec cette affirmation?

M. Hind-Smith: Je pense que nous avons fait comprendre, monsieur le président, que dans certaines procédures de télécommunications, les coûts sont élevés en raison des caractéristiques propres aux audiences en matière de télécommunications et parce que l'on est complètement perdus sans représentant juridique, sans la participation d'un bon avocat. Le coût des audiences en matière de radiodiffusion, organisées de manière moins stricte, sont moins élevés car les procédures sont relativement simples.

On a parlé par exemple du cas d'un tiers intervenant au sujet d'une demande d'augmentation de tarif, et le coût d'une telle intervention n'est pas vraiment élevé. Le coût non négligeable de la comparution d'une association professionnelle de caractère privé et national devant un groupe de travail tel que le vôtre provient du fait que l'on doit passer en revue des problèmes de fond avant de vous les soumettre, problèmes qui exigent une profonde réflexion et des consultations préalables avec nos membres. Il n'en reste pas moins que le coût de l'intervention d'un particulier ou même d'un groupement privé dans la plupart des audiences visant à réglementer la radiodiffusion n'est pas très élevé.

M. Berger: À la page 13, vous vous prononcez en faveur de l'indemnisation des coûts. Faites-vous allusion dans un tel cas aux audiences qui portent sur la radiodiffusion ou à celles qui concernent les télécommunications? Vous parlez des télécommunications, je suppose.

M. Hind-Smith: En effet, monsieur le président, nous parlons des télécommunications mais, lors de la préparation de notre intervention d'aujourd'hui, l'un des membres de notre personnel m'a dit: «Dans ce cas, pourquoi pas lors d'une audience en matière de radiodiffusion»? J'ai répondu que nous n'y verrions pas d'inconvénient. Si un tiers réussit à convaincre les responsables de la réglementation qu'il est en mesure d'apporter une contribution réelle et indispensable à la compréhension du problème et s'il en fait la preuve aux yeux du Conseil je pense qu'il est légitime que ses frais soient remboursés. Mais il s'agit là de mon opinion personnelle. Nous n'avons pas consulté nos membres sur ce point et ils pourraient dire . . .

Le président: C'est ainsi que fonctionne le CRTC à l'heure actuelle.

M. Hind-Smith: Pas dans le secteur de la radiodiffusion.

M. Berger: Vous vous prononcez pour ce système dans le secteur de la radiodiffusion aussi?

[*Texte*]

Mr. Hind-Smith: My members may cause me to walk the plank for that remark, but I think it is an equitable thing. What I am opposed to, and we say so in the brief, is the suggestion advanced by some that direct public funding should take place to interest or intervenant groups. In other words, putting money up-front to finance a group to intervene in a public proceeding. That we are opposed to.

The Chairman: Could I just interrupt here? We have about seven minutes left, and I know a lot of question that gone unasked so far. We are going to have to speed up this process. We do not want any regulatory lag.

Mr. Crosby (Halifax West): Just do your own thing, Mr. Chairman.

The Chairman: Did you have a question? Mr. Milligan, you had a question?

Mr. Milligan: Yes. On page eight of your brief, you say that you consider that:

> accountability for legislative powers granted by Parliament requires that all agency regulations be tabled before Parliament, that parliamentary committees have the opportunity to scrutinize and that all regulations be approved by Cabinet.

Specifically relating to scrutiny by parliamentary committees, were you thinking there of the possibility of a right, in parliamentary committees, to recommend disallowance of the regulations? In other words, they would be effective, but that could be disallowed by Parliament? Or possibly were you considering an affirmation procedure which the regulations would not be valid unless specifically affirmed by Parliament? You just mentioned scrutinizing. I wondered whether you were thinking of any method of control as opposed just to review.

• 1525

Mr. Hind-Smith: I am going to invite Bob Buchen to speak to that one. The suggestion really is picked up from the Lambert Commission in its recommendation in Chapter Eighteen, I cannot compare the exact words, but I think they are fairly similar and I do not recall whether the Lambert Commission went further than that in terms of disallowance or regulations or not.

Mr. Milligan: Well of course as you are aware, in the discussion paper issued by this committee, in raising the possibility of parliamentary review, it did specifically mention the possibility of a disallowance procedure, an affirmation procedure, which is why I wanted a clarification of this point for the committee's benefit.

Mr. Buchan: I think, Mr. Chairman and Mr. Milligan, that as a lawyer, I have worked a little around legislative matters and I would prefer to see a negative resolution procedure rather than a positive resolution procedure, only because of the problems of scheduling and the workload of the House and the Senate if it were to go that way. However, if we are just talking about the House, from a workload point of view, I

[*Traduction*]

M. Hind-Smith: Mes membres vont peut-être me faire un mauvais parti mais je dirais quand même que je juge le procédé équitable. Ce que je refuse, et nous l'avons indiqué dans notre mémoire, c'est la proposition avancée par certains qui veulent que l'on finance directement certains groupes de pression ou d'intérêt. En d'autres termes, nous ne voulons pas que l'on avance de l'argent à des groupes pour intervenir lors de procédures publiques.

Le président: Puis-je vous interrompre? Nous n'avons plus que sept minutes et je sais qu'un grand nombre de questions n'ont pas encore pu vous être posées. Nous devrons faire vite si nous voulons éviter les retards dus à la réglementation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Faites comme bon vous semble, monsieur le président.

Le président: Avez-vous une question? M. Milligan, vous vouliez poser une question?

M. Milligan: Oui, à la page huit de votre mémoire, vous indiquez que

> le devoir de rendre compte des pouvoirs législatifs concédés par le Parlement exige en retour que tous les organismes déposent leur réglementation devant le Parlement, que les Comités parlementaires aient la possibilité d'examiner cette réglementation et qu'elle soit en fin de compte approuvée par le Cabinet.

Au sujet précisément de l'examen de la réglementation par un Comité parlementaire, envisagez-vous ici que les Comités parlementaires aient le droit de recommander une annulation des règlements? En d'autres termes, ils seraient efficaces mais le Parlement pourrait les annuler? A moins que vous n'envisagiez une procédure de ratification selon laquelle la réglementation ne prendrait qu'effet que si elle est expressément confirmée par le Parlement? Vous parliez tout à l'heure d'examen approfondi. Je me demande si vous envisagez une autre forme de supervision que le contrôle parlementaire.

M. Hind-Smith: Je demanderai à Bob Buchen de parler à ce sujet. En fait, cette proposition est directement tirée de la recommandation du chapitre dix-huit de la Commission Lambert. Je ne peux comparer les formulations exactes mais je pense qu'elles sont très semblables et je ne me rappelle pas si la Commission Lambert est allée plus loin en terme d'annulation de la réglementation.

M. Milligan: Vous savez, bien sûr, que dans son document de discussion, le comité a envisagé la possibilite d'un contrôle parlementaire en mentionnant précisément la possibilité d'une procédure d'annulation en cas de non confirmation et c'est la raison pour laquelle j'aimerais que vous nous donniez des éclaircissements sur ce point.

M. Buchan: Je pense, monsieur le président et M. Milligan, étant familiarisé avec les questions législatives en ma qualité d'avocat, que je préférerais que l'on adopte une procédure de résolution négative plutôt qu'une procédure positive, uniquement en raison des problèmes de calendrier et de charge de travail à la Chambre et au Sénat. D'ailleurs, si l'on considère la Chambre uniquement, je pense que la procédure de résolution négative est la seule qui soit possible.

[*Text*]

think that a negative resolution procedure is the only practical one.

Mr. Milligan: That raised another point, because you have called in effect for scrutiny of regulations by parliamentary committees, and it seems to me that does raise a problem of an increased workload on parliamentarians and some of the problems with the committee system, and yet you have advocated it there, and then on page nine you call into question the ability of standing committees to review annual reports and estimates in a more systematic or a more exhaustive fashion because of problems of information, analytical capacity and particularly I noted, time. I wondered why you felt that if that were a problem in the case of estimates and annual reports, it was not a problem in the case of regulations.

Mr. Buchan: Well I think it really goes to staff and staff work that could be provided to committees, whether it be on a permanent staff basis, which I do not think I would favour, as much as it would be on a contract basis, which I would have to declare something of a conflict of interest in, being an Ottawa-based lawyer, in recommending that type of thing. However, I think the role to date of parliamentary committees in the review of estimates and financial reports of agencies and departments has not been impressive in my personal view, but I think the role of committees of that kind with regard to those reports and also on questions of reviewing regulations from a policy point of view could be impressive if they were given a clear statutory mandate, some power from Parliament, a clearer role and the staff and the resources required to do the work. It is a question really of the members of the committee being briefed and having the time to deal with the issues put before it.

The Chairman: Thank you. Could I ask you one question? This regulatory lag is something that bothers me. It creates a lot of uncertainty, because this industry complains about it tremendously, the uncertainty that is created by government inaction. It is not so much the rules that we do not like; it is that the rules just are not there. Would the CRTC be amenable to a situation in which we impose time-limits within which they had to render a decision?

Mr. Hind-Smith: Obviously, Mr. Chairman, the CRTC would have to answer that. I do not know how reasonable it is to impose time-limits. I noticed your discussion of that with Dr. Meisel, and he remarked on the fact that they had to make decisions fairly rapidly, and I think he used the word cogitate—which is a good academic word—on decisions. Just off the top, I think to put time-limits would be quite difficult administratively. I would rather approach it on the ground that the CRTC as our particular regulatory agency should try to get rid of some of the things which are unnecessary in its workload in order to concentrate on those that are.

• 1530

The Chairman: And give them back to Parliament?

[*Translation*]

M. Milligan: On touche là un autre point, puisqu'en fait vous avez demandé que les règlements soient examinés de manière approfondie par les comités parlementaires et, qu'à mon avis, cela pose un problème de surcharge de travail au sein du Parlement et des comités. Pourtant, vous vous en faites ici le défenseur alors qu'à la page neuf de votre mémoire vous vous demandez si les comités permanents seront en mesure d'examiner les budgets et les rapports annuels de manière plus systématique et plus complète du fait des difficultés d'information, du manque de capacité d'analyse et, en particulier, du manque de temps. Je me demande, si vous pensez que cela pose un problème dans le cas des budgets et des rapports annuels, si ce n'en serait pas un, en ce qui concerne les règlements.

M. Buchan: Et bien, je pense que l'on en revient en fait à un problème de personnel et de travail susceptible d'être mis à la disposition des comités, que ce soit en les dotant d'un personnel permanent, solution qui n'a pas ma préférence, ou d'un personnel sur contrat, ce qu'il m'est difficile de préconiser, étant un avocat dont la place d'affaire se situe à Ottawa, pour des raisons de conflit d'intérêt. Je maintiens toutefois qu'à mon avis le rôle des comités parlementaires en matière de révision des budgets et des rapports financiers des organismes des ministères du gouvernement n'a pas été très convaincant. J'estime toutefois que le rôle de ces comités, qu'il s'agisse des rapports que j'ai cités ou des questions de contrôle de la réglementation du point de vue de l'élaboration des politiques, pourraient être beaucoup plus déterminants si on leur confiait un mandat légal clair, des pouvoirs parlementaires, un rôle plus précis ainsi que le personnel et les ressources nécessaires. Il s'agit tout simplement que les membres du comité reçoivent une bonne information et disposent du temps nécessaire pour s'occuper des questions qui leur sont posées.

Le président: Je vous remercie. J'aimerais poser une question. Cette question de retard de la réglementation me préoccupe. Elle entraîne beaucoup d'incertitudes et l'industrie se plaint beaucoup des atermoiements causés par l'inaction du gouvernement. Ce n'est pas tant les règlements que l'on n'aime pas, c'est tout simplement l'absence de règlements. Le CRTC serait-il prêt à accepter que nous lui imposions des limites pour prendre ses décisions.

M. Hind-Smith: De toute évidence, monsieur le président, il appartient au CRTC d'y répondre. Je ne sais pas dans quelle mesure il est raisonnable d'imposer des délais limites. J'ai remarqué, lors de votre discussion avec le Docteur Meisel, qu'il a indiqué devoir prendre des décisions assez rapidement et il a utilisé le terme cogiter, qui dit bien ce qu'il veut dire, à propos des décisions. J'ajouterais en passant qu'il me paraît difficile du point de vue administratif de fixer des délais limites. Mon raisonnement consisterait plutôt à dire que l'organisme de réglementation qui me concerne en particulier, soit le CRTC, devrait se débarrasser d'un certain nombre de choses inutiles pour se consacrer à ses tâches importantes.

Le président: Et en faire cadeau au Parlement?

[*Texte*]

Mr. Hind-Smith: No, no. I am saying there are a lot of regulatory procedures which absorb the CRTC's time which in my submission are unnecessary, and if they freed themselves from fussing about whether a small cable company with 500 subscribers in Baie-Comeau is going to be permitted to charge 25 cents more or 35 cents more, that sops up a certain amount of commission and staff time which could be better employed in addressing some of the more log-jam kind of issues, whether they are called policy issues or not.

Mr. Berger: I think your point about the rate hearings perhaps sounds reasonable anyway to the uninitiated, because I certainly am not that familiar with past rate hearings or the reasons for them and so forth. What is the CRTC's opinion on that particular point? Do they feel that it is unnecessary? Do they feel it is a first-rule aspect of their work?

Mr. Hind-Smith: If I may just tell a short story, and you give me 25 seconds, Mr. Chairman . . .

The Chairman: Twenty-four.

Mr. Hind-Smith: Twenty-four. When the Chairman of the CRTC announced in front of our convention in Vancouver his proposal to de-regulate the rates of smaller cable systems, we were led to believe that when he came back to Ottawa, he took a tremendous amount of flak from the staff of the commission, because suddenly they could see all the problems of what happens if they are no longer there to regulate cable rates. Dr. Meisel to his credit said, "I made that promise, I believe in it and we are going to do it." And he did, but it took him a lot longer to do it. There is, I think, a staff resistance to taking themselves out of a job.

The Chairman: We have run out of time, unfortunately. I think there are a lot of other issues we could explore. Could we order that we append the documentation submitted as RR-8?

Secondly, we will be adjourning for 10 minutes before we hear the Retail Council of Canada, but in closing I would like to thank you, both of you and your association very much for the time and the effort you have put into this. We also recognize what short notice we gave you, but because our time limits expire on December 19, we had to act quickly and we appreciate the co-operation you have given us very much. On behalf of all of us, thank you.

Mr. Hind-Smith: Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1530

• 1540

The Chairman: Could we again come to order?

[*Traduction*]

M. Hind-Smith: Non, absolument pas. Je dis simplement que le CRTC consacre une grande partie de son temps à un grand nombre de procédures de réglementation qui, à mon avis, sont inutiles et que, si le CRTC parvenait à oublier un peu, par exemple, une petite société de diffusion par câble ayant 500 abonnés dans la Baie Comeau qui désire obtenir 25 cents ou 35 cents de plus, il serait à même d'employer son personnel à résoudre des problèmes beaucoup plus épineux, qu'il s'agisse ou non de questions de politique.

M. Berger: Votre argumentation au sujet des audiences en matière de tarif m'apparaît tout à fait raisonnable, du moins en tant que non initié, puisque je ne suis absolument pas familiarisé avec la question des audiences qui ont eu lieu en matière de tarif, des raisons qui les ont motivées, etc. Quelle est l'opinion du CRTC sur ce point précis? Juge-t-il qu'elles sont inutiles? Pense-t-il qu'il s'agit là d'un des aspects fondamental de son travail?

M. Hind-Smith: J'aimerais vous raconter une petite histoire si vous voulez bien me laisser 25 secondes, monsieur le président . . .

Le président: Vingt-quatre.

M. Hind-Smith: En vingt-quatre secondes donc. Lors de notre congrès de Vancouver, lorsque le président du CRTC nous a annoncé qu'il se proposait d'abandonner la réglementation des tarifs des petits réseaux de diffusion par câble, nous avons pu voir qu'une fois rentré à Ottawa, son personnel a dû lui faire la vie très dure puisque le Conseil a soudain entrevu tous les problèmes qui allaient se poser s'il n'était plus là pour réglementer les tarifs de câble. je dois dire à son crédit que le Docteur Meisel n'a pas pour autant changé d'avis et qu'il a déclaré: «J'ai fais cette promesse, je crois en son bien fondé et nous allons la respecter.» Il y est parvenu, mais il lui a fallu plus longtemps que prévu. Je pense que le personnel oppose une certaine résistance lorsqu'il voit partir une possibilité de travail.

Le président: Nous n'avons malheureusement plus de temps, même si je pense qu'il nous resterait beaucoup de questions à examiner. Pouvons-nous décider d'annexer les documents qui nous ont été remis sous la cote RR-8?

Nous allons maintenant suspendre la séance pendant dix minutes avant d'entendre le Conseil canadien du Commerce de détail mais, avant de lever la séance, j'aimerais vous remercier, vous et votre association, pour votre contribution. Vous n'avez eu que très peu de temps pour vous préparer mais, étant donné que nous avons un délai qui nous a été fixé pour le 19 décembre, nous avons dû procéder rapidement et nous apprécions d'autant plus votre coopération. Au nom du comité tout entier je vous remercie.

M. Hind-Smith: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Pouvons-nous reprendre la séance?

[*Text*]

We have with us today Mr. A. J. McKickan, President, Retail Council of Canada, and Mr. James Farrel, General Counsel, Loblaws.

Just by way of introduction, I think the members of the committee appreciate very much the way you have addressed the specific issues we have raised and the way you have presented us with various alternatives. You have obviously put a great deal of thought into this, and as I understand it, you are going to start off with a brief presentation and then we can ask you questions.

Mr. A. J. McKickan (President, Retail Council of Canada): Thank you, Mr. Chairman, for these kind remarks.

Perhaps I should just add that Mr. Farrel is appearing in his capacity as chairman of the Retail Council's legislation committee. His full-time vocation is General Counsel and Vice-President of Loblaw Company Limited.

• 1545

The Chairman: Oh, excuse me. I apologize.

Mr. McKickan: But he is, as you suggest, a counsel, Mr. Chairman.

Retail Council of Canada is pleased to have this opportunity to appear before you today to present its views on this important subject. Retail Council of Canada is a national trade association whose direct members among them perform approaching 70 per cent of Canada's total retail store volume. The definition of store excludes such outlets as automobile dealers, restaurants, liquor outlets and so on, but includes almost every other type of retail business selling consumer merchandise. Affiliated with the council are a substantial number of sectoral and regional associations whose members account for a further substantial percentage of retail trade.

The subject of the task force study is one of considerable interest to retailing. The trade is affected by a substantial variety of statutes and their subsidiary regulations, by some administrative tribunals and, as a result, by the decisions of many public servants acting in a quasi-judicial capacity. The industry, however—and I think it is fair to record—is not one of those which feels it has been unnaturally hobbled by the strictures of regulation. It falls, perhaps, in the mid-range of industries scaled from those which are lightly to those which are heavily regulated.

We comment, Mr. Chairman, on a number of the issues raised in the extremely useful, in our view, analysis of the issues published by the task force and perhaps we can single out a few of our thoughts for mention now.

First of all, in relation to your first suggestion, we are firm believers in consultation prior to the finalization of both statutes and regulations. We believe the consultation process should be mandatory. We point out the desirability of the

[*Translation*]

Nous avons aujourd'hui parmi nous M. A. J. McKickan, président du Conseil canadien du Commerce de détail et M. James Farrel, conseiller juridique de la maison Loblaws.

A titre d'introduction, je dirais que le comité a beaucoup apprécié la façon dont vous avez répondu aux questions précises que nous avons posées et les différentes solutions que vous nous avez soumises. De toute évidence, vous avez beaucoup réfléchi à toutes ces questions et, si je ne me trompe, vous désirez faire une déclaration préalable avant de répondre à nos questions.

M. A. J. McKickan (Président du Conseil canadien du Commerce de détail): Je vous remercie, monsieur le président, de votre amabilité.

J'aimerais ajouter que M. Farrel comparaît ici à titre de président du comité sur la législation du Conseil du Commerce de détail. Son emploi à plein temps est celui de conseiller juridique et de vice-président de Loblaw Company Limited.

Le président: Je vous présente mes excuses.

M. McKickan: Conformément à votre présentation, il fait bien, cependant, office de conseil.

Le Conseil canadien du commerce de détail se félicite d'avoir la possibilité de comparaître dans cette enceinte pour vous donner son avis sur un sujet très important. Le Conseil canadien du commerce de détail est une association professionnelle nationale et les entreprises qui en sont directement membres représentent près de 70 pour cent du chiffre d'affaire du commerce de détail au Canada. Ce chiffre d'affaires ne comprend pas celui des magasins tels que vendeurs d'automobiles, restaurants, distributeurs d'alcool, etc., mais pratiquement tous les autres magasins de détail qui vendent des marchandises aux consommateurs en font partie. Un nombre non négligeable d'associations sectorielles ou régionales sont affiliées au Conseil et représentent un pourcentage supplémentaire du commerce de détail.

L'objet de l'étude du groupe de travail est d'un intérêt considérable pour le commerce de détail. Ce commerce est touché par un grand nombre de lois et de réglementation correspondantes, dont certaines dépendent de tribunaux administratifs, et d'autres, des décisions prises par des fonctionnaires publics exerçant des pouvoirs quasi judiciaires. Notre secteur d'industrie, toutefois, et il faut le dire en toute objectivité, ne s'estime pas particulièrement étouffé par le poids de la réglementation. Il se situe, je pense, dans un juste milieu entre les secteurs fortement réglementés et ceux qui ne le sont pratiquement pas.

Monsieur le président, nous ferons des observations sur un certain nombre de questions soulevées dans l'analyse, extrêmement utile à notre avis, des questions publiées par le groupe de travail, et je pourrais peut-être en signaler quelques-unes dès maintenant.

Tout d'abord, en ce qui concerne votre première proposition, nous croyons fermement à l'utilité des consultations avant que l'on mette la dernière main aux lois et aux règlements. Nous estimons que le processus de consultation devrait être obliga-

[*Texte*]

consultation process allowing sufficient time for the consulted parties to make a reasonable study of the issue and to enable them to reply in an informed and appropriately cohesive manner. I might digress to say, in our experience, that sometimes there is consultation, but not always enough time to make the consultation really meaningful.

There is merit in providing, we believe, for a two-stage consultation process: one at the problem identification stage; another when the range of solutions is being reviewed.

On suggestion two, we endorse a system of advance notice for new regulations. On suggestion three, we believe there is a case for public funding of certain public interest groups. We favour the establishment of a third-party body to make allocations among established third-party groups with some history of activity and responsibility. We, generally speaking, do not favour the funding of single-issue groups for reasons which we outline. I shall not expand further on four, five and six in the interest of time.

On suggestion seven, we endorse the concept that federal government departments and agencies should periodically review and evaluate their regulatory activities.

Under eight, we are entirely sympathetic to the principle embodied in this proposal. Our concern, however, is that a standing committee of Parliament may not have the time and may not, in fact, be the most apt vehicle to conduct the review which is proposed.

In the case of a standing committee, we suggest the establishment of a new function of government similar in obligation and organization to either an ombudsman-type of function or the Auditor General function, but having as its mission the scrutiny of regulations. We define the exact obligations as, first, to confirm that the regulations, in fact, conform to the intent of the statute; second, confirm that the regulations are in harmony with other statutes and regulations—and I would suggest that that include provincial as well as federal regulations; three, consider statements in support of the regulations which are under consideration made by the public servants proposing them, and also statements of the private sector parties likely to be affected by the regulations.

• 1550

Fourth, consider the findings of the social and economic impact analyses, if in fact they have been done, and other studies performed in relation to the regulations. Finally, make a recommendation to Parliament as to whether the regulations should be passed in their proposed state, or if any desirable amendments which their office suggests.

[*Traduction*]

toire. Nous signalons qu'il serait souhaitable que le processus de consultation laisse suffisamment de temps aux parties consultées pour qu'elles puissent raisonnablement étudier les questions en jeu et soient en mesure d'y répondre de manière informée et cohérente. Je ferais allusion en passant à notre propre expérience en disant que, parfois, il y a bien consultation mais que les délais ne sont pas suffisants pour que cette consultation ait véritablement un sens.

Il est utile à notre avis de prévoir un processus de consultation en deux temps: dans un premier temps, au moment de l'identification des problèmes, et dans un second temps, lorsque l'on passe en revue l'éventail des solutions en présence.

Au sujet de la deuxième proposition, nous sommes en faveur de l'envoi de préavis concernant les nouvelles réglementations. En ce qui concerne la troisième proposition, nous pensons que le financement public de certains groupes d'intérêt se défend. Nous sommes en faveur de la constitution d'un organisme tiers chargé de répartir des subventions entre les groupes tiers établis en se fondant sur leur expérience et sur leur degré de responsabilité. De manière générale, nous nous opposons au financement de groupements constitués dans un but unique pour les raisons que nous exposons par la suite. Je ne m'étendrai pas davantage sur les propositions quatre, cinq et six afin de ne pas perdre de temps.

Au sujet de la septième proposition, nous sommes en faveur du principe selon lequel les ministères et les organismes du gouvernement fédéral devraient revoir et évaluer périodiquement leurs activités de réglementation.

En ce qui concerne la huitième proposition, tout en étant favorables aux principes exposés, nous avons peur toutefois qu'un comité permanent du Parlement n'ait pas le temps, et en fait ne soit pas le meilleur moyen, d'effectuer le contrôle proposé.

Si l'on retient la solution d'un comité permanent, nous proposons la création d'une nouvelle fonction du gouvernement dont des obligations et l'organisation s'assimileraient soit à celles d'un ombudsman, soit à celles de l'Auditeur général et dont la mission serait de passer en revue la réglementation. Pour plus de précision, nous définirions ces obligations comme étant, premièrement, de s'assurer que la réglementation est dans la pratique conforme aux intentions de la loi; deuxièmement, que cette réglementation est compatible avec les autres lois et les autres règlements (ce qui devrait englober à mon avis la réglementations provinciale comme la réglementation fédérale) et, troisièmement, que l'on tient compte des déclarations à l'appui des règlements envisagés par les fonctionnaires qui les proposent comme des déclarations des parties du secteur privé qui seront vraisemblablement touchées par la réglementation.

Quatrièmement, il lui faudra tenir compte des résultats des analyses des répercussions sociales-économiques qui ont pu être faites ainsi que des différentes études effectuées au sujet de la réglementation. Enfin, il devra recommander au Parlement l'adoption de la réglementation dans l'état où elle a été proposée ou avec les modifications qu'il estimera nécessaires.

[*Text*]

The office, as we see it, would have a quasi-judicial function. It could be expected to achieve impartiality by reason of its obligation to report to Parliament, and also by the freedom given to it to publish its findings. We propose that the body be able to convene public hearings and we envisage that private sector parties would be able to examine public servants in relation to their appreciation of private sector activity which might be generated as a result of the regulations under discussion. We consider, I guess, that is perhaps the most significant of the suggestions we make to you, Mr. Chairman.

Nine: we propose that the office we had proposed under suggestion eight might be able to conduct the function suggested in nine.

In ten, we endorse the concept that when legislation is before Parliament, drafts of proposed regulations, along with a written statement of their objectives, be tabled along with the bill. We appreciate, of course, that there may sometimes be difficulty in being sufficiently explicit or definitive at the time when the legislation is drafted. We know that is a real problem. However, on balance, there seems to be merit in encouraging departments to consider both the legislation and the subsidiary regulations at the same time. Speaking as a private-sector party, it is often difficult to ascertain the full implications of the legislation without study of the regulations which are to implement it.

Again, in the interest of time, I will not dwell on our proposals from 11 to 15. On suggestions 16 through 25, I simply say that as an industry which falls more under provincial than under federal regulation, we have a somewhat limited experience with the federal regulatory agencies. However, we are affected by such bodies as the Anti-Dumping Tribunal, the Textile and Clothing Board, the CRTC on some occasions, and like most parties appearing before regulatory agencies, our members are concerned first that the rules not be changed in mid-stream and also, of course, that they have a clear understanding of the agency's mandate.

We are aware that substantial economic interests can turn on the decisions of a regulatory body, and for that reason we emphasize the care which should be exercised in the appointments of representatives to these bodies. You will see that we recommend consultation with the parties principally affected but not going the length of formal hearings.

That, Mr. Chairman and gentlemen, is a brief overview of our position and we will be happy to respond to questions.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Pierre Deniger?

Mr. Deniger: Yes, I have two areas of question. The first one is on the topic of prior consultation that you deal with in suggestion two, and the second one is on a general ombudsman on regulatory ombudsman on regulation later on in your brief.

[*Translation*]

Cet organisme, tel que nous l'envisageons, devra avoir rôle quasi judiciaire. On pourra s'attendre à ce qu'il soit impartial puisqu'il sera tenu de rendre compte au Parlement et qu'il aura par ailleurs la liberté de publier ses résultats. Nous proposons que cet organisme soit habilité à convoquer des audiences publiques et nous voudrions que les parties prenantes du secteur privé puissent y demander aux fonctionnaires quelles sont, à leur avis, les répercussions sur les activités du secteur privé de la réglementation envisagée. De mon point de vue, il s'agit là peut-être pour nous de la proposition la plus importante que nous ayons à faire au comité, Monsieur le président.

Neuvième point: nous pensons que le service dont nous avons proposé la création à la proposition huit devrait être en mesure de s'acquitter des fonctions proposées au point neuf.

Dixième point: nous sommes d'accord avec le principe selon lequel, lorsque la loi est présentée au Parlement, le projet de loi s'accompagne d'une première rédaction de la réglementation proposée ainsi que d'un exposé écrit de motifs qui l'a justifiée. Nous savons, bien entendu, qu'il est parfois difficile d'être suffisamment explicite et précis au moment de l'élaboration de la loi. Nous reconnaissons qu'il s'agit là véritablement d'un problème. Toutes choses considérées, il nous apparaît toutefois utile d'inciter les ministères à tenir compte en même temps de la loi et des règlements qui s'y rattachent. En tant que représentant du secteur privé, je peux vous dire qu'il est souvent difficile d'évaluer toutes les conséquences d'une législation sans avoir étudié les règlements qui la complètent.

Pour gagner du temps, une fois encore, je ne m'étendrai pas sur les propositions onze à quinze ni sur les propositions seize à vingt-cinq et je me contenterai de dire qu'en notre qualité d'industrie relevant davantage de la compétence provinciale que de la compétence fédérale nous n'avons souvent qu'une expérience limitée des organismes de réglementation fédéraux. Nous sommes toutefois touchés par la réglementation d'organismes tels que le tribunal Anti-Dumping, la Commission du textile et du vêtement et le CRTC en certaines occasions et, comme la plupart des parties comparaissant devant un organisme de réglementation, nos membres souhaitent surtout que l'on ne change pas les règles du jeu en cours de route et, bien entendu, que le mandat de ces organismes puisse être compris par tous.

Nous sommes conscients de l'importance des intérêts économiques qui peuvent influer sur les décisions des organismes de réglementation et, par conséquent, nous attachons beaucoup d'importance au soin avec lequel on nomme des représentants au sein de ces organismes. Vous verrez que nous recommandons que l'on consulte les principales parties prenantes sans aller toutefois jusqu'à des audiences officielles.

Voilà, monsieur le président et messieurs les membres du comité, quelle est notre position en général, et je suis prêt maintenant à répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie. M. Pierre Deniger?

M. Deniger: J'aimerais poser des questions dans deux autres domaines précis. Le premier porte sur la question des consultations préalables dont vous parlez à propos de la proposition deux et le second sur celle de la création d'un médiateur sur

[*Texte*]

You do not seem to make a distinction, or I do not see it anyway, between prior consultations between an act of Parliament legislation and consultations to regulations. Do you basically want the government, before it introduces a bill, to have a consultation with all the affected industries, or do you want that only for the regulations?

I ask this because if a piece of legislation is introduced, when it goes into committee, that is usually when the processes of consultation in depth are done. If indeed you have concerns over a piece of legislation, you come and amendments follow. For example, I was involved last fall in the Transportation of Dangerous Goods Act, and we had appearances by I do not know how many concerned groups and these were dealt with and amendments occurred. So, on the point of consultation, which legislation versus regulation?

Mr. McKickan: Our priority is that consultation prior to the enactment of a bill is even more importatnt than consulation on the regulations, because although there are . . .

Mr. Deniger: Enactment of the bill or introduction of the bill?

Mr. McKickan: Introduction of the bill, because although there may indeed be committee hearings, our experience—and I think it is probably not different from that of other organizations—is that it is very, very difficult to effect even an apparently logical change in the bill, because by that time, partisan political issues are raised because of the vested interests and priorities of public servants involved, and with the best will in the world, it may be difficult for the members of parliamentary committees to comprehend all the range of suggestions brought to them.

• 1555

A point which in the full scope of the legislation may not be of overweening importance but perhaps very important to a specific industry or to a specific group of people can be lost sight of, and there may be political trade-offs and you get into that whole concern. On the other hand, if the consultation takes place in the much more dispassionate mood of consultation, it seems to me there is a much greater opportunity for legislators to comprehend fully the issues at stake.

Mr. Deniger: The consulatation would deal more with the intent of the bill, since the bill could not of course at that time be drafted.

Mr. McKickan: You will see in our suggestion that so far as possible, regulations at least in draft, accompany the legislation.

Mr. Deniger: Yes, but I understand that is after the consultation process has occurred on whether or not to have a bill.

[*Traduction*]

l'ensemble des questions ou sur la question de la réglementation dont vous parlez plus loin dans votre mémoire. Vous ne semblez pas établir de distinction, je n'en vois pas pour ma part, entre consultations préalables au sujet d'une législation du Parlement et consultations au sujet de la réglementation. De manière générale, voulez-vous que le gouvernement, avant de présenter un projet de loi, consulte toutes les industries concernées ou voulez-vous que cela ne s'applique qu'à la réglementation?

Je pose cette question car, lorsque l'on dépose un projet de loi, il est présenté à un comité et c'est à ce moment-là que le processus de consultation en profondeur s'effectue. Si, dans la pratique, vous vous opposez à certaines parties de la législation, il vous est possible d'intervenir et des modifications s'ensuivent. J'ai participé, par exemple, l'automne dernier, à l'élaboration de la loi sur les transports de produits dangereux et, lors des audiences, de nombreux groupements d'intérêts concernés ont réussi à faire adopter des modifications. Donc, sur le plan de la consultation, doit-on parler de loi ou de réglementation?

M. McKickan: Nous considérons que la consultation préalable à l'adoption d'un projet de loi a encore plus d'importance que la consultation en matière de règlement car, bien que l'on ait . . .

M. Deniger: Parlez-vous d'adoption d'un projet de loi ou de dépôt d'un projet de loi?

M. McKickan: De dépôt d'un projet de loi car, bien qu'il y ait en fait de nombreuses audiences de comités nous avons constaté, et je pense que notre expérience n'est probablement pas très différente de celle d'autres organisations, qu'il est très difficile d'apporter ensuite la moindre modification, quelle que soit sa logique, au projet de loi. Tout changement soulève alors en effet des questions de politique partisane en raison des priorités et des intérêts personnels des fonctionnaires impliqués et, avec la meilleure volonté du monde, les membres des comités parlementaires éprouveront beaucoup de difficultés à comprendre toutes les implications des suggestions qui leur sont faites.

Une question qui, sans avoir une importance extraordinaire pour l'ensemble de la législation, revêt un intérêt particulier pour un secteur ou un groupe précis, pourra tomber dans l'oubli; on assiste à des compromissions politiques et le problème se pose de nouveau. Par contre, si la consultation se fait au préalable dans une ambiance beaucoup moins passionnée, il me semble que le législateur est mieux à même de comprendre les questions en jeu.

M. Deniger: La consultation porterait avant tout sur les orientations du projet de loi puisque celui-ci ne serait pas encore rédigé.

M. McKickan: Vous le verrez, nous proposons que, dans la mesure du possible et, au moins, à l'état de projet, la réglmentation accompagne la législation.

M. Deniger: Oui mais, si je comprends bien, une fois que le processus de consultation a eu lieu sur la question de savoir si l'on doit élaborer un projet de loi.

[*Text*]

Mr. McKickan: I think first of all it is important to have consultation on whether or not there be a bill, because there are often alternative ways of achieving the same objective, whether it is by self-regulation or by some other means.

Secondly, it seems to me it is also important to consult on how you achieve the objective, and of course, that is what the bill is usually about.

Mr. Deniger: Yes. I share your concern on consultation. I see, as a parliamentarian, the difficulties in a department which wants to introduce a piece of perhaps delicate legislation, and I think there should be consultation within the industry on a clause-to-clause before it is even drafted. However, I do see the possibilities where you indeed come in front of the appropriate parliamentary committee and make representation. Taken from that, I am not sure how it was in the past, but I know that in the last two Parliaments, substantial amendments were made following witnesses who appeared. Therefore, I am not too sure if I understand how far you are willing to go.

Mr. McKickan: Perhaps I could just add one thing, and I think Mr. Farrel wishes to add a point.

It is not as though there is no consultation now in relation to legislation. We have the experience of being consulted on a great deal of legislation, not seeing the actual text of the sections, but of hearing from the public servants what the thrust of the bill is to be, and making our responses to that, and that is valuable.

Mr. James Farrel (General Counsel, Loblaws): I would just like to add that it may be that industry or a particular industry may not object to the bill; it is the regulations they object to, where a bill provides that you shall not package except in accordance with the regulations. We may not object to the bill, and therefore it would be pointless to appear at that point, but when the regulations come out, to emphasize Mr. McKickan's point, we would like to see the regulations when we see the bill.

Mr. Deniger: Well, that leads me to my next set of questions on your recommendation of a regulatory ombudsman. In your conceptual idea of that, would the ombudsman be involved once the regulations were adopted and you disagreed with them, or prior to these regulations coming into effect?

Mr. McKickan: No, our concept is that all regulations would have to pass before the ombudsman before they come into effect. It would be a process in the evolution of a regulation.

Mr. Deniger: Every single regulation . . .

Mr. McKickan: Every single regulation.

Mr. Deniger: . . . that the government . . . You would send it to the ombudsman?

[*Translation*]

M. McKickan: Je pense qu'il est important tout d'abord de prévoir une consultation sur la nécessité d'élaborer un projet de loi, parce qu'il y a souvent plusieurs façon d'atteindre le même objectif, que ce soit par la voie de l'auto-réglementation ou par d'autres moyesn.

Deuxièmement, il me semble qu'il est aussi important de procéder à des consultations sur la façon dont on a atteint les objectifs et, bien entendu, sur la raison d'être du projet de loi.

M. Deniger: Je partage vos préoccupations au sujet de la consultation. En ma qualité de parlementaire, je conçois les difficultés d'un ministère qui désire présenter un projet de loi parfois complexe, et je pense qu'il devrait y avoir une consultation avec l'industrie, point par point, avant même qu'il soit rédigé. Je ne pense pas toutefois que vous puissiez vous présenter devant un comité parlementaire pour intervenir. À partir de là, je ne sais pas très bien comment cela se faisait dans le passé, mais je sais que lors des deux dernières législatures, des modifications importantes ont été faites à la suite de la comparution de témoins. En conséquence, je ne sais pas exactement jusqu'où vous voulez aller.

M. McKickan: Je voudrais apporter un élément de réponse et je pense qu'ensuite M. Farrel aimerait intervenir sur ce point.

On ne peut pas parler d'absence de consultation au sujet de la législation. Par le passé, nous avons été consulté à un grand nombre de reprises, sans prendre connaissance de la formulation exacte des différents articles mais en écoutant les fonctionnaires nous exposer les intentions du projet de loi afin que l'on puisse donner notre avis. Je pense que c'est là un actif qu'il ne faut pas négliger.

M. James Farrel (conseiller juridique, Loblaws): Je voudrais ajouter simplement qu'il peut se faire que l'industrie ou un secteur particulier n'ait aucune objection à faire à un projet loi mais à l'orientation qui s'y rattache, lorsque le projet de loi dit par exemple que l'emballage devra se faire conformément à la réglementation. Nous n'avons alors rien à reprocher au projet de loi et il serait donc inutile d'intervenir à ce moment-là, mais il en est tout autrement une fois que les règlements sont parus. Je reprendrai ce qu'a indiqué M. McKickan en disant que nous aimerions voir les règlements en même temps que le projet de loi.

M. Deniger: Cela m'amène à une autre série de questions sur le fait que vous recommandez la création d'un médiateur en matière de réglementation. Selon votre conception, le médiateur doit-il intervenir une fois que la réglementation a été adoptée et que vous y êtes opposé ou avant que cette réglementation n'entre en vigueur?

M. McKickan: Non, nous partons du principe que tous les règlements devraient passer par le médiateur avant d'entrer en vigueur. Ce serait là l'un des stades de l'élaboration d'une réglementation.

M. Deniger: Tous les règlements.

M. McKickan: Tous les règlements.

M. Deniger: Vous enverriez au médiateur tous les règlements du gouvernement.

[*Texte*]

Mr. McKickan: Yes, indeed. Of course, we do not envisage that he as a single individual would carry out the complete scrutiny. He would obviously need a staff just as the Auditor General has a staff and as the various ombudsmen looking after individual rights have them.

Mr. Deniger: Well, that seems to me to be demanding a great deal from an individual, because fundamentally what you want is to make sure the intent is there, that I think is clear. You have a bill, you want to make sure the regulations do not contradict the bill and the gist of it. I would have difficulty with that concept because basically you have a department that does that already, plus all the regulations are already scrutinized by the Department of Justice to make sure that they are fundamentally within the act.

• 1600

I can see basically a possibility where an industry sucha as yours or a group of industries that you represent would have difficulty and then you say, Appeal to the ombudsman. But not everything.

Mr. McKickan: We assume that this would operate like most functions in life; that 90 per cent of the material would be unexceptional, but the office would spend its time on the five or ten per cent which was exceptional. What we were particularly concerned about was the dispassionate arm of government being able to get an understanding of the ramifications of the regulation within the private sector and being able to make some appreciation of the cost incurred in the private sector which, although a regulation may be dubbed as expensive because of expenditure within the pubic sector, may be infinitely more expensive because of its ramifications within the private sector.

I just go on to say that once you make that step of introducing a regulation which is expensive to administer, despite that expense it is almost impossible, we have found recently, to go through the activity of changing or withdrawing the regulation. Once established, it is even more expensive to change it or to change the procedure. It is important, it seems to us, to get that study done up-front before all the expense is cause.

Mr. Deniger: I am going to have to think of that. I am not too sure I necessarily agree with the scope as you would see it, but that is something I will think about.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax-West): Thank you, Mr. Chairman. The Ontario Council in its brief deals with the recommendations that were put forward in the preliminary report of this committee. You have not gone beyond that, though, and indicated what I think is a major concern in this committee; that is, the burden on the private sector of government regulation. Can you just give us in general terms your assessment of that situation at the moment. Do you think that the people in the retail industry are burdened into government regulation to the point that it is difficult to carry on their legitimate functions?

[*Traduction*]

M. McKickan: En effet. Bien entendu, nous n'envisageons pas qu'une seule et même personne les examine tous en détail. Le médiateur devra évidemment être secondé par un personnel tel que celui du vérificateur général ou ceux des différents médiateurs chargés de veiller au respect des droits de la personne.

M. Deniger: Et bien il me semble que ce soit là demander beaucoup à une seule et même personne puisqu'il m'apparaît qu'à la base vous voulez vous assurer que l'intention de la loi est la bonne, je pense que c'est clair. Une fois que l'on a un projet de loi, on veut être sûr que la réglementation n'entre pas en contradiction avec celui-ci, qu'il en respecte l'esprit. Je peux difficilement accepter ce système puisque l'on a d'ores et déjà un ministère qui s'en charge, sans compter le fait que l'ensemble de la réglementation est passée en revue par le ministère de la Justice pour s'assurer qu'elle reste dans le cadre de la loi.

Je peux comprendre qu'un groupement tel que le vôtre ait la possibilité de faire appel à un médiateur sur un point particulier mais non sur l'ensemble de la réglementation.

M. McKickan: Nous partons du principe que les choses se passeront comme ailleurs; que dans 90 pour cent des cas il n'y aura rien à signaler et que le bureau consacrera son temps aux cinq à dix pour cent de cas faisant problème. Ce qui nous intéresse avant tout, c'est la création d'une branche désintéressée du gouvernement susceptible de comprendre toutes les implications de la réglementation sur le secteur privé et d'évaluer en quelque sorte le coût pris en charge par le secteur privé alors que, parfois, une réglementation qualifiée d'onéreuse en raison des dépenses encourues par le secteur public l'est beaucoup plus du fait de ses répercussions dans le secteur privé.

Je poursuivrai en disant qu'une fois que l'on a déposé une réglementation dont l'administration est onéreuse, il devient presque impossible, nous nous en sommes aperçus récemment, de modifier ou de retirer cette réglementation malgré son coût. Il est encore plus onéreux de la modifier ou de modifier la procédure une fois que la réglementation a été mise en place. Il nous apparaît important de faire cette étude au préalable, avant que toutes les dépenses n'aient été engagées.

M. Deniger: Il faudra que je réfléchisse à ce problème. Il n'est pas sûr que je vous suive sur tous les points mais c'est quelque chose à laquelle il me faudra penser.

Le président: M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie monsieur le président. Dans son mémoire, le Conseil de l'Ontario traite des recommandations avancées par ce comité dans son rapport préliminaire. Toutefois, vous allez beaucoup plus loin en faisant état de ce que je considère comme l'une des grandes préoccupations de ce comité, en l'occurrence le poids de la réglementation du gouvernement sur le secteur privé. Pouvez-vous nous exposer de manière générale la façon dont vous jugez la situation actuelle. Estimez-vous que les responsables de l'industrie du détail croulent sous la réglementation du

[*Text*]

Mr. McKickan: We do say we do not think of ourselves as being in a heavily-regulated industry. We are perhaps in a medium situation.

Mr. Crosby (Halifax-West): Then I appreciate your indication that you are involved with the provincial . . .

Mr. McKickan: Yes, we are more heavily involved with the provincial.

Mr. Crosby (Halifax West): Perhaps if you just talk about government regulations as they affect your industry.

Mr. McKickan: The studies we have done provincially in going through the de-regulation exercise leads us to believe that there is a considerable amount of redundant legislation and some conflicting legislation and some overlapping regulation, but it is not a huge burden. I think it might be apt if you heard from my colleague, Mr. Farrel, from the point of view of the particular company in one of the more heavily-regulated sectors of the trade.

Mr. Farrel: Well, I am inclined to accept the general position of the Retail Council that we are not overly regulated as far as overlapping legislation. Most of it comes in the agricultural areas, and your neighbours have cleared some of the air in that—the Supreme Court of course in its recent decision relieved us of some of the burden of this overlapping legislation. It rightly or wrongly has placed it back in provincial hands. One of the areas, of course, that most concerns the grocery industry is the marketing boards and their operation. Even remotely, we spend a good deal of our time defending price increases which the marketing boards refuse to take responsibility for publicly. Again, I do not want to get into marketing boards because I tend to get somewhat excited.

An hon. Member: Go ahead.

Mr. Farrel: No, we will spend the rest of the month. But again, no, we do not feel we are overly-regulated. We feel that perhaps speaking for the grocery industry, some heat might be taken off us by the government taking responsibility for price increases caused by regulatory bodies and that the composition of some of the regulatory bodies, which is something we may come to later, be more closely scrutinized.

• 1605

I do not want to relate a series of horror stories here about some of the actions that marketing boards have taken that have been pernicious to say the least.

Mr. Crosby (Halifax West): These marketing boards you have in mind would be more in the natural products area than dairy products.

[*Translation*]

gouvernement au point d'éprouver de la difficulté à exercer leurs fonctions légitimes?

M. McKickan: Nous ne nous estimons pas comme une industrie fortement réglementée. Je crois que nous trouverons dans la moyenne.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je m'aperçois ensuite que vous précisez que vous relevez des provinces.

M. McKickan: Oui, nous relevons surtout des provinces.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Peut-être pourriez-vous nous dire tout simplement de quelle façon la réglementation du gouvernement touche votre industrie.

M. McKickan: Les études que nous avons faites au niveau provincial en matière d'allègement de la réglementation nous laissent croire qu'une grande partie de la législation fait double emploi et que certaines législations entrent en conflit avec d'autres. Toutefois, le fardeau n'est pas énorme. Je pense que vous aimeriez entendre mon collègue, M. Farrel, vous donner le point de vue d'une société qui opère précisément dans un des secteurs le plus réglementé de notre industrie.

M. Farrel: Je suis prêt à me ranger à l'avis général du Conseil du commerce de détail, qui estime que notre industrie ne souffre pas d'un excès de réglementation en matière de législation faisant double emploi. La plus grande partie de cette législation porte sur le domaine agricole et les gens d'à côté ont réglé le problème en partie puisque la Cour suprême, dans une décision récente, nous a retiré d'une partie du fardeau que représentait la législation faisant double emploi. À tort ou à raison, elle a confié de nouveau la compétence en cette matière aux provinces. L'un des domaines qui, bien entendu, préoccupent le plus le secteur de l'alimentation, est le fonctionnement des commissions de commercialisation. Même indirectement, nous passons une grande partie de notre temps à défendre des augmentations de prix dont les commissions de commercialisation refusent de prendre publiquement la responsabilité. Mais je n'aimerais pas m'étendre sur le sujet des commissions de commercialisation car j'ai tendance à me laisser emporter.

Une voix: Allez-y.

M. Farrel: Non, nous y passerions le reste du mois. Mais, une fois encore, nous n'estimons pas d'être trop réglementé. En ce qui concerne précisément l'industrie de l'alimentation, nous pensons qu'il serait bon peut-être que le gouvernement allège quelque peu la tension causée par les organismes de réglementation en matière d'augmentation de prix et que la composition de certains de ces organismes, chose sur laquelle nous pourrions revenir plus tard, soit examinée en détail.

Je ne voudrais pas m'appesantir ici sur toutes les opérations qui caractérisent certaines actions des commissions de commercialisation et qui, c'est le moins qu'on puisse dire, ont eu des effets pernicieux.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Les commissions de commercialisation que vous avez à l'esprit opèrent davantage sur les produits naturels que sur les produits laitiers.

[*Texte*]

Mr. Farrel: Yes, chicken marketing board, egg marketing agency, CIMA—those types of things which cause prices to go up, and yet it seems to be that the press indicates that it is because the industry is gouging the public.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. Your reaction to my question as to whether in general terms you are over-regulated is interesting because a certain segment of the public would favour some sort of scrutiny of retail pricing. I should think a great segment—I do not know the numbers, but there is certainly a substantial number . . .

Mr. Farrel: All who can breathe.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . who would feel that retail pricing is of concern. But let me ask you: Would you regard that as over-regulation?

Mr. Farrel: You mean, if they regulated prices?

Mr. Crosby (Halifax West): Any government involvement in monitoring or supervision of retail pricing.

Mr. Farrel: I certainly would. I think the grocery industry is probably one of the most competitive in the country. I certainly have no hesitation in saying it is the most efficient food distribution system in the world in terms of any measurement. I could deal with the profitability by any measurement, whether it be return on sales, return on capital employed, or any measurement. Everybody thinks grocery prices are going up.

Mr. Crosby (Halifax West): Is it fair to say as competition exists and is viable, the need for government regulation decreases?

Mr. Farrel: Oh I think that follows, it is . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Competition is the answer . . .

Mr. Farrel: Competition is the answer.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . not regulation.

Mr. Farrel: Absolutely, 100 per cent.

Mr. McKickan: Public health and safety is where very obviously government does have a role to ensure that minimum standards are observed.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. I am interested in your comments on a kind of ombudsman. That is a phrase a lot of people use as being kind of the ultimate solution—some independent authority examining what government is doing or what private industry is doing. Could you articulate your concern a little more specifically in that connection? Is the retail industry taken by surprise from time to time by government regulation or kind of after-the-fact regulations in force, say, respecting metric conversion or packaging or labelling, that they did not know about and are now faced with upholding?

Mr. McKickan: I am sure some members of the industry are taken by surprise. One of our functions as a trade organization is to attempt to ensure that they do not get taken by surprise

[*Traduction*]

M. Farrell: Oui, les commissions de commercialisation du poulet, des œufs, etc. qui font que les prix montent alors que la presse en tient l'industrie responsable.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En effet. Votre réponse à ma question est intéressante puisque vous nous dites de manière générale que vous êtes trop réglementé alors qu'une certaine partie du public aimerait que l'on contrôle d'une manière ou d'une autre les prix au détail. Je pense qu'une grande partie, je n'en connais pas exactement l'importance, mais je pense de toute façon qu'un nombre substantiel . . .

M. Farrel: Tout ce qui bouge et qui respire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que l'on doit se préoccuper des prix au détail. Mais laissez-moi vous poser une question: Qu'entendez-vous par excès de réglementation?

M. Farrel: Si l'on réglementait les prix par exemple?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Toute intervention du gouvernement en matière de contrôle ou de supervision des prix au détail.

M. Farrel: Je considérerais en effet qu'il s'agirait là d'un excès de réglementation. J'estime que l'industrie de l'alimentation est probablement l'une des plus compétitive au pays. Je n'hésiterais pas à dire qu'elle représente le système de distribution alimentaire le plus efficace au monde, quel que soit le critère d'évaluation envisagé. Je pourrais parler de la rentabilité, quel que soit le critère retenu, qu'il s'agisse du rendement des ventes, du rendement des capitaux investis, etc. Tout le monde pense que les prix de l'alimentation montent.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Est-il légitime de dire que lorsque la concurrence existe et qu'elle est viable le besoin de réglementation de la part du gouvernement diminue?

M. Farrel: Je pense que c'est logique, c'est . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): La concurrence est la solution.

M. Farrel: La concurrence est la solution.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Et non la réglementation.

M. Farrel: Je suis entièrement d'accord.

M. McKickan: C'est dans le domaine de la santé et de la sécurité qu'il appartient véritablement au gouvernement d'intervenir pour s'assurer que des normes minimum sont respectées.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En effet. Votre proposition concernant un médiateur m'a intéressée car il s'agit souvent d'une solution que beaucoup de gens allèguent en dernier recours afin qu'une autorité indépendante puisse examiner ce que fait le gouvernement ou l'industrie privée. Pourriez-vous nous exposer plus précisément vous préoccupations dans ce domaine? L'industrie du détail est-elle parfois surprise tout à coup par une réglementation du gouvernement ou par des règlements venant s'opposer au fait accompli, comme par exemple dans le cas de la conversion au système métrique, l'emballage ou l'étiquettage, qui lui apparaissent comme s'ils étaient tombés des nues?

M. McKickan: Je suis sûr que certains membres de l'industrie sont pris par surprise. L'une de nos fonctions en tant qu'organisation professionnelle est de faire en sorte qu'ils ne

[*Text*]

and we put out a lot of paper which tries to keep them alert to these things.

Our concern is not directed toward evasion or avoidance of surprise; it is directed at ensuring that in fact regulation is the best way to go about solving a particular problem. For instance, if you have a problem with a potentially defective commmodity, it may be regarded as the easiest thing to do to pass a regulation to limit the manufacture of any commodity not conforming to that specification.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry, I lost you.

As I understood your presentation, you would regard an ombudsman as a person who saw proposed government regulations in the making and looked at them to ensure that they . . .

Mr. McKickan: Who saw them in the final stage before they were presented or enacted, and at that point would try and take a dispassionate view and do several things: first of all, as we outlined, make sure they are in conformity and so on, but also, advance a view as to whether or not a regulation of that type is the best way to achieve that particular objective after having heard informed opinion from the private sector and after having tested the viewpoint of the public servants who espoused the cause of regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. It is an interesting idea. That presents a lot of difficulties to me. Would you not be as well-served by a system that would bring the regulation-making process into public view so that interested parties could examine it and have their own opportunity to make presentations and . . .

• 1610

Mr. McKickan: That is really what we are suggesting; we are suggesting that the ombudsman's office be a forum in which these presentations be made, because we say that if you harbour the appeal agency within the same department that is making the regulations, you are not really giving the opportunity for a dispassionate viewpoint to be applied.

Mr. Crosby (Halifax West): I do not want to put pressure unfairly, but are there examples that come to mind of a regulation that is examined in this dispassionate way instead of the interested parties where it has taken a direction other than enactment?

Mr. McKickan: To quote a recent example: the notorious case of the exploding pop bottle. It was agreed there was an atmosphere of strong publicity around, and apparent emergency. However, from our viewpoint, it did seem that the regulations were conceived with a good deal of haste and perhaps with some passion. Had there been an opportunity to advance views in a core-type of milieu, we might have had a better type of regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you very much.

Let me just comment, Mr. Chairman. I know from my own point of view, and I agree with your concept, that there should be some method for bringing forth regulations to public atten-

[*Translation*]

soient pas pris par surprise, et nous publions un grand nombre d'informations s'efforçant de les tenir au courant de ces choses.

Mais notre préoccupation n'est pas seulement d'éviter une surprise, il faut que l'on s'assure que la réglementation est en fait la meilleure façon de résoudre un problème particulier. C'est ainsi, par exemple, que si l'on éprouve des problèmes avec un article susceptible d'être défectueux, on peut estimer que la solution la plus facile est d'adopter un règlement restreignant la fabrication de tout article que ne se conforme pas à la norme.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, mais j'ai perdu le fil de vos pensées.

Si j'au bien compris votre intervention, vous considérez que le médiateur doit être une personne à qui l'on a présenté la réglementation du gouvernement au cours de son élaboration et qui l'a examinée pour s'assurer que . . .

M. McKickan: A qui l'on a présenté cette réglementatio au stade définitif de son élaboration avant qu'elle ne soit déposée ou adoptée, et je voudrais ici dépassionner le débat sur un certain nombre de points. Tout d'abord, nous l'avons signalé, il faut garantir la conformité, etc. Par contre, il faut aussi considérer que ce n'est pas toujours le meilleur moyen de réaliser un objectif particulier, une fois que l'on a entendu l'avis autorisé du secteur privé et que l'on a compris les motifs des fonctionnaires préconisant la réglementation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En effet. C'est une idée intéressante. Je m'imagine cependant un grand nombre de difficultés. Ne seriez-vous pas aussi bien servis par un système donnant une certaine publicité à l'élaboration de la réglementation pour que les parties intéressées puissent l'examiner, aient la possiblité d'intervenir et . . .

M. McKickan: C'est en effet ce que nous proposons; nous proposons que le bureau du médiateur constitue l'enceinte dans laquelle il soit possible d'intervenir, car si l'on confie les appels à un organisme relevant du même ministère que celui qui fait les règlements, il est difficile de demander la partialité nécessaire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne veux pas trop insister mais il y a des exemples de réglementation examinés de manière impartiale sans que ce soit nécessaire de recourir à cette solution.

M. McKickan: Prenons un exemple récent: l'affaire célèbre des bouteilles capsulées qui explosent. Tout le monde convenait que l'affaire avait reçue une forte publicité et qu'une certaine urgence s'imposait. A notre avis, toutefois, il semble que la réglementation ait été conçue avec trop de hâte et peut-être même de passion. Si elle avait pu s'exprimer à notre avis dans une atmosphère moins passionnée, la réglementation aurait peut-être été meilleure.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie.

Laissez-moi faire encore une observation monsieur le président. De mon point de vue, et je suis d'accord avec le principe que vous avancez, il devrait y avoir une méthode permettant

[*Texte*]

tion, whether it is the technique you propose, or a regulations ombudsman, or simply a methodology whereby proposed regulations would become publicly known and interested parties would have an opportunity to make representations to a suitable authority. It does not matter; the fact is we agree that there should be more public opportunity to review proposed regulations.

The Chairman: Thank you.

Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Just to follow up on a question Mr. Crosby asked: Whether or not you were burdended by regulation. You referred to the situation of a marketing board. I wonder, do you have an interest also in the area, I suppose, of import quotas on textiles, or do you . . . ?

Mr. McKickan: Very much so.

Mr. Berger: Yes.

Mr. McKickan: The quota system is certainly a substantial burden on the trade, in the sense not only the bookkeeping involved and all the administrative apparatus, but also in its ability to plan forward, and that was particularly acute of course in periods of hiatus between the cessation of one regime of quotas and the introduction of another. So the trade was really at sixes and sevens. However, having said that, I should acknowledge that we supported the concept of special protection for the domestic manufacturing industry in principle at that time. We did recommend a simpler type of administrative system we recommended substantial variations in the way in which the levels of quota were determined and applied, but we did not quarrel with the concept itself.

Mr. Berger: I have a sort of personal interest basically, in that whole question, and I do not know if that would be a matter of concern for this committee, but if you did make some submission in recent years on that, where you had your own recommendations as to a simpler system of administering it, I would personally perhaps like to receive a copy of that.

Mr. McKickan: We could be happy to do that. We also included in our recommendations the establishment of an advisory group which would be highly market-oriented, much more so than it is possible for a government department to be sitting at one remove, and three removes from where consumer demand is being created and changing.

• 1615

Mr. Berger: Therefore, you do represent retailers but you have supported in principle the fact that domestic industry needs some form of protection.

Mr. McKickan: Yes, we see ourselves as having a fairly dispassionate viewpoint because on the one hand we are sympathetic to the aspirations of the manufacturers and we want to see maintained a healthy, domestic industry of whatever size we can sustain. On the other hand, we also have obligations to our customers and we recognize that quota protection

[*Traduction*]

d'attirer l'attention du public sur la réglementation, que ce soit en vertu de la technique que vous proposez, soit la création d'un poste de médiateur chargé de veiller à la réglementation, soit simplement en faisant en sorte que les règlements proposés deviennent publics d'une façon ou d'une autre et que les parties intéressées aient la possibilité d'intervenir auprès d'une autorité compétente. Quoi qu'il en soit, nous sommes d'accord pour dire que le public devrait davantage avoir la possibilité d'examiner la réglementation proposée.

Le président: Je vous remercie.

M. Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Je reprendrai la question posée par M. Crosby, à savoir si vous êtes submergé par la réglementation. Vous nous avez parlé des commissions de commercialisation, je pense que vous vous intéressiez aussi aux problèmes du contingentement des textiles, n'est-ce pas?

M. McKickan: Beaucoup en effet.

M. Berger: Alors.

M. McKickan: Le système des contingentements impose certainement un lourd fardeau à l'industrie, non seulement du point de vue administratif et comptable, mais aussi parce qu'il faut pouvoir planifier, et cela est devenu particulièrement évident en période de solution de continuité, au moment où l'on abandonne un type de contingentement pour en adopter un autre. De sorte que l'industrie ne sait jamais où elle en est. Ceci étant dit, je dois reconnaître que nous avons soutenu le principe d'une protection spéciale de l'industrie nationale de la fabrication à l'époque. Nous avons cependant recommandé une simplification de l'administration du système ainsi que les changements non négligeables sur la façon dont les contingentements étaient déterminés et appliqués. Sur le plan des principes toutefois, nous avons toujours été d'accord.

M. Berger: Je m'intéresse personnellement à l'ensemble de ces questions et je ne sais pas si c'est là une des positions fondamentales de ce comité mais, si vous avez fait ces dernières années des recommandations de ce type en vue de simplifier l'administration des systèmes des contingentements, j'aimerais personnellement en avoir une copie.

M. McKickan: Nous serons heureux de vous le faire parvenir. Nous avons fait figurer par ailleurs dans nos recommandations la constitution d'un groupe consultatif fortement axé sur le marché et mieux à même de suivre l'évolution de la demande de la part du consommateur qu'un ministère du gouvernement qui agit toujours avec un temps de retard.

M. Berger: Donc, vous représentez bien les détaillants mais vous avez soutenu en principe le fait que l'industrie nationale a besoin d'une certaine forme de protection.

M. McKickan: Oui, nous nous considérons assez impartiaux en la matière puisque, d'une part, nous sommes sensibles aux aspirations du fabricant et que nous désirons conserver une industrie nationale en bonne santé et aussi vigoureuse que possible alors que, d'autre part, nous avons par ailleurs des obligations envers nos clients et nous savons que la protection

[*Text*]

does imply increased costs for customers not only through the application of quota charges which become a fact of life in the exporting countries, but also because of the elimitation of price points, which is perhaps the severest repercussive event of all.

Mr. Berger: Yes.

The Chairman: Mr. Milligan, you had a question dealing with the regulatory ombudsman.

Mr. Milligan: Yes, just a question of clarification here. A couple of questions of clarification. On page 12, you indiocated that the final stage of this consideration by the ombudsman would be that he would make a recommendation to Parliament as to whether the regulations should be passed in the proposed state without the possibility of any amendments. It is not clear to me. Is it implicit in that that you feel Parliament would have the final say on every regulation? In other words, it would be making a recommendation to Parliament that it should pass? Are you shifting the promulgation of the regulation from the executive to Parliament in that?

Mr. McKickan: Well, not really. We see this as appearing as a report to Parliament and then it would still be the decision of the minister, we suggest, as to whether or not the department goes with the regulation as originally framed or whether, in the light of that observation which would be public observation—we would assume that the ombudsman's recommendation had substance—the minister would be loath to proceed with a regulation which had come in for careful public scrutiny and had been found wanting.

Mr. Milligan: I have just one major difficulty with this concept, and that is that assuming there is a report from such an independent body, it seems to me Parliament is going to have to consider it in some way. It seems to me that the most efficient way for it to review that report would be through a committee or just a general debate and a motion of concurrence, but certainly that probably would not be the type of attention that sort of thing would deserve, especially where there be a recommendation that a particular regulation should not go through.

I am not quite sure where this saves; what the advantage of this system would be over having the regulations go to standing committees, providing them with the proper staff that would be equivalent to the staff available to this ombudsman, and to consider them on an exception basis. It seems to me you are still going to have to have parliamentary consideration one way or the other. I wonder if you could comment on what you see as a comparative advantage of this system over the alternative?

Mr. McKickan: I guess we advanced it because we saw it as a means of being economical of parliamentary committee time, in that we expected that probably most of the anomalies that were diagnosed would be resolved within the ombudsman's office or in negotiations between the ombudsman's office and the department concerned. Only if the department were, to use a pejorative word, stubborn, would the anomaly have to be commented on by the ombudsman and be included in his report. So instead of a great mass of raw regulation coming

[*Translation*]

offerte par les contingentements entraînent un supplément de coût pour les clients, non seulement du fait de l'application des contingentements que doivent accepter les pays exportateurs, mais aussi en raison de la suppression d'un avantage de prix qui constitue la mesure la plus dure à accepter.

M. Berger: En effet.

Le président: M. Milligan, vous désiriez poser une question au sujet du médiateur en matière de réglementation.

M. Milligan: Oui, je voudrais simplement poser quelques questions à ce sujet afin d'obtenir des éclaircissements. Vous indiquez à la page 12 qu'en dernière analyse le médiateur serait chargé de recommander au Parlement l'adoption de la réglementation telle qu'elle ou avec les modifications nécessaires. Cela ne m'apparaît pas très clair. Cela signifie-t-il implicitement qu'à votre avis le Parlement doit avoir le dernier mot au sujet de chaque règlement? En d'autres termes, s'agirait-il de faire des recommandations sur laquelle le Parlement devrait se prononcer? Voulez-vous retirer le pouvoir de promulguer les règlements à l'exécutif pour le confier au Parlement?

M. McKickan: Non, pas exactement. À notre point de vue, ces recommandations devraient faire l'objet d'un rapport au Parlement et il appartiendra toujours au ministre de promulguer ou non la réglementation telle qu'elle a été conçue à l'origine ou de tenir compte des observations publiques qui lui ont été ainsi faites, en supposant que les recommandations du médiateur soient bien fondées, et nous présumons que le ministre hésitera à prendre un règlement qui, aux termes des conclusions d'un examen public approfondi, laisserait à désirer.

M. Milligan: Je ferais principalement un autre reproche à cette façon de procéder, puisqu'en supposant qu'un organisme indépendant de ce type rédige un tel rapport, il m'apparaît que le Parlement devra encore se prononcer d'une façon ou d'une autre. Il me semble que la meilleure façon d'examiner ce rapport serait de le confier à un comité, à moins qu'il ne fasse l'objet d'un débat général et d'une motion d'accord, mais il est certainement peu vraisemblable que ce soit là le type d'intérêt que mérite un tel document, tout particulièrement lorsqu'on y recommande l'abandon de tel ou tel règlement.

Je ne vois pas vraiment ce que l'on gagne à adopter une telle procédure et quels seraient les avantages du système par rapport à la solution qui consisterait à confier ces règlements à des comités permanents dotés du personnel supplémentaire équivalant à celui du médiateur éventuel, en leur demandant de se prononcer à titre exceptionnel. Il m'apparaît que, d'une façon ou d'une autre, vous établissez un contrôle parlementaire. Quels sont selon vous les avantages comparatifs d'une solution par rapport à l'autre?

M. McKickan: Je pense que nous avons proposé cette solution parce que nous pensions qu'elle permettrait d'économiser le temps des comités parlementaires et que, selon toute probabilité, une grande partie des anomalies que nous avons signalées pourraient être résolues par les services du médiateur ou lors des négociations entre les services du médiateur et les ministères en cause. Ce n'est que dans les cas graves, pour lesquels il serait alors légitime de parler d'entêtement, que ces anomalies devraient faire l'objet d'une observation de la part

[*Texte*]

before the parliamentary committee, they would really be dealing with exceptions. We saw that as perhaps being a useful application of the committee's time.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Well, Mr. McKickan, we basically are going to have to make a number of recommendations at the end of our mandate, and this concept here of a regulatory ombudsman is a novel one you have produced. I suppose if you were writing our report, would that be the major recommendation you would make?

• 1620

Mr. McKickan: Yes, I guess it would in terms of our weighting of the significance of things.

Mr. Berger: How significant do you think this is? You know, it has not come up in any other form. Would you think there would be support for this type of a thing?

Mr. McKickan: I think the public has apprehensions about regulations and their weight and their potentially oppressive nature in the economy, particularly because regulations are perceived to be conceived in secret and applied by stealth by faceless public servants.

An hon. Member: That is well put.

Mr. McKickan: It seems to me that this procedure at least throws some light on the process of conception and gives the parties who are to be the regulatees under the regulation an opportunity to air their views on how they are going to abide by the regulations and what the implications are for them.

I would expect that it would not create a revolution either in the volume of regulations produced or on the severity of their impact on the private sector. However, I think it would make for a considerable improvement in the feeling of comfort and ease with which the regulated regarded the regulated process.

The Chairman: Could I just follow up with a couple of questions on this particular subject?

What are some of the dumb regulations you have seen that would have been screened through and obliterated had we gone through this type of process?

Mr. McKickan: Well, there is one, fairly far along towards implementation of the moment dealing with the safety of cigarette lighters.

The Chairman: That has been stopped, has it not?

Mr. McKickan: There is now a competing activity going on in that the Specifications Board is writing a voluntary standard in relation. Had that regulation gone forward, it would have required all the apparatus of inspectors to apply, and our members would have been subject to the seizure of cigarette lighters which did not meet the standards in their stores; and the standard, if it were a realistic standard, would not expect to achieve perfection in compliance with throwaway lighters, because after all, they are not surgical instruments and they

[*Traduction*]

du médiateur et figurer dans son rapport. Le comité parlementaire ne se trouverait donc pas en face d'une masse énorme de documents réglementaires, il n'aurait à se prononcer qu'à titre exceptionnel. Nous avons pensé qu'il pourrait s'agir là d'une bonne utilisation du temps disponible des comités.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Donc, M. McKickan, il nous faudra enfin de compte faire un certain nombre de recommandations à la fin de notre mandat et la notion que vous proposez, celle d'un médiateur en matière de réglementation est toute nouvelle. J'imagine que si vous aidez à rédiger un nouveau rapport, ce serait la principale recommandation que vous feriez.

M. McKickan: Oui, je pense que ce serait là notre façon de voir les choses.

M. Berger: Quelle importance y attachez-vous? C'est là un concept nouveau, quel serait, selon vous, l'accueil qui lui serait réservé?

M. McKickan: Je pense que le public appréhende beaucoup la réglementation et les charges qu'elle est susceptible de faire peser sur l'économie, surtout parce qu'il estime que cette réglementation est élaborée en secret et appliquée de force par des fonctionnaires anonymes.

Une voix: Voilà qui est très bien dit.

M. McKickan: Il me semble qu'une telle procédure permettrait au moins de faire un peu de lumière et de donner aux assujettis la possibilité de faire connaître leur avis au sujet de l'application de cette réglementation et des répercussions qu'elle entraîne.

Je ne pense pas que l'on assisterait alors à une révolution, qu'il s'agisse de la quantité de règlements élaborés ou de la sévérité de leurs répercussions sur le secteur privé. Il n'en reste pas moins que les assujettis pourraient se sentir considérablement plus à l'aise vis-à-vis du processus de réglementation.

Le président: J'aimerais poser à mon tour un certain nombre de questions sur ce sujet en particulier.

Pouvez-vous nous citer un certain nombre de règlements inutiles qu'une telle procédure aurait permis de filtrer et d'éliminer?

M. McKickan: On pourrait parler d'un règlement, qui est sur le point d'être appliqué, et qui porte sur la sécurité des briquets.

Le président: Sa mise en application a été arrêtée n'est-ce pas?

M. McKickan: Il y a maintenant une activité concurrente de la part de l'Office des normes qui est en train de rédiger une norme facultative à ce sujet. Si la réglementation avait été adoptée, il aurait fallu mettre sur pied tout un corps d'inspecteurs pour la faire respecter et nos membres auraient pu se voir saisir les briquets ne répondant pas à la norme dans leur magasin alors que cette norme, si elle avait été réaliste, n'aurait pas demandé que les briquets achetés atteignent la perfection puisque ce ne sont pas après tout des instruments

[*Text*]

are made to a good consumer industrial tolerance, but not one which ensures perfection in every article and every item.

Our members feared that they would be subject to fairly perpetual conviction because by the law of averages, it would always be possible to find an item which did not come up to the standard required. If it were a voluntary standard, our members would buy to that standard and would perform the normal commercial tests in the quality insurance program to determine that in fact the volume was coming in at the acceptable level.

The Chairman: Could I just put it to you: Why would we want this regulatory ombudsman as opposed to a committee of Parliament which supposedly has expertise in a particular area?

Mr. McKickan: Our motivation is purely one to save the time of the committee, because we believe the pressure of time on committees is considerable and we did not see that they would have the time to spend on the 100 or 200 or 300, whatever it is, new regulations which are introduced every year in order to make the examination and the detail that is required.

Mr. Berger: If I could butt in, Mr. Chairman.

We discussed the matter yesterday of basically prior or post examination of regulations. An auditor in most circumstances examines things after the fact. I am trying to apply your example of the ombudsman and the criteria you set out on pages 11 and 12 to this particular regulation you are talking about; the regulation dealing with cigarette lighters. You have there:

• 1625

> The function of this body, as wee see it, would be to: (1) Confirm that the regulations conform to the intent of the statute.

Well, I assume that the statute is probably . . . what statute would that come under?

Mr. McKickan: Hazardous products.

Mr. Berger: The Hazardous Products Act. So I imagine that probably would easily meet that test.

> (2) Confirm that the regulation are in harmony with other statutes and regulations.

Well, it would meet that test as well.

> (3) Consider the statement in support of the regulation made by the public servants proposing them, and also the statements of private sector parties likely to be affected by the regulation.

So, what you are talking about here is prior consideration . . .

Mr. McKickan: Yes.

Mr. Berger: . . . by this auditor, and as I say, auditors normally look at things after the fact.

[*Translation*]

chirurgicaux et que l'on peut respecter les normes de fabrication industrielle courante sans toutefois viser la perfection à chaque fois et pour chaque article.

Non membres avaient peur de risquer perpétuellement d'enfreindre la loi car, en vertu de la loi des moyennes, il était toujours possible de trouver un article ne répondant pas à la norme requise. S'il s'était agit d'une norme facultative, nos membres s'y seraient conformés et auraient appliqué les tests de fabrication courante pour garantir la qualité des produits et déterminer si la production répondait à un niveau de qualité acceptable.

Le président: Je vous demanderais franchement: Pourquoi en matière de réglementation opposer un médiateur à un comité du Parlement sensé être qualifié dans ce domaine particulier?

M. McKickan: Nous cherchons simplement à faire gagner du temps au comité car nous pensons que le temps des comités est très compté et que nous ne voyons vraiment pas comment ils pourraient examiner les cents, deux cents ou trois cents nouveaux règlements qui nous parviennent chaque année.

M. Berger: Puis-je intervenir, Monsieur le président?

Nous avons parlé hier de la question de l'examen à priori ou à posteriori des règlements. Dans la plupart des cas, un vérificateur examine les choses à posteriori. Je voudrais appliquer le cas du médiateur et le principe de fonctionnement que vous exposez aux pages 11 et 12 aux règlements dont nous venons de parler, en espèce le règlement portant sur les briquets.

> Un tel organisme aurait à mon avis des fonctions suivantes: (1) Confirmer que la réglementation est conforme à l'esprit de la loi.

Bon, je suppose que dans un tel cas la loi est probablement . . . quelle serait la loi en l'espèce?

M. McKickan: Produits dangereux.

M. Berger: La loi sur les produits dangereux. Donc, j'imagine que cette condition serait probablement remplie sans trop de difficulté.

> (2) Confirmer que la réglementation est compatible avec les autres lois des règlements.

Cette condition serait elle aussi remplie.

> (3) Etudier la déclaration présentée à l'appui de la réglementation par les fonctionnaires chargés de la proposer ainsi que les déclarations faites par les parties du secteur privé susceptibles d'être affectées par la réglementation.

Nous parlons donc là d'un examen à priori.

M. McKickan: Oui.

M. Berger: Exercé par ce vérificateur alors que, je viens de le dire, un vérificateur examine normalement les choses à posteriori.

[*Texte*]

Mr. McKickan: I am sorry if the use of the word auditor conveyed the impression that we were looking at a *post facto* situation. We simply used the example of the Auditor General's office from the point of view of structure and not of the timing of his involvement in the process. What appealed to us in that situation were the aspects of his independence and his obligation to report to Parliament and to be able to publish. Of course, we see this as occurring before the event rather than after.

Perhaps I should also just mention that one of the other advantages we see is that the viewpoints of public servants will be tested by people outside their department, so that the minister who is relying on the viewpoint of his public servants will have a third party to play a part in the verification by testing the opinions of the public servants.

Mr. Berger: You see, I find that a lot of your comments in this submission are very well-balanced and in a very business-like manner. For example, under Section 16, I think it is, you talked about—no, it is not that one—you just talked about the fact that in business, businessmen usually have to be judged by their performance up to proposed objectives basically—goals that had been set out in advance.

Now, this is really what a person in his submission to us yesterday was saying: that basically, a prior examination of regulations very often does not allow you, obviously, to measure results with goals that have been set out in advance. So I suppose you would take issue with that. I guess you would very much say there has to be a prior examination of the regulations, is that correct?

Mr. McKickan: Yes, in the sense that—apart from the conformity issue which we think is a desirable function—we think there can and should be an exploration of the costs, first of all, which is partially covered in the new cost-benefit procedure for the regulations which fall under that qualification; but also we think an opportunity to look at alternative ways of achieving the same objective, in that in some situations self-regulation is apt and there are some characteristics: the group has to be pretty small and it has to be able to get a handle on it, and so on, but there are ways other than regulations often in achieving the objectives—cheaper alternatives. We think that should be part of the address.

Mr. Berger: Well, what you are suggesting then is some authority that would basically consider all regulations that come out of the federal government, and be able to call in members of the private sector to comment upon them. These hearings probably would be conducted publicly and this certainly would be a pretty powerful authority. It also, I suppose, could become a bottleneck. Do you think that any one group of people or one committee of this nature could cope with the tremendous amount of regulations that come out of the federal government?

• 1630

Mr. McKickan: Well as I say, I think a body would achieve a rhythm of proceeding by exception, because I am sure the

[*Traduction*]

M. McKickan: Je suis désolé d'avoir donné l'impression d'envisager un examen à posteriori en parlant de vérificateur. Nous n'avons pris l'exemple du bureau de vérificateur général que du point de vue de l'administration et non en ce qui concerne le moment de son intervention. L'analogie qui nous a frappé est l'indépendance de ce vérificateur, son obligation de rendre compte au Parlement et la possibilité qu'il a de publier son rapport. Bien entendu, nous envisageons un examen à priori et non pas à posteriori.

J'aimerais signaler en passant que cette façon de procéder nous paraît présenter un autre avantage, en ce sens que l'opinion des fonctionnaires pourra être remise en cause par les gens situés à l'extérieur du ministère, de sorte que le ministre en cause chargé d'évaluer la position de ses fonctionnaires pourra se reposer sur un tiers pour se faire une opinion.

M. Berger: Je dois dire qu'une grande partie de vos arguments font très bien la part des choses et sont présentés de manière très professionnelle. C'est ainsi, par exemple, que vous parlez à l'article 16, je pense que c'est celui-là, non, c'est un autre, vous parlez donc de la nécessité de juger normalement un homme d'affaire sur ses réalisations par rapport aux objectifs qui lui auraient été fixés à l'origine.

Cela nous ramène donc à ce que nous a déclaré quelque'un hier lors de son intervention, estimant qu'à la base, l'examen préalable de la réglementation permettait difficilement, c'est logique, de mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés au préalable. Je suppose que vous ne serez pas d'accord avec cette affirmation et que vous direz en substance qu'il faut un examen préalable de la réglementation, est-ce exact?

M. McKickan: Oui, en ce sens qu'en plus de la question de la conformité que nous jugeons indispensable, nous pensons que l'on peut et que l'on doit évaluer les coûts et, tout particulièrement, dans le cadre de l'étude coût/bénéfice propre à la réglementation en cause. Nous estimons qu'il faut aussi pouvoir envisager d'autres solutions permettant d'atteindre le même objectif, qui parfois sont moins onéreuses que la réglementation. Nous pensons que cela doit faire partie de notre mandat.

M. Berger: Donc vous nous proposez la constitution d'un organisme qui serait chargé en fin de compte d'examiner l'ensemble de la réglementation proposée par le gouvernement fédéral et de demander aux membres du secteur privé de présenter leurs observations. Les audiences seraient vraisemblablement publiques, l'organisme en acquérrait d'autant plus d'autorité, les risques de voir se constituer un rouleau d'étranglement étant eux aussi, je pense, très grands. Pensez-vous qu'une organisation ou qu'un comité de cette nature soit en mesure de prendre en charge la quantité énorme de règlements en provenance du gouvernement fédéral?

M. McKickan: Je pense qu'il faudrait qu'une telle institution parvienne à intervenir à titre exceptionnel seulement, car

[*Text*]

great bulk of regulations would not provoke a great deal of either comment or antipathy. Those which did would be relatively few in number, and I would hope the body would be able to so organize itself that a good deal of its business could be conducted in an informal way without very elaborate procedures.

The Chairman: Yes, Mr. Milligan?

Mr. Milligan: This is directly on the point, I believe. I note also on page 12 something in the paragraph following point five that I did not catch before, and I believe it is interesting. You obviously envisage that in this process of consideration of a regulation by this ombudsman, there would be an examination of public servants—that is, officials in the department—by representatives of the private sector. In other words, you visualize a sort of ability to call witnesses and have counsel and cross-examination of public servants on these issues?

Mr. McKickan: Yes, I would hope the body could be set up so that it achieved fewer formalities of a court and more of the procedure of a committee like this, but yes, we think it is important that public servants should be exposed to examination by the parties who are to be affected by the regulation.

Mr. Milligan: What matters, what types of questions would you consider you would want to address to the public servants, keeping in mind there is a limitation on their ability to comment on government policy, which of course would be reflected in the regulations?

Mr. McKickan: We would see them being expected to answer such questions as their examination of alternative routes, their reaction to alternative routes to achieve the objectives, their appreciation of costs or activities induced in the private sector, their appreciation of the actual events which would flow from the regulations.

The Chairman: First I will ask you a couple of quick questions. Have you had a problem in terms of the time it takes to get law through legislation, or regulations? Has that caused bottlenecks for you, to get regulations passed on time? A time problem—you sit around waiting and twiddling your thumbs.

Mr. Farrel: You mean for regulations?

The Chairman: Yes.

Mr. Farrel: I can think of one particular horror story which involved a rebate on gasoline tax. When the regulation was passed, the form was six months later. You know, which was fine, we do not mind lending the government money on occasion, but that was one.

The Chairman: Thanks very much, we are going to get that down. But on the whole, the regulatory process is not too ungainly in terms of the time-frame as far as your Retail Council is concerned?

[*Translation*]

je suis sûr qu'une grande partie de la réglementation ne donnerait pas lieu à beaucoup d'observations et ne se heurterait pas à une grande opposition. Celle qui le ferait ne représenterait pas un grand pourcentage du total et j'espère que l'institution parviendrait à s'organiser de façon à régler la plupart des questions sans formalités et sans élaborer de procédures compliquées.

Le président: Oui, M. Milligan?

M. Milligan: Nous sommes au cœur de la question, je pense. Je note aussi à la page 12, à la suite du point 5, un paragraphe que je n'avais pas relevé jusqu'à présent et que j'estime intéressant. Votre conception de l'examen de la réglementation par un médiateur consiste de toute évidence à faire contrôler l'action des fonctionnaires, c'est-à-dire des cadres du ministère, par les représentants du secteur privé. En d'autres terme, vous envisagez en quelque sorte la possibilité d'appeler comme témoin et de contre-interroger à l'aide d'un avocat les fonctionnaires sur ces questions?

M. McKickan: Oui, j'espère qu'une fois mise en place, l'institution que nous envisageons adoptera davantage la procédure d'un comité tel que celui-ci plutôt que la procédure judiciaire, mais nous pensons toutefois qu'il est important que les fonctionnaires puissent être examinés par les parties touchées par la réglementation.

M. Milligan: Quel sujet, quel type de questions envisagez-vous de poser aux fonctionnaires, en tenant compte du fait qu'ils n'ont pas toute la liberté de commenter les politiques du gouvernement qui, bien entendu, se traduisent dans la réglementation?

M. McKickan: Nous aimerions les voir répondre sur des sujets tels que l'examen des différentes solutions en présence, leur réaction face aux autres solutions proposées pour atteindre les objectifs fixés, leur évaluation du coût des activités imposées au secteur privé et leur appréciation des conséquences pratiques entraînées par la réglementation.

Le président: Laissez-moi rapidement vous poser quelques questions. Avez-vous éprouvé des difficultés en ce qui concerne les délais d'obtention d'une loi due à la réglementation? La difficulté d'obtenir une réglementation à temps vous a-t-elle déjà mise en face d'un goulot d'étranglement? Au sujet des délais, avez-vous d'autres recours que de vous croiser les bras et attendre?

M. Farrel: Vous voulez dire en ce qui concerne le réglementation?

Le président: Oui.

M. Farrel: Je vais vous raconter une histoire à vous faire dresser les cheveux sur la tête au sujet d'une remise sur la taxe d'essence. La réglementation qui a été adoptée à la formule n'est sortie que six mois plus tard. Nous ne refusons pas de prêter de l'argent au gouvernement à l'occasion et nous avons accepté allègrement la chose mais voilà le genre de situation qui se présente.

Le président: Je vous remercie, nous avons noté tout çà. Dans l'ensemble, toutefois, le système de réglementation ne pose pas trop de problème de respect des délais dans le secteur du commerce de détail?

[*Texte*]

Mr. McKickan: We have not had particularly terrible examples. There were some situations in relation to quotas recently where the pronouncement of the quota regime was deferred long after the normal lead-times for retailers placing orders with their suppliers, and they had to go by guess and by God and some got trapped.

The Chairman: You had mentioned federal-provincial overlap, federal-federal overlap, but you said it is not really much of a problem, you got that worked out, and you are not very concerned about it.

Mr. McKickan: It is somelthing of a problem in relation to inspection of fruit and vegetables, for instance. We have been working hard at trying to get the parties together, I mean the provincial and the federal.

The Chairman: That is, the meat inspector and the vegetable inspector should be the same person?

Mr. McKickan: They should have the same standards, and preferably be the same person, but at least they should have the same standards.

• 1635

The Chairman: This is where they come into your stores, disrupt your employees and cost you man-hours to go around and inspect?

Mr. McKickan: The most difficulty occurs where a commodity is passed by one inspector and then is turned down by another.

The Chairman: Are those two federal departments, or . . .

Mr. McKickan: A federal and a provincial department.

The Chairman: How do you resolve that problem?

Mr. McKickan: Well, we have attempted to get a reconciliation by bringing the parties together under our aegis and presenting them with the problem and trying to persuade them to agree on a common standard.

The Chairman: And you have always succeeded?

Mr. McKickan: No.

The Chairman: Do you have any recommendations as to how we could help you in this area?

Mr. Farrel: I believe the Dominion Store case assisted in indicating that the provincial inspectors are the only ones who have jurisdiction. There is a tendency by provincial inspectors, especially with provincial-grown produce, to be less deligent, understandably so, because there is a difference in quality between home-grown, and . . .

The Chairman: All the apples from Nova Scotia are just the best in the country.

Mr. Farrel: I understood that, and the apple juice, I forget the name of it, has the cores removed before it is pressure-rolled.

[*Traduction*]

M. McKickan: Aucune situation véritablement inadmissible ne s'est présentée. On peut citer cependant le cas récent des contingentements pour lequel l'annonce du régime de contingentement a été reportée bien après le délai normal des commandes passées à leurs fournisseurs par les détaillants, et ces derniers se sont faits prendre dans certains cas parce qu'ils ont dû faire les choses au petit bonheur.

Le président: Vous avez parlé de chevauchement de compétence fédérale-provinciale et fédérale-fédérale tout en disant que ce n'était pas véritablement un problème, que l'on y avait remédié et que la chose n'était pas particulièrement préoccupante.

M. McKickan: C'est parfois un problème au sujet, par exemple, de l'inspection des fruits et légumes. Nous avons faits beaucoup d'effort pour que les parties en viennent à un accord, je veux dire les provinces et le fédéral.

Le président: C'est-à-dire que l'inspecteur de la viande et l'inspecteur des légumes constitue une seule et même personne?

M. McKickan: Il serait préférable que ce soit une seule et même personne mais il devra au moins appliquer les mêmes normes.

Le président: Voilà pourquoi ils pénètrent dans vos magasins, interrompent le travail de vos employés et vous obligent à consacrer des heures à surveiller et inspecter?

M. McKickan: La principale difficulté se pose lorsqu'un article est jugé acceptable par un inspecteur et inacceptable par un autre.

Le président: S'agit-il de deux ministères fédéraux, ou . . .

M. McKickan: D'un ministère fédéral et d'un ministère provincial.

Le président: Comment résolvez-vous le problème?

M. McKickan: Et bien, nous nous sommes efforcés de réunir les deux parties sous notre égide, de leur poser le problème et de les persuader d'adopter une norme commune.

Le président: Avez-vous toujours réussi?

M. McKickan: Non.

Le président: Avez-vous une recommandation à faire sur la façon dont nous pourrions vous aider dans ce domaine?

M. Farrel: Je pense que l'affaire Dominion Store nous a aidé en ce sens puisqu'elle a permis d'affirmer que les inspecteurs de la province sont les seuls compétents en la matière. Les inspecteurs provinciaux ont tendance, surtout en ce qui concerne les produits de la province, à se montrer moins diligents. C'est compréhensible puisqu'il y a une différence de qualité entre les produits de la province et . . .

Le président: Les pommes de Nouvelle-Écosse sont tout simplement les meilleures du pays.

M. Farrel: Je comprends cela et le jus de pomme dont je ne me rappelle plus le nom est fait de pommes dont on a enlevé le cœur avant de les mettre dans le pressoir.

[*Text*]

The Chairman: I do not think we should talk about apple cider.

Mr. Farrel: I think that, generally speaking, that is an area that is comfortable.

The Chairman: Well, what do you recommend to us? If it is not enough of a problem, we will not get in and try to regulate the regulators. If it is a problem, then do you have any solutions for us? We can just leave you alone in this area and say: Testimony shows it is not a major issue, so let us stay out of it.

Mr. McKickan: I would say that it is not a huge issue.

The Chairman: Okay. We realize what happens. Mr. Crosby, you had some . . .

Mr. Crosby (Halifax West): No, I would offer this comment: I think the idea of an ombudsman is an interesting one. Some of the problems have been indicated, but I am sure that the concept is valid and worthwhile. Those problems can be worked out in terms of the volume they deal with and so on. I think, definitely, some kind of system is required to permit the public access to the regulation-making process so they can make their views known before the fact.

Mr. McKickan: I must say, what gave us pause before formally recommending it was our hesitation in being the father of a new . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, I noticed that in your discussion. We appreciate that you have not got all the answers to it, to a conceptualization like that.

The Chairman: I have a question, and I think you have touched on it. This relates to the lighters. It relates to self-regulation as opposed to mandatory or positive law regulation, or whatever you want to call it. What is your experience, in terms of self-regulation?

Mr. McKickan: I think I am speaking in generalities, but within the retail industry, it would be very difficult to conceive of self-regulation, because there are just too many players in general terms. It seems to me that self-regulation has a chance of success where there is an opportunity for peer-pressure to be exerted one on another among the players, when the public . . .

The Chairman: Just a second. Could I back up here? I did not phrase my question very well. There are a couple of aspects to this. There is the setting of standards, which is the one issue in whether the government should do those or whether they can be done on a voluntary basis or by a particular group. Then, there is the enforcement of those standards, which can go anywhere from voluntary compliance, right through a whole spectrum until you get to the force of criminal law. Maybe within that context, I could re-ask the question.

Mr. McKickan: Well, yes. Generally speaking, we as an industry are quite strong believers that voluntary standards, in most situations, will do the trick, because the public will learn

[*Translation*]

Le président: Je ne pense pas qu'il nous faille parler du cidre.

M. Farrel: Ah, oui, de toute façon c'est maintenant une affaire réglée.

Le président: Donc, que nous recommandez-vous? Si le problème n'est pas assez important, nous n'interviendrons pas et ne chercherons pas à réglementer les responsables de la réglementation. Si c'est un problème, avez-vous une solution à nous proposer? Nous ne pouvons pas vous abandonner sur ce point en disant: «Les témoignages révèlent que ce n'est pas là une question importante, donc nous n'interviendrons pas».

M. McKickan: Je dirais que ce n'est pas un gros problème.

Le président: D'accord. Nous comprenons ce qui se passe. M. Crosby, vous voulez . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais faire simplement une observation. Je pense que l'idée d'un médiateur est intéressante. Certains problèmes ont été soulevés mais je suis certain que le principe est utile et digne d'intérêt. Les problèmes peuvent être résolus, qu'il s'agisse de charge de travail ou d'autre chose. Je pense sincèrement qu'il est nécessaire de disposer d'un certain système permettant au public d'accéder au processus de l'élaboration de la réglementation pour qu'il puisse donner son opinion avant le fait accompli.

M. McKickan: Je dois dire que nous avons hésité à recommander ce système en raison de la nouveauté du concept . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, je l'ai noté lors de vos discussions. Nous nous rendons bien compte que vous n'avez pas toutes les réponses du fait de la nouveauté de la chose.

Le président: J'aimerais poser une question sur un sujet que nous avons déjà effleuré, je pense, et qui est celui des briquets. Quels sont les avantages et les inconvénients de l'auto-réglementation par rapport à la réglementation de type obligatoire ou contraignante, quelle que soit la façon dont vous voulez l'appeler. Quelle est votre expérience de l'auto-réglementation?

M. McKickan: Je me place sur le plan des généralités, mais je pense qu'au sein de l'industrie du commerce du détail il serait très difficile d'envisager une auto-réglementation étant donné le nombre des agents concernés. A mon avis, l'auto-réglementation n'a une chance de réussir que lorsque chacun des agents du système peut subir des pressions exercées par ses pairs, lorsque le public . . .

Le président: Juste une seconde. Puis-je revenir à ma question, je pense que je ne me suis pas très bien fait comprendre. Il y a deux types de facteurs en jeu. Il y a tout d'abord l'établissement des normes, et il appartient au gouvernement d'intervenir dans ce domaine, que ce soit en faisant intervenir le principe de l'adhésion volontaire ou un groupe en particulier. Ensuite, il y a le respect de l'application de ces normes et l'on a alors un éventail de possibilités, qui vont de l'adhésion volontaire à l'application des règles du droit pénal. Ceci étant dit, je repose ma question.

M. McKickan: Oui, en effet. De manière générale, nous croyons fermement, au sein de notre industrie, que dans la plupart des cas les normes facultatives devraient faire l'affaire

[*Texte*]

to look for the voluntary standard, and the retailer in turn will only buy the things he knows his customers are looking for. However, where there is an area of real potential hazard to the customer, all parties may be nervous about relying on the adherence to voluntary standards. But if it is a case of only modest hazard, then generally speaking the level of compliance you will get with a voluntary standard will probably be just about as good as you would get with a mandatory standard, and you have avoided all the costs of . . .

• 1640

The Chairman: Back up here a bit. Can you give us some examples of where your industry has, first of all, been involved in the setting of voluntary standards? You have mentioned that you are having CGSA do your lighters and you are participating in that group, I assume.

Mr. McKickan: Yes.

The Chairman: Are there other areas where you . . . ?

Mr. McKickan: Yes. Recently we were involved in the establishment of standards for hockey helmets. That seems to work very successfully.

The Chairman: But the majority of your standards are not set by the industry itself or by working with a group such as the CGSA?

Mr. McKickan: A great many of them are established working through the Canadian Standards Association. Although it is a rather lengthy process, it is also effective and the standards which emerge are regarded as pretty good.

The Chairman: How often do you use that type of approach; for what per cent of your types of standards that are being adopted in terms of formulating the standard itself?

Mr. McKickan: I really could not give you a response in numerical terms. I would guess that in areas where there is either some safety consideration but not a huge hazard, or in areas where there is a good deal of public confusion about the product, voluntary standards have a substantial appeal and are used and advocated by the trade.

The Chairman: By voluntary standards you mean where you set your own standards?

Mr. McKickan: No, where a voluntary body such as the Canadian Standards Association or other standard-writing organizations is involved in writing a standard with input, of course, from manufacturing and consumers and retailers.

The Chairman: Okay. One point in relation to that I should mention: I would hope that we as a country do not go the route of having voluntary compulsory—that is a contradiction in terms—of having jointly created compulsory standards relating to subjects other than safety. In other words, I would not like to see us go the route of having consensus standards governing quality.

[*Traduction*]

car le public apprendra à les demander, le détaillant s'efforçant à son tour de se procurer des articles correspondant à ce que demande le client. Toutefois, dans les domaines qui présentent un danger potentiel pour le consommateur, toutes les parties en présence hésiteront vraisemblablement à s'en tenir à l'application d'une norme facultative. Mais s'il ne s'agit que d'un danger relativement modeste, on peut dire de manière générale que le respect d'une norme facultative sera probablement aussi bon que celui d'une norme obligatoire et l'on aura évité tous les coûts corespondants à . . .

Le président: Revenons un peu sur cette question. Pouvez-vous nous citer l'exemple de participation de votre industrie à l'élaboration des normes facultatives? Vous nous avez parlé de l'intervention de l'ONGC au sujet des briquets et je suppose que vous participez à ce groupe.

M. McKickan: Oui.

Le président: Y a-t-il d'autres domaines dans lesquels . . .

M. McKickan: Oui. Récemment, nous avons participé à l'élaboration des normes s'appliquant aux casques de hockey. Il semble qu'on l'ait fait avec succès.

Le président: Mais la majorité de vos normes ne sont-elles pas établies par l'industrie elle-même ou par les travaux d'un organisme tel que l'ONGC?

M. McKickan: Une grande partie sont établies grâce aux travaux de l'Association canadienne de normalisation. La manière de procéder est assez longue mais elle est aussi efficace, et les normes qui en résultent sont considérées comme étant assez bonnes.

Le président: Avec quelle fréquence recourez-vous à cette solution? Quel est le pourcentage concerné?

M. McKickan: Je ne peux pas vraiment vous donner une réponse chiffrée. Je suppose que dans les domaines où interviennent certaines considérations de sécurité sans qu'il y ait de grands dangers cependant, ou dans les domaines entraînant une grande confusion du public au sujet du produit, les normes facultatives présentent un intérêt certain et sont demandés et utilisées par l'industrie.

Le président: En parlant de normes facultatives vous parlez de l'établissement de vos propres normes?

M. McKickan: Non, lorsqu'un organisme privé tel que l'Association canadienne de normalisation ou d'autres organismes chargés de rédiger les normes participent à la rédaction d'une norme en s'appuyant, bien entendu, sur la participation des fabricants, des consommateurs et des détaillants.

Le président: Nous sommes d'accord. Je voudrais préciser une chose à ce sujet: j'espère que notre pays ne choisira pas la voie des normes volontaires et obligatoires, c'est bien entendu une contradiction dans les termes, en faisant adopter conjointement par le gouvernement et l'industrie privés des normes obligatoires portant sur des sujets autres que la sécurité. En d'autres termes, je ne voudrais pas que la qualité soit régie par des normes découlant d'un consensus social.

[*Text*]

Some European countries have gone that way and to my mind what happens is that you cut out of the market an income level of consumers who may not be able to afford the superior but expensive consensus-standard product, but who could afford a lesser quality and perhaps reasonably serviceable product, but are shut out from that opportunity. That is the way Sweden has gone we understand, in relation to many consumer articles. I think that would be unfortunate if we adopted that way.

The Chairman: Did you say in Sweden the government sets the standards, or it is an industry group that sets the standard?

Mr. McKickan: It is a triumvirate of consumers, industry and government on a tripartite-type basis. They set the level to which a certain product can be manufactured, and you cannot manufacture or sell a product of a lesser quality than that. To my mind that is a distortion of the market that I would not like to see here.

The Chairman: Okay. When we come to compliance with that standard that is set, are there any areas within your knowledge where the compliance is voluntary as opposed to imposed by fiat of law?

Mr. McKickan: I believe that is the case in relation to hockey helmets. It is a voluntary standard. In a situation like that, it is a kind of case study of a voluntary system, in that the number of people involved in either the manufacture or the importation is relatively few, so the whole industry knows that everybody is abiding by it and exceptions come easily to their attention.

The Chairman: Do you see much scope in the future for, first of all, the setting of standards within the industry itself on a voluntary basis, and secondly, the voluntary use of them, or compliance?

• 1645

Mr. McKickan: Yes. In all areas where there is really no substantial hazard involved, where it is a case of some hazard, perhaps, but not a very impressive hazard, we think that is the rational way to go because it secures the voluntary support of the trade, avoids the cost of inspection and is a much more economical way to go.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: I was interested in your comment concerning the possibility of using consensus standards to regulate quality and to make compliance with that mandatory. Certainly, there are areas under federal jurisdiction now where there are standards directed to quality and they are mandatory. Do you not object to mandatory, quality-related standards? Is the objection not to the quality standard, because certainly they would have the same effect of denying certain elements to the consumer group access to a certain level of product? Is the concern that, in one case they were developed through a consensus process and, in the other case, they were developed through a consultative process in which the government was essentially in the driver's seat as opposed to an equal? Is that the distinction?

[*Translation*]

Un certain nombre de pays européens ont choisi cette voie qui implique, à mon avis, que l'on refuse toute possibilité d'accès au marché à certains consommateurs qui, sans avoir les moyens de se procurer les produits de qualité supérieure mais très onéreux qui répondent à la norme, auraient pu toutefois acheter un produit moins cher de qualité légèrement inférieure. À ce qu'on laisse entendre, c'est la voie qu'a choisi la Suède en ce qui concerne de nombreux articles de consommation. Je pense qu'il serait dommage que l'on en arrive là.

Le président: Vous nous dites qu'en Suède c'est le gouvernement qui établit les normes ou que c'est l'industrie qui établit les normes?

M. McKickan: C'est un triumvirat composé des consommateurs, de l'industrie et du gouvernement. La qualité de la fabrication est fixée à l'avance et l'on ne peut fabriquer un produit de moindre qualité. À mon avis, c'est là une distortion du marché que je n'aimerais pas voir chez-nous.

Le président: D'accord. Lorsque l'on parle du respect de la norme établie, connaissez-vous des domaines où le respect est volontaire par opposition à un respect exigé par la loi.

M. McKickan: Je pense que c'est le cas des casques de hockey. C'est une norme volontaire. Un cas comme celui-ci est très représentatif de l'application du système d'application volontaire de la norme étant donné le peu de participants à la fabrication ou à l'importation de ce produit, de sorte que l'ensemble de l'industrie sait qui respecte la norme et qui fait exception.

Le président: Pensez-vous que l'établissement de normes par l'industrie elle-même ou sur une base volontaire puis, ensuite, l'utilisation ou le respect volontaire de ces normes ait un grand avenir?

M. McKickan: Oui. Je pense que dans tous les domaines où un certain risque est impliqué sans que l'on puisse parler de grands dangers, nous pensons que c'est la manière la plus rationnelle d'agir parce que l'on obtient l'appui de l'industrie en cause, que l'on évite les coûts d'inspection et que l'on réalise des économies à tous les niveaux.

Le président: M. Milligan.

M. Milligan: J'ai été intéressé par votre commentaire au sujet de l'éventualité de l'élaboration de normes par consensus pour réglementer la qualité afin de rendre ensuite ces normes obligatoires. De toute évidence, il y a aujourd'hui des domaines de compétence fédérale qui sont régis par des normes de qualité obligatoires. Avez-vous une objection à faire aux normes de qualité d'application obligatoire? L'objection ne porte-t-elle pas sur la norme de qualité qui, sans aucun doute, a pour effet d'interdire à certains groupes de consommateurs la possibilité d'accéder à certains types de produits? Votre préoccupation porte-t-elle sur le fait que, dans un cas, la norme a été élaborée par consensus et, dans l'autre, dans le cadre d'un processus de consultation faisant la part belle au gouverne-

[*Texte*]

I am thinking specifically of the area of food standards in which there are quality standards in place and they are mandatory and they do have the effect of denying access to a certain quality of products.

Mr. McKickan: The question is less likely to be contentious in the food area than in other areas because in the food area there is an aura of health or nutrition or these other aspects connected with it. I think most people would accept and acknowledge the desirability of preserving health. However, when you move into other consumer products, you start getting into questions of taste, durability et cetera. I do not think it is a proper role for either government or a consortium of government and private-sector parties to start regulating taste and the wisdom with which people spend their money.

The Chairman: How do you feel about the advertising industry's concept of self-regulation?

Mr. McKickan: I am a participant in the Canadian Advertising Advisory Board; in fact, I am on the board of that organization. CAAB has always had the greatest difficulty dealing with questions of taste; in fact, it does not attempt to do so because it recognizes that they are on very subjective types of ground.

The Chairman: Margot Priest.

Miss Priest: I just have one question in terms of quality. I believe in the U.S. with carpets, for example, they regulate by supplying information. It is mandatory to supply information that a certain carpet may be suitable for light use, say, in a bedroom, and another one in a main hallway is better suited for that sort of heavy wear. What about that sort of regulation which is indirectly related to quality but not limiting it.

Mr. McKickan: It seems to me mandatory disclosure is different, and I think that is defensible if the area is one of sufficient importance. I guess we have it, in a sense, in relation to fibre disclosure which, after all, is related to that and the industry is supportive of that.

The Chairman: I just had one further question relating to the concept of the paper burden of regulation. Do any of your members complain about it?

Mr. McKickan: We actually participated, Mr. Chairman, in the paper-burden study, and we had a staff member devote his full time to that for some months. We came up with, in relation to the federal field, a rather small roster of areas where there did seem to be unnecessary or excessive paper. My impression is that these areas were corrected through the paper burden office.

• 1650

One interesting sidelight emerged from that. We found that particularly in respect of our smaller members, they were completing quite a lot of government forms which they pro-

[*Traduction*]

ment et au sein duquel toutes les parties n'ont pas la même voie au chapitre? C'est la distinction?

Je pense précisément au secteur des produits alimentaires dans lequel il existe des normes de qualité obligatoires qui ont pour effet de refuser l'accès à certaines qualités de produits.

M. McKickan: La question risque moins de se poser que dans d'autres secteurs car, dans le domaine de l'alimentation, se pose la question de la santé, de la nutrition et de ses consquences. Je pense que la plupart des gens ont conscience que l'on doit protéger la santé et sont prêts à l'accepter. Dans d'autres secteurs de la consommation toutefois, on en arrive à des questions de goût, de robustesse, etc. Je ne pense pas que ce soit le rôle du gouvernement ou d'un groupement de representants du gouvernement et du secteur privé de réglementer le goût des gens ou le bien-fondé de leurs dépenses.

Le président: Que pensez-vous du principe d'auto-réglementation tel que le pratique l'industrie de la publicité?

M. McKickan: Je participe aux travaux du Conseil consultatif canadien sur la publicité et, en fait, je fais partie du Conseil d'administration de cette organisation. Le Conseil a toujours eu la plus grande difficulté à régler ces questions de goût. En fait, il s'efforce de ne pas intervenir car il reconnaît qu'il s'agit là d'un domaine très subjectif.

Le président: Margot Priest.

Mlle Priest: Je voudrais poser une question au sujet de la qualité. Je pense que la réglementation des tapis aux États-Unis se fait au moyen de l'information. Les entreprises sont tenues de fournir des informations disant par exemple qu'un tapis donné est adapté à un usage peu intensif, dans une chambre à coucher par exemple, alors qu'un autre pourrait être placé dans un couloir puisqu'il répond à un usage intensif. Que pensez-vous de ce type de réglementation indirectement lié à la qualité mais qui ne fixe pas les normes.

M. McKickan: J'estime que la question de la formation obligatoire est différente et qu'elle peut se concevoir lorsque le domaine est suffisamment important. Je pense que nous en avons un exemple dans le domaine de l'information sur les fibres textiles et l'industrie s'y montre favorable.

Le président: J'aimerais simplement poser une question au sujet des formalités administratives dues à la réglementation. Vos membres ont-ils à se plaindre des formalités administratives?

M. McKickan: En fait, Monsieur le président, nous avons pris part à une étude sur les formalités administratives et un membre de notre personnel s'y consacre depuis plusieurs mois. Nous avons identifié, en ce qui concerne le gouvernement fédéral, un petit nombre de domaines qui semblent caractérisés par un excès de formalités administratives. J'ai l'impression que l'on a remédié au problème par l'intermédiaire du bureau des formalités administratives. Nous avons fait à ce propos une observation intéressante.

Nous nous sommes aperçus, plus particulièrement en ce qui concerne les petites entreprises de notre secteur, que nos membres remplissaient une grand quantité de formules du

[*Text*]

vided quite a lot of useful management information for their own businesses which they were not using, and we encouraged them when they were completing the information anyway to make sure they used it in the management of their own businesses. Some of them had the material compiled by their auditors and they never actually saw it, but yet they recognized that the material was quite a useful management tool.

The Chairman: So that is again not a major complaint as far as . . .

Mr. McKickan: It is not a big complaint, no.

The Chairman: Just before we close up here, you have mentioned that the main message that you are leaving with us, first of all deals with the regulatory ombudsman concept and the principles of openness and chance to participate in the decision-making process. Secondly, you have talked about the regulatory calendar in your concluding remarks as being critical. You have mentioned a lot of other things here, too, which I do not think we have to go into. Are there any other points that you want us to take away from here, recognizing the task that we have been given?

Mr. McKickan: I think you have pinpointed our two most significant concerns along with a general support for consultation. I think perhaps I should add to that that I do not wish to suggest that we feel we have always been neglected; in fact we find that we have had an opportunity to comment at a relatively early stage in the process, particularly with the Department of Consumer and Corporate Affairs, which we think has developed and is developing a rather open aspect to the work, which is to be commended.

The Chairman: Any of the departments with which you deal that are not quite as open, or . . . ?

Mr. McKickan: Some of them are. I am not going to name them; some seem more confused.

The Chairman: Why do we not just have initials then? We will not tell anybody.

Mr. McKickan: We are not so very critical on that, but we do think that more of it could be done.

The Chairman: If I could close up then, I think your brief has directed itself very precisely to the issues that we have raised and it has been most helpful to us, albeit a lot of questioning, and we appreciate that very much. We also appreciate that you did not have very much time to respond to our request for help, and it has been most useful to us to have your input. I would like to thank you very much on behalf of each member of our staff and our committee.

Before we adjourn, if we could order that the documents presented be annexed as an exhibit, and our next meetings are tomorrow. We are starting at 1.30 p.m. with Mr. Bill Stanbury; 3.30 p.m. with the Canadian Association of Broadcasters and Friday at 9.30 a.m. we start with the Canadian Soft Drink Association.

Again, in conclusion, let me thank you for your very valuable assistance to this committee.

[*Translation*]

gouvernement qui leur donnaient en retour tout un tas d'informations utiles sur la gestion de leur propre entreprise dont ils ne tiraient aucun parti. Nous les avons incités, puisque de toute façon ils étaient tenus de remplir les formules, à s'en servir dans la conduite de leurs activités. Les vérificateurs de la comptabilité de certaines de ces entreprises avaient en fait rassemblés toutes ces informations sans que leurs clients en voient la couleur mais toutes se sont accordées à dire qu'il y avait là un outil de gestion intéressant.

Le président: Donc, encore, vous ne vous plaignez pas véritablement de ce que . . .

M. McKickan: Nous ne nous plaignons pas véritablement.

Le président: Avant de conclure, vous avez signalé que le principal message que vous vouliez nous confier portait avant tout sur la notion du médiateur en matière de réglementation et sur les principes d'ouverture et de possiblité de participer aux prises de décisions. Vous nous avez parlé ensuite de l'importance du calendrier de la réglementation lors des observations que vous avez faites en conclusion. Vous avez mentionné encore beaucoup d'autres choses dont, je crois, nous n'avons pas parlé. Avez-vous quelque chose à rajouter, compte tenu du mandat qui nous a été confié?

M. McKickan: Je pense que vous venez de relever nos deux principaux sujets de préoccupation en plus du souci général d'être consulté. Je voudrais rajouter peut-être que nous n'avons pas l'impression d'avoir été négligés et qu'en fait nous avons eu la possibilité d'apporter nos commentaires à un niveau très avancé de la procédure, tout particulièrement auprès du ministère de la Consommation et des Corporations qui, à mon avis, est en train de se doter d'un système de consultation très ouvert pour lequel il doit être félicité.

Le président: D'autres ministères, avec lesquels vous êtes en contact ne sont pas aussi ouverts, ou . . .

M. McKickan: Certains d'entre eux. Je ne les citerai pas, certains ont des idées beaucoup plus confuses.

Le président: Donnez-nous leurs initiales, je vous promets qu'on ne le répètera pas.

M. McKickan: Nous n'avons pas de grosses critiques à faire à ce sujet mais je pense que l'on pourrait faire quelque chose.

Le président: À titre de conclusion, je dirais que votre mémoire a bien répondu aux questions que nous avons soulevées et qu'il nous a été très utile. Nous vous en remercions. Nous vous remercions aussi d'avoir consacré tout ce temps à répondre à notre demande et votre participation a été particulièrement appréciée. Je voudrais vous remercier au nom de chacun des membres de notre personnel et de notre comité.

Avant de lever la séance, j'aimerais que le document présenté soit versé au dossier, notre prochaine réunion se tiendra demain. Nous entendrons M. Bill Stanbury à treize heures trente et l'Association canadienne des radiodiffuseurs à quinze heures trente. Vendredi, nous commencerons à neuf heures trente avec l'Association canadienne des boissons non alcoolisées.

Avant de nous quitter, laissez-moi vous remercier encore de l'aide importante que vous avez apportée au comité.

[*Texte*]

Mr. McKickan: It is a privilege to appear before you, Mr. Chairman. Thank you for the opportunity.

The Chairman: Thank you. Adjourned.

[*Traduction*]

M. McKickan: C'est un honneur que de comparaître dans cette enceinte, Monsieur le président, je vous remercie de m'en avoir donné l'occasion.

Le président: Je vous remercie. La séance est levée.

APPENDIX "RR-7"

EASING THE REGULATORY BURDEN

A Submission to the
Parliamentary Task Force
on Regulatory Reform

September 1980

The Canadian Cable Television Association (CCTA) welcomes the appointment of the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform. Our closely regulated membership shares the Task Force's evident concern for improvement in the quality, efficiency and fairness of regulatory processes. This submission to the Task Force is, of necessity, brief and limited to the regulatory issues we know best. We look forward to the opportunity to expand upon areas of concern at hearings before the Task Force in a number of cities across the country.

THE CABLE TELEVISION INDUSTRY IN CANADA

Our industry has grown out of the desires of Canadian television viewers for greater variety in high quality television signals. That our members now provide service to 54% of all Canadian homes with television (97.5% of all homes with cable) is an indication of the value Canadians place on the additional choice in television programming provided by cable television systems across Canada.

For an average monthly fee of $6.82, some 474 cable television systems use co-axial cables to distribute to their (4,370,000) subscribers local and distant television station signals received off-air at licensed head-end antennae locations. Some systems also distribute community and other specialized programming services such as multicultural, children's programs and live proceedings of the House of Commons. Some carry FM radio station signals, information channels and security services. Many systems have the technical capacity for additional services, such as pay, educational and more specialized programming.

Subscriber demand for additional choice is real and growing. But what is carried by cable television systems is the subject of regulatory approval which by law must be based on more than consumer demand.

THE REGULATION OF THE CABLE TELEVISION INDUSTRY

That cable television systems are closely regulated in Canada would appear to reflect legislative and regulatory concern for the well-being of Canadian television stations. The rationale for regulating cable could be expressed as follows: if demand for greater choice in television viewing were met through the provision of distant signals, often American, or system-originated programming, some foreign in source, fewer

APPENDICE «RR-7»

ALLÈGEMENT DU FARDEAU RÉGLEMENTAIRE

Mémoire présenté au
Groupe de travail parlementaire
de réforme de la réglementation

Septembre 1980

L'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) se félicite de la création du Groupe de travail parlementaire sur la réforme de la réglementation. Ses membres, qui sont étroitement réglementés, partagent le souci évident du Groupe de travail d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'équité des processus de réglementation. Ce mémoire que nous présentons au Groupe de travail est, par nécessité, bref et ne porte que sur les questions de réglementation que nous connaissons à fond. Nous espérons avoir l'occasion de mieux exposer notre position sur certaines questions lors des audiences que tiendra le Groupe de travail dans certaines villes du pays.

LA TÉLÉVISION PAR CÂBLE AU CANADA

La télévision par câble est née du désir des téléspectateurs canadiens d'avoir une plus grande variété dans les *signaux de télévision* de haute qualité. Le fait que nos membres fournissent ces services à 54% de tous les foyers canadiens ayant la télévision (97,5% de tous les foyers ayant le câble) indique l'importance que les Canadiens prêtent au choix supplémentaire de programmation offert par les réseaux de télévision par câble dans tout le Canada.

Pour la modique somme de $6.82 par mois, en moyenne, quelque 474 réseaux de télévision par câble utilisent des câbles coaxiaux pour distribuer à leurs (4 370 000) abonnés des signaux de stations locales et éloignées captés par ondes hertziennes au moyen d'antennes autorisées de tête de ligne. Certains réseaux distribuent aussi des services de programmation communautaire et spécialisée, dont les émissions multiculturelles, les émissions pour enfants et la retransmission en direct des délibérations de la Chambre des communes. Certains offrent des signaux de station radio FM, des émissions d'information et des services de sécurité. Bien des réseaux ont les installations voulues pour offrir des services supplémentaires de télévision payante, de télévision éducative et d'autres émissions spécialisées.

Les abonnés réclament de plus en plus un choix plus large. Mais les services offerts par les réseaux de télévision par câble sont assujettis à l'approbation réglementaire qui, aux termes de la loi, doit tenir compte de facteurs autres que la demande des consommateurs.

LA RÉGLEMENTATION DE LA TÉLÉVISION PAR CÂBLE

Le fait que les réseaux de télévision par câble soient étroitement réglementés au Canada semble découler d'un souci de protéger, par voie législative et réglementaire, les stations de télévision canadiennes. Le principe de base semble être le suivant: si la demande d'un choix plus varié d'émissions de télévision était satisfaite par la fourniture de signaux éloignés, souvent américains, ou par une programmation ayant son

people would watch Canadian television stations and their advertising revenues would fall. This, it is argued, would hamper the capacity of Canadian broadcasters to meet the Canadian content programming requirements of the federal *Broadcasting Act* and Television Regulations.

We acknowledge that for some the exclusive service area of a cable television system has monopoly characteristics which necessitate regulation to protect subscribers. Yet, a cable television system is not a monopoly supplier. Currently, those who live in communities in the more populated parts of Canada are able to receive at least two Canadian television stations off-air via household or set-top antennae. And, in the near future, technological advances such as direct broadcast satellites could expand viewer options even further. Consequently, cable television should be regarded as an optional entertainment service, very much effected by market forces.

The regulators of cable television appear not to hold this view of our industry. Having been given a formidable arsenal of regulatory powers they control access, supply and price. Moreover, they have liberally interpreted their legislative authority to expand further their control over cable television systems.

LAW AND REGULATION

Cable television systems by virtue of the Broadcasting and Radio Acts require broadcasting licenses issued by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) and technical construction and operating certificates issued by the Department of Communications. The Department's concerns under the Radio Act involve technical matters and the approval of the radio-communications apparatus which a cable television system uses to receive and distribute broadcast signals.

The CRTC's concerns under the Broadcasting Act are wider and encompass the agency's statutory responsibility to implement the broadcasting policy set out in Section 3 of the Act by regulating and supervising all aspects of the Canadian broadcasting system of which cable television by statutory definition and declaration is part.

The policies set out in Section 3 are cast as declarations, some of which merit re-stating: that the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians; that the programming provided by each broadcaster should be of high standard using predominantly Canadian creative and other resources; and that the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system should be flexible and readily adaptable to scientific and technical advances.

In furtherance of such policies, the CRTC has statutory powers to issue licenses to applicants it considers suitable, to attach conditions to these licenses and to pass, without further

origine au sein même du réseau, parfois de source étrangère, moins de gens regarderaient la télévision canadienne, dont les recettes publicitaires diminueraient. Selon certains, il serait donc plus difficile aux diffuseurs canadiens de répondre aux exigences de contenu canadien dans la programmation prévues dans la *Loi sur la radiodiffusion* et dans les règlements sur la télévision.

Nous admettons que, parfois, les services exclusifs offerts par un réseau de télévision par câble comportent certains traits monopolistiques contre lesquels les abonnés doivent être protégés par une certaine réglementation. Or, un réseau de télévision par câble n'est pas un monopole. À l'heure actuelle, ceux qui vivent dans les régions les plus populeuses du Canada peuvent capter au moins deux postes de télévision canadienne sur ondes hertziennes grâce à des antennes fixées sur les maisons ou sur les appareils. Et dans un avenir rapproché, des progrès techniques, tels les satellites de transmission directe, pourraient donner un choix encore plus grand aux téléspectateurs. Par conséquent, la télévision par câble doit être considérée comme un service de divertissement optionnel à l'égard duquel les forces du marché jouent largement.

Ceux qui réglementent la télévision par câble ne semblent pas voir du même œil ce secteur d'activité. Comme ils disposent d'un arsenal formidable de pouvoirs de réglementation, ils contrôlent l'accès, l'offre et le prix. Par ailleurs, ils ont interprété de façon libérale leurs pouvoirs législatifs pour étendre davantage leur contrôle sur les réseaux de télévision par câble.

DROIT ET RÉGLEMENTATION

En vertu des lois sur la radiodiffusion et sur la radio, les réseaux de télévision par câble doivent obtenir des licences de radiodiffusion délivrées par le Conseil canadien de la radiotélévision et des télécommunications (CRTC) et des certificats de construction et d'exploitation techniques émis par le ministère des Communications. Pour ce qui est de la Loi sur la radio, le ministère s'occupe des questions d'ordre technique et de l'approbation des appareils de radio-communications dont se sert un réseau de télévision par câble pour capter et rediffuser les signaux d'émission.

Certains aspects de la Loi sur la radiodiffusion inquiètent davantage le CRTC, notamment la responsabilité statutaire de l'organisme de veiller à l'application de la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3 de la Loi en réglementant et en surveillant tous les aspects du réseau canadien de radiodiffusion dont fait partie la télévision par câble tant par définition statutaire que par déclaration.

Les politiques énoncées à l'article 3 sont présentées comme des déclarations et certaines d'entre elles méritent d'être reprises: que le système canadien de la radiodiffusion devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens, que la programmation offerte par chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes, créatrices et autres, et que la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques et techniques.

En vertu de ces politiques, le CRTC a le pouvoir statutaire de délivrer des licences aux requérants qu'elle juge acceptables, d'assortir la délivrance de ces licences de conditions et

legislative or Cabinet scrutiny, regulations applying to licensees.

Standard license conditions for cable television systems define the area of exclusive service, the signals the licensee may receive, and require CRTC approval of transfer of control of the undertaking licensed. The Cable Television Regulations prescribe, in part, which television and radio signals must be carried, what programming may be distributed on the community channel, when substitution of identical signals must occur, as well as providing that no licensee may charge subscribers a fee for service in excess of what the CRTC has authorized. The Broadcasting Act does require, however, that the CRTC provide for notice of proposed regulations and an opportunity for comment by licensees and other interested persons.

Having sketched our industry regulatory context, we now offer a number of observations, following the structure of the Task Force's Discussion Paper.

IMPROVING INFORMATION AND INVOLVING THE PRIVATE SECTOR

Our experience with how the CRTC has implemented the Broadcasting Act's requirement of advance notice and comment for proposed regulations has confirmed the value of early consultation to our members. We note that industry submissions on such matters as CRTC proposed rules of practice and procedure appeal to have caused the agency to think again about introducing information and notice requirements which would have been unreasonably intrusive and excessively costly, given the benefits involved.

In our view, advance notice of all proposed regulations and opportunity for comment by interested parties should be mandatory and in law conditions precedent to valid enactment. Time periods for advance notice should reflect the complexity of regulation involved and the time interested parties will likely need to prepare adequate comment. Sixty day notice periods are minimal.

Reasons for the proposed regulations should be provided on request. We are particularly sensitive to the cost of providing notice in newspapers and other publications since the CRTC spent $714,331.00 on newspaper announcements in 1979-80 out of a total expenditure of $14,517,192.00. Press releases, publication in the Canada Gazette and mailings to known interested parties should be adequate in most instances.

The CCTA agrees that access to all relevant information by regulators, regulatees and interested parties is a key requirement for effective regulation. While we are supportive of freedom of information legislation, such as Bill C-43, our experience with the CRTC to date has been positive. Approaches have been designed which appear to meet both the regulators' and the public's need for information about the

d'adopter, sans plus d'intervention législative ou ministérielle, des règlements s'appliquant aux titulaires de licence.

Les conditions courantes d'octroi d'un permis aux sociétés de télédistribution définissent le domaine du service exclusif et les signaux que le détenteur de permis peut recevoir et nécessitent l'autorisation du CRTC pour tout transfert de contrôle de l'entreprise sans permis. Le Règlement sur la télévision par câble prévoit, entre autre, quels signaux de télévision et de radio doivent être utilisés, quelles émissions doivent être programmées sur la chaîne communautaire, quand la substitution de signaux identiques doit avoir lieu et stipule également qu'aucun détenteur de permis ne peut facturer aux abonnés une redevance supérieure à celle que le CRTC a autorisée. La Loi sur la radiodiffusion exige cependant que le CRTC prévienne les détenteurs de permis et les autres personnes intéressées des règlements proposés et qu'elle leur donne l'occasion de les commenter.

Ayant donné un aperçu de la réglementation qui s'applique dans notre secteur, nous formulons maintenant un certain nombre d'observations en suivant la structure du document de travail du Groupe d'étude.

AMÉLIORATION DE L'INFORMATION ET PARTICIPATION ACCRUE DU SECTEUR PRIVÉ

Notre expérience concernant la façon dont le CRTC a appliqué l'obligation qui lui est faite en vertu de la Loi sur la radiodiffusion de prévoir une période réservée aux avis et aux commentaires en ce qui concerne les règlements proposés a confirmé l'importance qu'il y a à consulter le plus tôt possible nos membres. Nous remarquons que les mémoires présentés par notre secteur industriel sur des sujets tels que les règles de pratique et de procédure proposées par le CRTC semblent avoir amené cet organisme à reconsidérer l'adoption d'une période réservée aux informations et de préavis qui auraient été importunes et excessivement coûteuses compte tenu des avantages considérés.

A notre avis, le fait de prévenir tous les intéressés de tous les règlements proposé et de leur donner l'occasion de les commenter devrait être obligatoire et dans le cas de lois, ce processus devrait précéder leur adoption. Les délais des préavis devraient tenir compte de la complexité du règlement en cause et du temps dont auront besoin les parties intéressées pour préparer des commentaires en bonne et due forme. Les périodes de préavis de 60 jours sont un minimum.

Les raisons expliquant les règlements proposés devraient être fournies sur demande. Nous sommes particulièrement sensibles au coût que représente la publication d'avis dans les journaux et autres magazines, le CRTC ayant dépensé $714 331 en annonces publicitaires en 1979-1980 sur un budget total de $14 517 192. Les communiqués de presse, la publication dans la Gazette du Canada et les envois aux intéressés connus devraient suffire dans la plupart des cas.

L'ACTC convient que l'accès par les organismes réglementaires, les réglementés et les parties intéressées à tous les renseignements pertinents est essentiel si la réglementation doit être efficace. Même si nous accordons notre appui total à la législation sur la liberté d'information, tel le bill C-43, il n'en reste pas moins que notre expérience de la CRTC a été positive jusqu'à présent. Les démarches entreprises semblent

performance of licensees. It would appear that the CRTC agrees that financial disclosure by licensees should only be required when such disclosure is relevant to applications or issues at hand (for example, when application is made for an increase in fees).

The CCTA has suggested on a number of occasions that all parties to regulatory proceedings before the CRTC should be provided with all evidence that may have been gathered by CRTC's staff which is relevant or likely to be used for decision making purposes by CRTC members. Such a step would be beneficial in all regulatory processes before statutory agencies. On the other hand, we recognize that regulatory agencies may wish to keep confidential staff advice on applications which merely summarizes the issues involved and applicable regulations and policies.

We have also suggested that in certain instances information provided by licensees be kept confidential by the regulatory agency where disclosure would be likely to cause specific harm to the licensee. Obviously, the regulatory agency must balance specific harm against public benefit in such instances. But for licensees whose stocks are publicly traded, disclosure of information such as financial projections may result in undersirable investment decisions.

While we agree that wide participation in commenting on proposed regulations is important, we do not believe that it is necessary to provide financial assistance to groups or individuals who wish to do so. The cost of the exercise in most instances is not high. Moreover, in our view, nonprofit organizations should support such activities out of membership fees and voluntary contributions.

INTERNAL MANAGEMENT: INPROVING THE GOVERNMENT'S ASSESSMENT OF PROPOSED REGULATORY INITIATIVES

The Task Force has asked for comments concerning the federal socio-economic impact analysis scheme administered by Treasury Board. We have little experience of this scheme but have on numerous occasions encouraged the CRTC to compare the costs and benefits of proposed or existing regulations. For example, from our perspective the cost of requiring authorization of subscriber fees exceeds the benefits of such regulation to subscribers. Moreover, because of delay in the CRTC's consideration of applications for fee increases, some licensees benefit little from approved increases because of rising costs between the time of application and decision.

The regulation of fees by the CRTC is, in our view, a ripe area for deregulation. Legal obstacles are few since no legislative authority for fee regulation exists other than the general

correspondre aux besoins d'information des organismes réglementaires et du public quant à l'efficacité des détenteurs de permis. Il semble que la CRTC convient que la publication de renseignements financiers par les détenteurs de permis ne devrait être exigée que lorsque cette publication a un rapport avec les demandes ou les questions à l'étude (par exemple, lorsqu'une demande est présentée pour une augmentation des redevances).

L'ACTC a proposé, à de nombreuses reprises, que toutes les parties aux travaux réglementaires devant le CRTC reçoivent tous les renseignements pertinents ou susceptibles d'être utilisés par les membres du CRTC pour prendre des décisions, renseignements qui auront été recueillis par le personnel du CRTC. Cette démarche ne pourrait être que bénéfique dans tous les processus de réglementation devant les organismes réglementaires. Par contre, nous reconnaissons que les organismes réglementaires désirent garder confidentiels les rapports du personnel sur les demandes qui ne font que résumer les questions à l'étude ainsi que les règlements et mesures applicables.

Nous avons également suggéré que, dans certains cas, les renseignements donnés par les détenteurs de permis soient gardés confidentiels par l'organisme réglementaire lorsque leur publication risquerait de porter atteinte aux détenteurs de permis. Il est évident que l'organisme réglementaire doit faire la part entre le préjudice causé et l'avantage qu'en tirerait le public dans ces cas-là. Mais pour les détenteurs de permis cotés en bourse, la publication de renseignements tels que les prévisions financières peuvent conduire à des décisions indésirables en matière d'investissement.

Si nous convenons qu'une vaste participation au processus consistant à commenter les règlements proposés est importante, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'offrir une aide financière aux groupes ou aux individus qui désirent y participer. Dans la plupart des cas, les coûts ne sont pas élevés. De plus, à notre avis, les organisations à but non lucratif devraient financer ces activités à l'aide des cotisations versées par leurs membres et les contributions bénévoles.

GESTION INTERNE: AMÉLIORER L'ÉVALUATION DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS PAR LE GOUVERNEMENT

Le Groupe d'étude a demandé que soit commentée l'analyse de l'impact socio-économique fédérale administrée par le Conseil du trésor. Nous avons très peu d'expérience à ce sujet, mais nous avons encouragé le CRTC, à maintes reprises, à comparer les coûts et avantages des règlements proposés ou existants. Par exemple, à notre avis, le coût qu'entraîne la demande d'autorisation d'augmentation des redevances aux abonnés dépasse les avantages que peuvent tirer les abonnés de ce règlement. De plus, en raison du retard pris par le CRTC lors de l'étude des demandes d'augmentation des redevances, certains détenteurs de permis tirent très peu d'avantages des augmentations approuvées en raison de l'augmentation des coûts entre le moment où la demande est déposée et où la décision est prise.

La réglementation des redevances par le CRTC est, à notre avis, un domaine qui mérite de ne plus être réglementé. Les obstacles juridiques sont peu nombreux étant donné qu'aucune

supervisory responsibility of the CRTC mentioned earlier and the agency's power to attach conditions to licenses.

Admittedly, our concerns here have not fallen on entirely deaf ears. In May of this year, Chairman John Meisel of the CRTC announced to this Association's annual conference that an experimental simplified method of regulating rate increases would be put into effect for smaller cable systems. This action is encouraging, but should be followed closely by more extensive deregulatory actions involving the cable television industry in the United States. We would be prepared to comment on those if asked.

Another example of regulatory response to cost benefit analysis by both the regulatory agency and a regulated industry may be seen in the ongoing reconsideration by the CRTC of the appropriate scope for simultaneous signal substitution requirements. The CCTA has for several years taken the position and provided supporting evidence that requiring smaller cable systems to substitute identical programs simultaneously broadcast on local stations (plus advertising) for those broadcast on distant stations is an excessive regulatory burden. The cost of compliance outweighs benefits for the local television station in terms of additional advertising reach for virtually all broadcast markets in Canada. Research by the CRTC two years ago confirmed there was some credence to the CCTA's position, at least for cable systems of up to 6,000 subscribers. More recently, and possibly in response to independent research commissioned by the CCTA, the CRTC has proposed to exclude from the simultaneous substitution requirements systems of up 9,000 subscribers. A hearing on the matter is expected this autumn.

We can therefore confirm to the Task Force that cost benefit analysis is valuable. However, regulatory lag tends to lessen the full potential of cost benefit analysis. Nevertheless, we believe that regulatory agencies should carry out regulatory impact analysis on a regular basis and within a "notice and comment" process. Agency assessments of costs and benefits could be encouraged by requiring breakdowns of how funds and work loads are allocated to particular regulatory responsibilities as part of agency annual reports.

INTERNAL MANAGEMENT: INSURING PERIODIC GOVERNMENT REVIEW OF REGULATORY ACTIVITY

The CRTC has shown itself willing to review and assess its regulatory policies as circumstances change and evidence of ineffectiveness accumulates. Once again, however, such initiatives are often diminished by frequent postponement of scheduled dates for filing submissions and hearings. The CRTC's current review of its Canadian content regulation is a case in

autorité législative portant sur la réglementation des redevances existe, autre que la fonction de contrôle général qu'exerce le CRTC dont on a parlé plus haut et son pouvoir de fixer des conditions pour obtenir un permis.

Il est vrai cependant que nos préoccupations ne sont pas entièrement tombées dans l'oreille d'un sourd. En mai dernier, le président du CRTC, M. John Meisel, a annoncé, lors de la conférence annuelle de cette Association, qu'une méthode simplifiée de réglementation des augmentations de redevances expérimentale serait appliquée pour des systèmes de télédistribution plus petits. Cette mesure est encourageante mais devrait être suivie par des mesures de déréglementation plus générales comprenant l'industrie de la télédistribution aux États-Unis. Nous serions prêts à fournir des commentaires à ce sujet sur demande.

Le C.R.T.C. réétudie régulièrement ses exigences visant le remplacement simultané des signaux de télévision; c'est là un autre exemple d'une mesure prise par suite d'une étude de rentabilité effectuée à la fois par l'organisme de réglementation et l'industrie réglementée. Depuis plusieurs années, l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) est d'avis que d'exiger des petits réseaux de câblodistribution de substituer des émissions identiques à celles simultanément diffusées dans les stations locales (plus la publicité) à celles qui sont diffusées par des stations éloignées, représente un fardeau réglementaire excessif. En effet, ce qu'il en coûte de se conformer à cette exigence dépasse les avantages qu'en reçoit la station de télévision locale sur le plan de la publicité pour presque tous les marchés de diffusion au Canada. La recherche qu'a effectué le C.R.T.C. il y a deux ans confirme le bienfondé de la position de l'ACTC tout au moins pour les réseaux de câblodistribution comportant jusqu'à six mille abonnés. Plus récemment, et peut-être en réponse à une recherche indépendante commandée par l'ACTC, le C.R.T.C. a proposé que l'on dispense de l'obligation de remplacement simultané, les réseaux comprenant jusqu'à neuf mille abonnés. Il devrait y avoir cet automne une audience publique sur la question.

Nous pouvons donc confirmer au Groupe de travail qu'il y vaut la peine de faire des études de rentabilité. Toutefois, les délais nécessaires pour modifier la réglementation font perdre certains des avantages qu'elles comportent. Nous croyons néanmoins que les organismes de réglementation devraient faire régulièrement une analyse de l'impact des règlements et ce, en suivant les intéressés et en leur donnant la possibilité de faire leurs commentaires. On pourrait encourager les études de rentabilité effectuées par les organismes en leur demandant de faire figurer dans leur rapport annuel une ventilation des fonds et charges de travail correspondant aux fonctions de réglementation.

GESTION INTERNE: VEILLER À CE QUE LE GOUVERNEMENT EXAMINE PÉRIODIQUEMENT LES ACTIVITÉS RÉGLEMENTAIRES

Le C.R.T.C. s'est montré prêt à examiner et à évaluer ses politiques en matière de réglementation au fur et à mesure que les circonstances changent. Malheureusement, les preuves d'inefficacité s'accumulent. Pourtant, une fois de plus, ces initiatives sont souvent ralenties par le fait que les dates de dépôt des mémoires et de tenue des audiences sont repoussées.

point. More than a year will probably have evolved between announcement of the review and hearing of submissions.

While it is tempting to suggest that a predetermined schedule of periodic review and evaluation is required, we admit that it is difficult to know in advance just when a regulation should be reviewed. We have some doubts that "sunset" provisions which would automatically repeal legislation unless evaluated and renewed would by themselves result in better regulation. A better approach might be to require regulatory authorities to review existing regulatory activity when petitioned to do so and new evidence supports evaluation.

A HEIGHTENED ROLE FOR PARLIAMENT: THE NEED FOR ACCOUNTABILITY

A. Parliamentary Assessment of New Regulations

As indicated earlier, we have had the experience of regulation by an agency empowered to pass regulations under the Broadcasting Act without any requirement for Parliamentary assessment. While the CRTC has provided opportunity for notice and comment on proposed regulations, we consider that a statutory agency's accountability for the legislative powers granted by Parliament requires that all agency regulations be tabled before Parliament, that Parliamentary committees have the opportunity to scrutinize and, finally, that all regulations be approved by Cabinet.

Moreover, those affected by regulation-making by statutory agencies deserve the protection of Parliament from regulations which go beyond legislative powers and intent. We wonder whether the CRTC's regulation of cable subscriber fees would have survived Parliamentary scrutiny.

B. Parliamentary Review of Existing Regulatory Activity

Our earlier comments about "sunset" provisions are also applicable with reference to Parliamentary reassessment of regulatory legislation. Nevertheless, we recognize the need, in the communications sector in particular, to review and redesign legislation which may have become outmoded for technological and other reasons. Such reviews, we note, have occurred without any statutory requirement to do so.

C. Other Avenues of Parliamentary Involvement

We would agree that increased scrutiny by Parliamentary standing committees of the annual reports and estimates of statutory agencies would be desirable. However, we doubt whether such standing committees have the information, analytical capacity and time which are required to yield positive results from this additional scrutiny. The annual report of the CRTC, for example, provides little enlightenment about agency costs for particular regulatory policies. Additionally, Parliamentary committee consideration of agency estimates is hampered by the lack of projected expenditures for

L'examen que le C.R.T.C. fait actuellement de sa réglementation est un exemple frappant. Il s'écoulera en effet probablement plus d'un an entre l'annonce de l'examen et l'audition des exposés.

Bien qu'il soit tentant de proposer un programme d'évaluation et d'examen périodique fixé à l'avance nous admettons qu'il est difficile de connaître à l'avance le moment opportun pour examiner une réglementation. Nous doutons fort que des dispositions de limitation de durée, lesquelles abrogeraient automatiquement les mesures législatives sauf si elles sont évaluées et renouvelées, contribuent à améliorer la réglementation. On pourrait, de préférence, exiger des responsables de la réglementation qu'ils examinent les activités réglementaires actuelles lorsqu'on leur demande de le faire; les faits semblent appuyer ce point de vue.

RENFORCEMENT DU RÔLE DU PARLEMENT: RETOUR À UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ INTÉGRALE

A. Évaluation par le Parlement des nouveaux règlements

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, nous savons ce qu'est la réglementation, lorsque l'organisme habilité peut agir aux termes de la Loi sur la radiodiffusion sans que le Parlement ait son mot à dire. bien que le CRTC nous ait prévenus des projets de règlements et que nous ayons pu donner notre avis, nous considérons que la responsabilité statutaire de tout organisme en ce qui concerne les pouvoirs législatifs accordés par le Parlement exige le dépôt de tous les règlements de l'organisme devant le Parlement, l'examen des textes par les comités du Parlement et enfin l'approbation de ces règlements par le Cabinet.

En outre, ceux qui sont touchés par l'adoption des règlements méritent la protection du Parlement contre tout règlement qui dépasserait les pouvoirs législatifs accordés aux organismes de réglementation. Nous nous demandons si le règlement du CRTC sur les droits d'abonnement au câble aurait survécu à l'examen du Parlement.

B. Examen parlementaire de la réglementation existante

Les commentaires que nous avons faits précédemment au sujet des dispositions de limitation de durée s'appliquent également à la réévaluation par le Parlement des lois à caractère réglementaire. Nous reconnaissons néanmoins la nécessité, notamment dans le secteur des communications, d'examiner et de remanier les lois qui peuvent être dépassées en raison, par exemple, de l'évolution technique. Ces études, nous le constatons, ont eu lieu sans que la loi l'exige.

C. Autres possibilités d'intervention du Parlement

Il nous semble souhaitable que les comités parlementaires permanents examinent de plus près les rapports annuels et des budgets des organismes publics. Cependant, nous ne sommes pas sûrs que ces comités disposent des informations, de la capacité d'analyse ni du temps nécessaires pour que cet examen plus poussé donne des résultats concrets. Par exemple, le rapport annuel du CRTC n'indique pas clairement le coût pour l'organisme, de certaines politiques de réglementation. De plus, dans son examen des dépenses d'un organisme, le comité parlementaire, est gêné parce qu'il ne sait pas quelles dépenses

achieving particular regulatory objectives and the likely benefits which may flow from such expenditures.

D. Regulatory Agencies

(a) Policy and Accountability

Our experience with a regulatory statute containing a policy mandate (Section 3, as previously described) indicates that such a mandate, while a useful general guide, is no panacea. The broad language of Section 3 and internal conflict between the various policy objectives allow considerable flexibility by the agency and licensees in justifying particular actions with an appropriate statutory phrase. In addition, we have noted that the CRTC prefers some policy objectives over others: for example, "Canadian content" takes precedence over Adaptation to scientific and technical advances", although both would appear to receive equal billing in Section 3.

Empowering Cabinet to issue binding policy directives to regulatory agencies is a useful way to evolve and clarify regulatory policies. We do not, however, believe that the political level should have a blanket authority to issue policy directives changing those established by legislation. A better approach, in our experience, (limited directives are possible under the Broadcasting Act), would be to allow policy directives within clearly defined statutory limitations. Moreover, nor should a policy directive affect agency consideration of a particular application. Policy should precede adjudication. Otherwise, the independence and integrity of the regulatory agencies are jeopardized.

The CCTA believes that policy directives should be reviewed by Parliament or its committees before being finalized for transmission to the statutory agency in question. Interested parties should have full opportunity for comment. In addition, since the regulatory agency will in most instances implement the policy directive by way of regulations or license conditions, notice and comment opportunities should also be provided for the particular agency initiatives which emerge.

We have some difficulty with Cabinet appeal. Our experience has been uniformly depressing. One noteworthy example for which our industry has not yet recovered involved the application by Telesat Canada to join the TransCanada Telephone System. In that case, Cabinet overruled the CRTC and in our view by so doing delayed extensive use of satellites for the national distribution of television programs for a crucial period of time. For Cabinet to overrule a decision of a regulatory agency on a matter involving complex issues, extensive evidence and analysis is clearly unacceptable.

ont été prévues pour accomplir certains objectifs sur le plan de la réglementation ni les avantages qu'elles pourraient comporter.

D. Organismes de réglementation

a) Politique et imputabilité

D'après notre expérience des lois de réglementation contenant un mandat de politique l'article 3 comme indiqué précédemment), il s'agit plutôt d'un guide général utile que d'une panacée. Vu l'imprécision des termes de l'article 3 et les contradictions internes entre les divers objectifs de politique, l'organisme et les titulaires de permis peuvent très aisément invoquer un passage de cette disposition pour justifier une décision. En outre, nous avons constaté que le CRTC préfère certains objectifs de politique à d'autres, par exemple, le «contenu canadien» a préséance sur «l'adaptation aux progrès scientifiques et techniques», bien que les deux semblent être situés sur le même plan à l'article 3.

Habiliter le Cabinet à émettre des directives exécutoires en matière de politique à l'endroit des organismes de réglementation constitue un moyen utile d'élaborer et de préciser des politiques de réglementation. Cependant, nous n'estimons pas que les instances politiques doivent êtres investis d'un pouvoir général pour émettre des directives de politique modifiant celles qui sont établies par la loi. D'après notre expérience, nous estimons qu'une meilleure méthode (la Loi sur la radiodiffusion permet d'envisager des directives limitées) consisterait à autoriser l'imposition de directives sur les politiques, dans un cadre clairement défini par la loi. En outre, une directive quant à une politique ne devrait pas non plus influer sur l'examen, par un organisme, de telle ou telle demande. La politique devrait précéder la décision. Autrement, on compromet l'indépendance et l'intégrité des organes de réglementation.

L'ACTC estime que le Parlement ou les comités de ce dernier devraient examiner les directives en matière de politique avant qu'elles ne soient transmises à l'organisme de réglementation en question. Les parties intéressées devraient avoir toutes les possibilités de présenter les commentaires qu'elles souhaitent. En outre, puisque dans la plupart des cas l'organisme de réglementation appliquera la directive en question au moyen de règlements ou en fixant des conditions quant aux permis, il faudrait aussi prévoir une période réservée aux avis et aux observations pour les initiatives émanant de tel ou tel organisme.

Nous avons eu quelques difficultés à propos des appels interjeter auprès du Cabinet. Notre expérience à ce sujet a été négative de bout en bout. Un bon exemple, dont notre secteur ne s'est pas encore relevé, est celui de la demande faite par *Telesat Canada* de se joindre au réseau *TransCanada Telephone*. Dans ce cas, le cabinet a été à l'encontre de celle du CRTC, ce qui a retardé, selon nous, l'utilisation systématique des satellites pour la diffusion nationale des programmes de télévision, pendant une période cruciale. Il est manifestement inacceptable que le Cabinet rejette la décision prise par un organisme de réglementation dans un domaine complexe, alors que des témoignages nombreux et des analyses détaillées ont été présentés.

Equally disconcerting is the way in which Cabinet appeals are conducted. Opportunities to receive copies of the submissions of petitioners or other parties, to respond to such submissions or to have any reasons for Cabinet decisions are normally non-existent. This was our experience in the recent Cabinet appeal by the CBC of the CRTC's issuance of non-exclusive licenses for satellite distribution of the House of Commons proceedings. The experience was additionally trying for our industry in that at the time of the appeal and even now, some three months later, the CRTC has not yet issued its decision on whether or not a network license is in law required for satellite distribution of video programs even though written submissions on the matter have twice been called for.

We strongly recommend that the Task Force support the abolition of Cabinet appeals. If it determines that in some narrow instances, such appeal should be retained, then the process should be subjected to rules of fair procedure and the requirement of a reasoned decision.

The CCTA recognizes that the quality of appointees to regulatory agencies has a major bearing on the quality of regulation. In our experience, consultation with industry representatives on CRTC appointments has occurred informally and only occasionally. We recognize that definition of qualifications and Parliamentary scrutiny might help improve the quality of appointees but concerned that the latter might further prolong the often overly long period during which a vacancy usually remains unfilled. There could perhaps be some requirement to fill such vacancies within a specified time period. Otherwise, in our experience, regulatory lag is inevitable.

While recognizing the dangers of industry bias, we do believe that there is a need to appoint more people to specialized regulatory agencies who have particular knowledge of the industries involved. As new technologies emerge and issues become increasingly complex, the need for specialist knowledge greatly increases.

(b) Procedure

Our industry is fortunate to be regulated by an agency which is aware of the attributes of procedural fairness. The CRTC rules of practice and procedure provide opportunity for notice, comment and the fair conduct of hearings. Moreover, it is the CRTC's practice to provide adequate reasons for decisions.

We recognize that procedural fairness is costly, as the total annual cost of almost $15,000,000 for the CRTC indicates. Cost-benefit analysis of procedural rules and practices, in our experience, can indicate whether particular existing or proposed requirements are merited. For example, the CRTC in 1978 suggested that additional notice be given for regulatory applications involving cable television undertakings. The CCTA assessed the cost of one type of notioce to licensees—a mailing to all subscribers—and discovered that the total cost

La manière dont les appels sont interjetés auprès du Cabinet est également déconcertante. Il n'existe normalement aucune possibilité de recevoir des exemplaires des mémoires des demandeurs ou d'autres parties, ni d'y répondre, ce qui permettrait de connaître les raisons fondant les décisions du cabinet. Telle a été notre expérience à propos de l'appel récemment interjeté par la société Radio-Canada auprès du Cabinet, à la suite de l'émission, par le CRTC, de permis sans exclusivité quant à la diffusion par satellite des délibérations de la Chambre des communes. Cela fut doublement gênant car, à l'époque de l'appel, et encore à présent, soit quelque trois mois plus tard, le CRTC n'a pas encore fait connaître sa décision à savoir si oui ou non la loi exige un permis pour diffuser par satellite des programmes vidéo, alors qu'il y a eu par deux fois des invitations à soumettre des mémoires écrits sur la question.

Nous recommandons instamment que le Groupe d'étude appuie la suppression des appels interjetés auprès du cabinet. S'il détermine qu'il faut les maintenir, dans certains cas très particuliers, le processus devrait alors se dérouler selon les règles de l'impartialité et il faudrait exiger une justification de la décision prise.

L'Association canadienne de télévision par câble reconnaît que la qualité des personnes nommées aux organismes de réglementation a un effet décisif sur la qualité de la réglementation elle-même. Selon notre expérience, la consultation des représentants de l'industrie au sujet des nominations au CRTC ne s'est faite qu'officieusement et occasionnellement. Nous admettons que la définition des compétences et l'examen parlementaire pourraient aider à relever la qualité des personnes nommées, mais nous craignons ainsi prolonger encore davantage le période de transition habituellement si longue pour combler une vacance. On devrait peut-être exiger de combler ces vacances dans un délai précis. Autrement, toujours d'après notre expérience, le retard de la réglementation est inévitable.

Bien que nous reconnaissions les dangers d'une certaine partialité de l'industrie, nous croyons qu'il faut nommer au sein d'organismes de réglementation spécialisés un plus grand nombre de personnes qui connaissent bien les industries en cause. Avec l'avènement de nouvelles technologies, les choses deviennent plus complexes, il faut donc qu'on ait recours aux connaissances de spécialistes.

b) Procédure

Notre industrie a la chance d'être réglementée par un organisme conscient des mérites d'une gestion honnête. Les règles de pratique et de procédure du CRTC prévoient la possibilité d'émettre des avis et des commentaires ainsi que la tenue d'audiences menées équitablement. De plus, le CRTC justifie toujours ses décisions par des motifs valables.

Nous reconnaissons que l'équité procédurale est coûteuse, comme en témoigne le coût annuel de près de 15 millions de dollars pour le CRTC. L'analyse de rentabilité des pratiques et règles procédurables, selon notre expérience, peut indiquer le bien-fondé d'exigences actuelles ou proposées. Par exemple, le CRTC en 1978, a proposé qu'un avis additionnel soit donné pour les demandes de réglementation provenant notamment d'entreprises de télévision par câble. L'Association canadienne de télévision par câble a évalué le coût d'un genre d'avis aux

of such mailings in a 24-week period in 1978 for some 117 cable license amendment decisions would likely amount to $1,029,400. Fortunately, the CRTC has not seen fit to impose the mailing requirement.

We also suggested in 1978 that since notice could easily be given using the facilities of cable undertakings, that this should be sufficient for applications involving fee increases and license renewals. Clearly, in our view, the CRTC should study the actual impact on public awareness of the more than $700,000 it expended last year on newspaper notice advertisements alone.

We would like to suggest that the information channels available on cable television systems have considerable potential for providing the general public with notices of all regulatory matters of interest.

(c) Public Participation

Broad participation is a striking characteristic of CRTC broadcasting proceedings. Because hearings are relatively informal, individuals and groups participate and comment on matters of concern directly to CRTC members without the need for legal representation and with little cost.

No doubt because of the universal impact of broadcasting, everyone is an "interested" party in broadcasting proceedings. While intervenors are required to state the relevant facts and grounds on which their interventions are based, we note that the requirement is not strictly enforced by the CRTC. A consequence of this is that some intervenors prolong proceedings without relevant contribution.

We believe the cost of hearings could be reduced to some extent if the requirement of relevance was more strictly adhered to. The cost of CRTC hearings for applicants could be further reduced if the agency scheduled the hearing of particular applications for particular days and time periods. Matters often drag on and are carried forward from one day to the next—an expensive process which ties up many key personnel.

The CCTA believes that CRTC proceedings have in general benefited from participation by all interested groups with relevant concerns. In broadcasting hearings, this participation occurs without evident need for financial support of individuals or non-profit interest groups.

The reverse is true on the telecommunications side of the CRTC's responsibilities. There, the regulatory process is formal and complex. Legal representation and expert witnesses are prerequisites to effective intervention. For any interest group to participate, substantial funds are therefore required. Those non-profit groups which have been adequately funded have often contributed to the proceedings and advanced evi-

détenteurs de permis—un envoi postal à tous les postulants—et a découvert que le coût total de ces envois au cours d'une période de 24 semaines en 1978 pour quelque 117 décisions d'amendements de permis de câble s'élèverait probablement, à $1,029,400. Heureusement, le CRTC n'a pas jugé bon d'imposer l'exigence relative à l'envoi postal.

Nous avons également fait observer en 1978 que, puisqu'un avis pouvait facilement être donné en se servant des installations des entreprises de câble, ce fait devrait être suffisant pour rectifier des demandes d'autorisation comportant des hausses de droits et des renouvellements de permis. Il me semble évident que le CRTC devrait étudier l'incidence réelle sur l'information du public de la somme de plus de $700,000 dépensée l'an dernier en annonces d'avis dans les journaux uniquement.

Nous aimerions faire observer que les canaux d'information rendus possibles par les systèmes de télévision par câble ont une puissance virtuelle considérable pour fournir au grand public des avis sur toutes les questions d'intérêt ayant trait à la réglementation.

c) Participation du public

La vaste participation du public est une caractéristique frappante des délibérations du CRTC sur la radiodiffusion. Comme les audiences se passent sans trop de formalités, les personnes et les groupes participent et commentent les questions qui intéressent directement les membres du CRTC sans avoir recours à la représentation de juristes et même à peu de frais.

Nul doute qu'en raison de l'incidence universelle de la radiodiffusion, chacun s'intéresse activement aux délibérations qui la concernent. Même si on demande à chacun d'établir les faits et justifications pertinentes de leur intervention, cette exigence n'est pas strictement mise en vigueur par le CRTC. Il en découle notamment que certains intervenants prolongent les délibérations sans y apporter une contribution pertinente.

Nous croyons que le coût des audiences pourrait être réduit dans une certaine mesure si l'exigence relative à la pertinence des interventions était plus strictement observée. Le coût des audiences du CRTC pour les postulants pourrait être encore réduit si l'organisme prévoyait le tenue de l'audience de demandes particulières pour un jour particulier et une période de temps donnée. Les questions sont souvent très longues et renvoyées au lendemain, ce qui représente un processus coûteux qui accapare un grand nombre d'employés clefs.

L'Association canadienne de télévision par câble croit que les délibérations du CRTC ont en général profité de la participation de tous les groupes intéressés qui avaient des préoccupations pertinentes à soumettre. Au cours des audiences sur la radiodiffusion, cette participation est assurée sans qu'il soit nécessaire de soutenir financièrement des particuliers ou des groupes à but non lucratifs intéressés.

L'inverse est vrai des responsabilités du CRTC en matière de télécommunications, dont le processus de réglementation est rigide et complexe. Et pour y apporter toute modification, il est nécessaire de recourir aux services de juristes et à des spécialistes. Qui plus est pour permettre à des groupes d'intérêts d'intervenir, il faut par conséquent leur accorder des fonds. Les groupes sans but lucratif qui ont reçu des fonds à

dence and argument which otherwise might not have been made available.

The CCTA considers that the award of costs to intervenors who have contributed significantly to the proceedings where the costs are passed on by regulated applicants to their customers is an acceptable mode of funding interest group participation. We have doubts, however, about the wisdom of direct government funding of regulatory interventions by interest groups. In our view, direct funding damages the integrity and independence of interest groups whose legitimacy stems from membership support and voluntary contributions.

(d) Federal and Provincial Jurisdictions

A continuing concern for the cable television industry is the possibility of overlapping and conflicting regulation at federal and provincial levels. We have experienced concurrent federal and provincial regulation when Quebec's Regie des Services Publics issued licenses and imposed requirements which conflicted with those issued by the CRTC. While provincial regulation of cable has now been declared unconstitutional, negotiation on constitutional change may lead to formal agreement on dividing regulatory responsibility.

For an industry based on technologies which do not recognize political boundaries, this would obviously present great difficulties. The only existing "federal/provincial agreement" so far is between Manitoba and the federal government in which attempts were made to make clear distinctions between provincial and federal concerns. But clarity, like most federal/provincial agreement is elusive.

We should note that some provincial governments with provincially owned telephone companies oppose federal licensing of cable-owned satellite earth stations. Saskatchewan, for example, has supported jamming of satellite signals distributed nationally by a consortium of cable systems, the Cable Satellite Network, Inc.

The CCTA believes that the only practical alternative given the technologies involved and the continuing need for regulatory effectiveness and efficiency is a single national communications regulatory agency. Provincial participation in such an agency should be possible but some mechanism must be available to resolve conflicts in the overall national interest. This format we have described previously as single tier regulation and believe it could operate even though the provincyes may have the dominant say on licensing decision within their boundaries and the federal government for regulation-making.

Separate levels of regulations, in our view, would frustrate technological reality and innovation and lessen subscriber benefits from national services. Dual regulation would also add substantial compliance costs and stymie the introduction of a one-stop regulatory process in which all necessary regulatory approvals could be obtained simultaneously from one lead authority.

cette fin ont souvent apporté des preuves et des arguments qui, sans eux, n'auraient pu être soulevés.

L'ACTC estime que le remboursement des frais aux intervenants qui participent activement aux délibérations, et que les requérants soumis à la réglementation font absorber par leurs clients, est une façon acceptable de subventionner les groupes d'intérêts. Toutefois, nous tenons à exprimer certaines réserves quant à l'opportunité d'un financement direct du gouvernement pour ces groupes qui participent à la modification des règlements. A notre avis, ces subventions viennent miner l'intégrité et l'indépendance de ces organismes qui tiennent leur légitimité de l'appui de leurs membres et de leur participation volontaire à ces travaux.

d) Compétences fédérales et provinciales

Depuis toujours, le secteur de la câblo-distribution redoute que les règlements du gouvernement fédéral et des provinces ne se chevauchent et ne s'opposent. La chose s'est produite lorsque la Régie des services publics du Québec a délivré des licences et imposé des exigences qui entraient en conflit avec celles du CRTC. Même si la réglementation provinciale en matière de câblo-distribution a maintenant été déclarée inconstitutionnelle, les négociations constitutionnelles risquent d'aboutir à une entente en bonne et due forme sur la répartition des responsabilités en matière de réglementation.

Pour une industrie qui repose sur des techniques qui font fi des frontières politiques, cela pourrait de toute évidence présenter d'énormes difficultés. Jusqu'ici, seul le Manitoba et le gouvernement fédéral ont conclu une «entente fédérale-provinciale» pour tenter de définir clairement les compétences provinciales et fédérales. Mais la clarté, tout comme dans la plupart des ententes fédérales-provinciales, ne saute pas aux yeux.

A remarquer que certains gouvernements provinciaux qui possèdent leurs propres compagnies de téléphone s'opposent à ce que le fédéral délivre des licences pour des stations terriennes de télécommunication par satellite. Par exemple, la Saskatchewan propose de bloquer les signaux satellites émis dans tout le pays en constituant un consortium de réseaux de câblo-distribution, la Cable Satellite Network Inc.

Compte tenu de la technique en cause et de la nécessité constante d'établir des règlements efficaces, l'ACTC estime que l'on doit mettre sur pied un organisme national et unique de réglementation des communications. Certes, cet organisme ferait grande place à la participation des provinces, mais certains mécanismes doivent être élaborés pour résoudre les conflits dans l'intérêt global de tous les Canadiens. Cet organisme unique de réglementation dont nous venons de parler, nous croyons qu'il pourrait être efficace même si les provinces avaient le dernier mot en matière de licence dans leurs territoires et si le gouvernement fédéral lui, établissait les règlements.

A notre avis, des catégories distinctes de règlements viendraient nuire à la technologie et aux innovations et amoindrir les services nationaux auxquels ont droit les abonnés. Une double réglementation ajouterait des coûts supplémentaires et entraverait à la mise sur pied d'une réglementation unique où toutes les approbations nécessaires pourraient être obtenues en même temps d'une seule et même autorité.

We note that the cooperation required to make one-stop regulation workable would appear to be similar to the cooperation for single tier regulation.

One-stop regulation in the current federal context might also be beneficial. As indicated earlier, cable systems require licenses from the CRTC and technical instruction and operating certificates from the Department of Communications. On occasion, different policies appear to be operative in the agency and the Department. An example of this is the Department's willingness to license television receive-only satellite earth stations owned and operate by cable undertakings while the CRTC is reluctant to license programming for satellite distribution.

CONCLUSION

Achieving regulatory reform is often frustrated, we believe, by a lack of consensus on basic assumptions. All too often, people prefer more or less regulatory intervention for reasons which are not clearly thought through. We believe that consensus about the nature of Canada as a single market in which goods, services, labour and capital should move freely without impediment is a requisite view in contemplating the kind of regulatory process required for industries like cable television.

A second area of required consensus involves the place for private initiative in carrying out economic and social activities. If private actions are preferred, at least as a first step, then intervention should always be viewed as a second best alternative which only becomes operative upon the failure of the first. Proof of that failure, of course, should always be the reponsibility of those who advocate regulation.

These are simple presumptions, perhaps, but in our view, closely allied to the proper balancing of alternatives, costs, benefits and other matters of relevance to any evaluation of the need for regulation and regulatory reform.

POSTSCRIPT: Even to accept your Task Force invitation costs money. It may be of some interest that the cost to CCTA members of preparing this submission to date is approximately $7,900. This includes paid executive time, legal counsel, Board input, evaluation and decision making, duplication, mailings etc. It is a significant investment that we happily make!

Nous constatons que les efforts de collaboration déployés pour en arriver à ce résultat devront être les mêmes que pour obtenir une réglementation à un seul niveau.

Cette réglementation unique dans le contexte fédéral actuel pourrait être, elle aussi, bénéfique. Comme nous l'avons mentionné tout à l'heure, la câblo-distribution nécessite la délivrance de licences par le CRTC, l'élaboration de directives techniques et la remise de certificats d'exploitation du ministère des Communications. A l'occasion, diverses politiques semblent coexister au sein de l'organisme et au Ministère. Exemple: le Ministère semble prêt à accorder des licences pour les stations terriennes de télécommunication par satellite destinées à la télévision seulement et exploitées par des entreprises de cablô-distribution, alors que le CRTC n'est pas disposé à accorder de licences pour la distribution par satellite.

CONCLUSION

Il est souvent difficile d'en arriver à une réforme de la réglementation à cause, justement du manque d'unanimité sur les données fondamentales. Trop souvent, ou semble préférer se faire imposer une mesure par règlement pour des raisons que l'on n'a pas encore éclaircis. Nous croyons que le consensus à obtenir sur le fait que le Canada constitue un marché unique dans lequel les biens, les services, la main-d'œuvre et le capital doivent circuler librement et sans entraves est absolument nécessaire si l'on veut en venir à la réglementation dont les secteurs comme celui de la câblo-distribution ont besoin.

Deuxièmement, ce consensus indispensable devra venir aussi du secteur privé, qui exercera des activités économiques et sociales. Si l'on préfère que ce soit le secteur privé qui agisse à au moins comme première étape, la réglementation doit alors être considérée comme une deuxième solution à ne retenir que si la première échoue. La preuve, de l'échec, bien sûr, incombe à ceux qui prônent la réglementation.

Ce sont là de simples suppositions, peut-être, mais, à notre avis, elles sont étroitement liées à ce juste équilibre des solutions, des coûts, des avantages et des autres questions qui entrent en ligne de compte dans cette évaluation de la nécessité d'établir des règlements et de réformer la réglementation.

POSTSCRIPTUM: Même le fait d'accepter l'invitation de votre groupe de travail nous coûte de l'argent. Il peut-être intéressant de savoir que les membres de l'ACTC ont dépensé jusqu'à maintenant environ $7,900 pour établir le présent document. Cela comprend des salaires versés aux dirigeants, au conseiller juridique, les sommes engagées pour la participation du bureau, l'évaluation et la prise de décisions, les photocopies, le courrier, etc. C'est là un investissement important que nous sommes heureux de faire.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 11:00 a.m.:

From the Consumers' Association of Canada:

Mr. Hudson Janish, Chairman, Regulated Industries Policy Board;

Mr. H. Intven, General Counsel.

At 2:00 p.m.:

From the Canadian Cable Television Association:

Mr. M. Hind-Smith, President;

Mr. R. Buchan.

At 3:30 p.m.:

From the Retail Council of Canada:

Mr. A. McKickan;

Mr. J. Farrel.

A 11 heures:

De l'Association des consommateurs du Canada:

M. Hudson Janish, président, Conseil de surveillance des industries réglementées;

M. H. Intven, conseiller général.

A 14 heures:

De l'Association canadienne de télévision par câble:

M. M. Hind-Smith, président;

M. R. Buchan.

A 15 h 30:

Du Conseil canadien du commerce de détail:

M. A. McKickan;

M. J. Farrel.

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

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Thursday, October 2, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 10

Le jeudi 2 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27682—1

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:
Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish — Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:
M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger — MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

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, 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 2, 1980
(32)

[*Text*]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 1:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*) and Peterson.

Witness: Dr. W. T. Stanbury, Associate Professor, Faculty of Commerce and Business administration, University of British Columbia.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Dr. Stanbury made a statement and answered questions.

It was ordered,—That the document presented by Mr. Stanbury be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-7".*)

At 3:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(33)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 3:45 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Association of Broadcasters: Mr. G. Steele, President, and Mr. W. Stacey.

Mr. Steele made a statement and, with Mr. Stacey, answered questions.

It was ordered,—That the document presented by the Canadian Association of Broadcasters be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-8".*)

At 5:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 OCTOBRE 1980
(32)

[*Traduction*]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 13 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Peterson.

Témoin: M. W. T. Stanbury, professeur agrégé, Faculté de commerce et d'administration commerciale, Université de Colombie-Britannique.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Stanbury fait une déclaration et répond aux questions.

Il est ordonné,—Que le document présenté par M. Stanbury soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-7».*)

A 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(33)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 45 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne des radiodiffuseurs: M. G. Steele, président, et M. W. Stacey.

M. Steele fait une déclaration puis, avec M. Stacey, répond aux questions.

Il est ordonné,—Que le document présenté par l'Association canadienne des radiodiffuseurs soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-8».*)

A 17 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)
Thursday, October 2, 1980

• 1340

[*Text*]

The Chairman: Can we come to order? We are continuing our order of reference relating to regulatory reform.

Today, we have with us Dr. William T. Stanbury. For purposes of the record, Dr. Stanbury is an associate professor in the faculty of commerce and business administration at U.B.C. He has a rich background, in terms of the subject matter we are discussing.

In 1976-77, Dr. Stanbury acted as the consultant researcher for the royal commission on corporate concentration. He is the author and co-author of more than 80 publications and is the author or editor of 17 books, most of them touching on the regulatory area.

Mr. Stanbury was Director of Research, Regulation Reference, Economic Council of Canada between November 1979 and 1980. Prior to that, he had been Director, Regulation and Government Intervention Program, Institute for Research on Public Policy.

In his job with the Economic Council, he was responsible for preparing the preliminary report, a report which has been extremely helpful to our task force and on which we have relied heavily in preparing our preliminary report, and many of the ideas that have emerged from that report are being tested now by our task force.

Dr. Stanbury, it is a real pleasure to have you with us. I understand that you are going to make some preliminary remarks; we can then turn to questions.

Mr. William T. Stanbury (Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia): Mr. Chairman, thank you very much. I am pleased to come before the committee and have an opportunity to speak to some of these matters.

In my previous position, I obviously was in a difficult position to advise because of my employment by the Economic Council. Now that that is completed, I am happy to speak out on these issues.

Let me begin by taking a look at a particular issue addressed in the mandate of the committee. In particular, it speaks of minimizing the burden of government regulation on the private sector.

Now, it should come as no surprise to you that regulation is a politico-administrative process designed to substitute for or alter the operation of market transactions by remedying market failures, or alternatively by altering the distribution of income.

To the extent that regulation is aimed at remedying market failures—for example, externalities, natural monopolies, asymmetry of information, common property resources and the like—it should reduce the net social cost of such market failures, although some organizations' costs will, in fact, rise. Let me give you an example.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)
Le jeudi 2 octobre 1980

[*Translation*]

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons l'ordre de renvoi ayant trait à la réforme de la réglementation.

Nous entendrons aujourd'hui M. William T. Stanbury, professeur adjoint à la faculté de commerce et d'administration des Affaires, à l'Université de la Colombie-Britannique. M. Stanbury a une vaste expérience du domaine dont nous discutons.

En 1976-1977, M. Stanbury a rempli les fonctions d'expert-conseil en recherche pour le compte de la Commission royale sur la concentration des sociétés. Il a signé à titre d'auteur et de coauteur plus de 80 publications; il a rédigé ou édité 17 livres, la plupart ayant trait à la réglementation.

Entre novembre 1979 et 1980, M. Stanbury était directeur de la recherche en matière de réglementation au Conseil économique du Canada. Il avait auparavant dirigé le programme de réglementation et d'intervention gouvernementale à l'Institut de recherches politiques.

Ses fonctions au Conseil économique du Canada comportaient la préparation du rapport préliminaire, rapport qui a été très utile à notre groupe de travail; nous nous sommes fortement inspirés de celui-ci pour préparer notre rapport préliminaire et un grand nombre d'idées issues de ce rapport sont actuellement mises à l'essai par notre groupe de travail.

M. Stanbury, il nous fait plaisir de vous avoir parmi nous. Vous commencerez, je crois, par certaines observations préliminaires, après quoi nous pourrons passer aux questions.

M. William T. Stanbury (Professeur adjoint, Faculté de commerce et d'administration, Université de la Colombie-Britannique): Merci beaucoup, Monsieur le président. Je suis heureux de rencontrer les membres du comité afin de pouvoir traiter de certaines de ces questions.

Mes fonctions antérieures faisaient que je pouvais difficilement me prononcer sur ces questions, étant à l'emploi du Conseil économique du Canada. Ayant aujourd'hui terminé ces fonctions, il me fait plaisir de présenter mon point de vue à ce sujet.

J'aborderai en premier lieu une question particulière faisant partie du mandat du comité. Il s'agit, bref, de cette attribution visant à minimiser le fardeau de la réglementation gouvernementale sur le secteur privé.

Vous n'êtes pas sans savoir que la réglementation est un prococessus politico-administratif visant à palier le déroulement des transactions du marché ou à le modifier, soit en corrigeant les lacunes du marché, soit en modifiant la répartition du revenu.

Dans la mesure où la réglementation vise à corriger les lacunes du marché—notamment en ce qui a trait au commerce extérieur, aux monopoles naturels, à l'asymétrie de l'information, aux ressources de propriété commune, etc.—elle devrait réduire le coût social net de ces lacunes de marché, bien que les coûts de certaines organisations, de fait, augmenteront. Voyons un exemple concret.

[*Texte*]

It is well known that Inco is a very large polluter of the air and that any kind of abatement procedure is going to cost a significant amount of money. The reason for asking Inco to incur those costs is quite simple; that the costs of air pollution are greater. In other words, the benefits, then, in the form of an abatement of air pollution, will require us, in order to achieve those benefits, to inflict some costs. So there will be a burden; but there is also a benefit. Now, the benefit is not to Into but rather to a much wider cross section of society.

Secondly, where regulation is designed to effect a change in the distribution of income—for example, supply management marketing boards, cross-subsidization in telecommunications, or in airlines, or in the case of much occupational regulation—it also confers benefits. That is precisely what it is designed to do: to tax one group, to transfer resources to another.

Why is it, I would ask, that virtually all firms subject to direct regulation fight to keep it? It is my understanding that you have not had a parade of witnesses before this committee from the airlines, the telephone companies, the farmers who have marketing boards, the truckers and those who obtain the benefits of occupational regulation to demand that the yoke of this enormous burden be lifted from their necks. Why is that not so? Answer: they are achieving substantial benefits in the form of income redistribution as a result of regulation.

• 1345

So, when you speak of the burden, you have to speak a little bit more critically than perhaps has been the case.

Let me suggest to you that there are two general cases that you might wish to think carefully about: first, regulation, where the costs are fairly closely concentrated but the benefits of which are diffused across a wide cross-section of society. Two examples: environmental protection and most health and safety regulations. The beneficiaries, the, are numerous and diffuse, by and large, but the costs fall on a relatively small number of firms.

It is my understanding, in the nonferrous smelting industry, for example, that eight or nine smelters alone provide 80 or 90 per cent of the total air pollution from those sources. So the costs, then, would be focused on a handful of firms but the benefits would be widely diffused.

Let us take a second case, where the costs are diffused but the benefits are concentrated. This is the case with most direct or economic regulations; for example: airlines, telecommunications and trucking; and I could also add to that agricultural marketing boards. In these cases, often what regulation is doing is effecting a redistribution of income away from a large number of customers in favour of a small number of firms; and that is a particular problem that you, I think, should be concerned with.

When you speak of burden, it is essential, I believe, that you should ask: what is the incidence or actual net burden as a result? Who really pays the shot? Is it the consumers of the

[*Traduction*]

Il est bien connu que la société Inco est un gros pollueur de l'atmosphère et que toute mesure visant à réduire cette pollution coûtera très cher. La raison pour laquelle on demanderait à l'Inco d'assumer ces frais est simple: les coûts de la pollution de l'air sont encore plus importants. Autrement dit, pour retirer le bénéfice de la réduction de la pollution, il nous faut assumer certains frais. Ainsi donc, il y a un fardeau; mais il y a aussi bénéfice. Dans le cas présent, le bénéficiaire n'est pas l'Inco, mais un segment beaucoup plus large de la société.

Deuxièmement, lorsque la réglementation a pour but de modifier la répartition des revenus, il s'ensuit également des avantages. Pensons un instant aux offices de régularisation de la gestion des approvisionnements, au subventionnement dans le domaine des télécommunications, ou du transport aérien, ou encore à une grande partie de la réglementation professionnelle. Ces mesures répondent bien à leur vocation première: taxer un groupe et transférer des resources d'un groupe à un autre.

Pourquoi, pensez-vous, la presque totalité des entreprises soumises à une réglementation directe font-elles des pieds et des mains pour maintenir cette réglementation? A ma connaissance, vous n'avez pas vu défiler devant vous les compagnies aériennes, les compagnies de téléphone, les agriculteurs ayant des offices de commercialisation, les camionneurs et tous les organismes bénéficiant d'une réglementation professionnelle, demandant qu'on lève de leurs épaules ce terrible fardeau de la réglementation. Pourquoi donc? La réponse est simple: ces organisations bénéficient toutes d'avantages substantiels sous forme de redistribution des revenus grâce à la réglementation.

Quand on parle de fardeau, il importe donc de nuancer un peu plus nos propos qu'on l'a fait jusqu'ici.

Deux cas généraux méritent, à mon avis, une attention particulière: celui, d'abord, dont les coûts de réglementation sont assez concentrés, mais les bénéfices répartis ou diffusés dans un large segment de la société. Prenons deux exemples: la protection de l'environnement et la plupart des règlements ayant trait à la santé et à la sécurité. Les bénéficiaires de ces mesures sont nombreux et répandus, mais les coûts incombent à un nombre relativement restreint d'entreprises.

Je crois savoir que dans l'industrie métallurgique—les fonderies de métaux non ferreux, plus précisément—huit ou neuf fonderies produisent à elles seules de 80 à 90 p. 100 de toute la pollution découlant de cette source. Ainsi, les coûts seraient assumés par une poignée d'entreprises, mais les bénéfices seraient largement répandus.

Le second cas général auquel je fais allusion se caractérise par des coûts diffus et des bénéfices, au contraire, concentrés. La plupart des règlements directs ou économiques tombent dans cette catégorie; je pense au transport aérien, aux télécommunications, au camionnage; j'inclurais de plus les offices de commercialisation en agriculture. Dans ces cas, la réglementation a pour effet de redistribuer le revenu à partir d'un grand nombre de clients et au profit d'un petit nombre d'entreprises; voilà une situation qui, à mon avis, devrait retenir l'attention de votre comité.

Lorsqu'on parle de fardeau, il est donc essentiel, je crois, de se poser la question suivante: quels sont les effets nets de la réglementation, autrement dit, quel fardeau net réel en

[*Text*]

regulated product? Is it the employees of the firms which are regulated? Is it the shareholders of the firms? Or is it the taxpayers who, in fact, subsidize, through the tax system, some of the regulatory costs that firms say they bear?

Most of the evidence, I believe, that you have heard suggests that the shareholders really bear those costs. I do not think that is the case. In fact, if it were true and the estimates of costs that we have seen are accurate, most firms would have long since gone out of business. The fact is that most of it has been passed on. So, in general, consumers and taxpayers, and, to a small degree, employees, are bearing the costs of the burden, not the shareholders.

Finally, I would suggest to you that there really are true burdens of regulation in the form of the administrative costs incurred by government. We have worked with Professor Fred Thompson of the University of California at Los Angeles and have estimated that, in 1977-78, the federal government incurred costs of approximately $678 million to administer its various regulatory programs. And I would point out to you, by the way, that that is almost certainly a significant underestimate because we were very, very careful and conservative in making it, and I would like to do some more work to really see how estensive it is.

But how big is $678 million? On a consolidated basis, that is to say if we had a single department of regulation instead of many departments which do regulation, it would constitute the fourteenth largest of 30 government departments in Canada. It is approximately 1.6 per cent of the total federal budget, not a large amount; but, on the other hand, it accounts for almost 6 per cent of total federal employment, a substantial amount and something worth considering.

Furthermore, the evidence is unambiguous that there has been a very rapid growth of federal regulation in the 1970s. For the details of that, I would refer you to a paper which I have filed with the committee that I prepared with Dr. Thompson, and I think you will see what I mean.

So, I would suggest to you that it is very important to consider those burdens; but it is also important to consider them critically, to look at them in terms of benefits, and to ask why many of the people who are complaining about those burdens are not also demanding that regulation be reduced. And what about the firms that are not in front of you, who are heavily regulated but who are not asking to have the burden taken from their necks?

That concludes my opening statement, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Stanbury.

Mr. Crosby.

[*Translation*]

découle-t-il? Qui paie la note en fin de compte? Les consommateurs du produit visé par la réglementation? Les employés des entreprises touchées par les règlements? Les actionnaires des entreprises? Ou est-ce le contribuable qui, de fait, subventionne par le régime d'impôt certains des frais de la réglementation dont les entreprises prétendent assumer le fardeau?

La plupart des témoignages que vous avez entendus, je crois, laissent entendre que les actionnaires paient en fait la note. Ce n'est pas le cas à mon avis. En fait, si cela était le cas et si les estimations des coûts qu'on nous a présentées étaient correctes, la plupart des entreprises auraient fermé leurs portes depuis longtemps. En réalité, la plus grande partie de ces frais a été transmise aux consommateurs, aux contribuables et, dans une moindre mesure, aux employés; ce sont donc eux, en général, qui assument le fardeau de la réglementation, et non les actionnaires.

Enfin, j'avancerais qu'il y a effectivement un fardeau réel qui découle de la réglementation sous forme de frais administratifs payés par le gouvernement. D'après des estimations que j'ai effectuées en collaboration avec le professeur Fred Thompson, de l'Université de la Californie, à Los Angeles, en 1977-1978 le gouvernement fédéral a dépensé quelque 678 millions de dollars pour administrer ses divers programmes de réglementation. Je tiens à vous signaler, par ailleurs, qu'il s'agit d'une estimation très conservatrice; j'aimerais approfondir davantage la question pour connaître l'ampleur réelle de ces dépenses.

Comment faut-il interpréter ce chiffre de $678 millions? Si toutes les mesures de réglementation relevaient d'un seul ministère au lieu d'être éparpillées dans plusieurs ministères, ce ministère constituerait le quatorzième plus important ministère parmi les trente qui existent au Canada. Ce chiffre représente par ailleurs 1,6 p. 100 du budget fédéral total, ce qui n'est pas énorme; mais en revanche, il représente 6 p. 100 de la main-d'œuvre fédérale globale, un pourcentage important qui mérite qu'on s'y arrête un instant.

De plus, il est incontestable que la réglementation fédérale s'est accrue très rapidement au cours des années 1970. Le professeur Thompson et moi avons préparé un dossier à ce sujet, dossier que j'ai remis au comité et que vous pourrez consulter pour en connaître les détails.

Je conclurai donc en disant qu'il est très important d'examiner les fardeaux qui découlent de la réglementation, mais avec un esprit critique. Il faut en même temps considérer les bénéfices en cause et se demander pourquoi un grand nombre des personnes qui se plaignent de ce fardeau ne demandent pas du même coup qu'on réduise cette réglementation. Et que faut-il penser des entreprises qui ne se présentent pas devant vous, qui sont surtout très touchées par la réglementation et qui ne demandent pas qu'on les libère de ce joug?

Voilà les observations préliminaires que je tenais à faire, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, Monsieur Stanbury.

Monsieur Crosby.

[*Texte*]

Mr. Crosby (Halifax West): Dr. Stanbury. I just have some general questions that relate in a broad sense to our subject of regulatory reform.

• 1350

I have wrestled with the difficulty of classification of regulations and I notice that, in your brief and in your opening remarks, you make reference to at least two different areas of regulation without attempting any kind of classification. It certainly seems to me that there is at least one area of regulation that can be isolated in relation to some of the concerns you mentioned, and that is what I would call proprietary regulations, those regulations that establish a right to carry on a business or activity and that give rise to a proprietary interest on the part of the regulated person or organization.

Once that situation is created, then a different set of problems arises. It is not that the regulated persons or organizations object to the regulation; it is more of a concern of the type of regulation to which they are subjected—they do not object to the fact of being regulated. And that would apply to the broadcasting industry, particularly.

We had the cable television people before us yesterday and they exist on the basis of receiving rights under regulations; so their complaints about regulations are not quite the same as, for example, the soft drink industry, which we will hear from tomorrow. They carry on their business without any mandate from government but are subjected to regulations for reasons external to their activities: public safety, for example, in the case of the kinds and types of bottles they use.

So, bearing those kinds of concerns in mind, have you ever attempted any kind of classification that would distinguish between these different kinds of regulations and the different benefits or detriments that may be drawn from a kind of regulation?

Mr. Stanbury: Yes, I think you can do that. A standard distinction is between so-called direct or economic regulation, which is concerned with price or entry or output, and the type that you mentioned, in broadcasting or cable TV, where entry is closely controlled—you have to have a franchise, a certificate of public convenience or necessity. That is true in the airlines; that is true in telecommunications, trucking and so on.

In contrast to that is the so-called social regulation, which deals largely with environmental protection, public safety and so on, where entry is not being controlled and prices and outputs are not being controlled but you are concerned with product standards, you are concerned with emissions, you are concerned with the by-products of the processing, and so on.

Now, that distinction is helpful, but in many instances, industries are subject to both types. But I think that is a

[*Traduction*]

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aurais quelques questions générales vous poser ayant trait à l'ensemble de la réforme de la réglementation.

Ma première question a trait à la difficulté de classifier les règlements; dans le document que vous avez déposé et dans les remarques préliminaires que vous venez de faire, vous faites allusion à au moins deux secteurs de distincts réglementation sans chercher à les classifier d'aucune façon. Il m'apparaît évident qu'il existe au moins un domaine de la réglementation qui n'est pas visé par certaines des préoccupations que vous soulevez; je veux parler de la réglementation ayant trait au droit de propriété ou établissant le droit de poursuivre un commerce ou une activité. La personne ou l'organisme ainsi visé par une réglementation développe un intérêt différent.

Une fois le principe de la réglementation acquis, les difficultés qui surgissent sont d'un autre ordre. Les personnes ou les organismes touchés ne s'objectent pas forcément au fait d'être soumis à des règlements; ce qui les préoccupe, c'est bien plus le genre de réglementation auquel ils sont soumis. C'est notamment le cas de l'industrie de la diffusion.

Hier nous avons entendu des représentants de la cablovision, industrie dont l'existence tient aux règlements qui la régissent. Les plaintes qu'ils peuvent avoir au sujet de la réglementation ne sont pas du même ordre que celles émanant de l'industrie des boissons douces, que nous entendrons demain. Ces entreprises sont en affaires sans aucun mandat du gouvernement, mais sont néanmoins soumis à des règlements pour des motifs étrangers à leur activité. Ce peut être la sécurité du public qui est en cause, notamment dans le cas des genres de bouteilles qu'elles utilisent.

A la lumière de ce que je viens de dire, avez-vous déjà cherché à classifier d'une façon ou l'autre ces différents types de réglementation, classification qui permettrait de dégager plus clairement les avantages et les inconvénients qui découlent de l'un ou l'autre?

M. Stanbury: Oui, je crois qu'une telle classification est possible. Une classification courante consiste à distinguer entre la réglementation économique ou directe et la réglementation sociale. Dans le premier cas, il s'agit de réglementer des prix, l'entrée ou la production; vous avez mentionné les industries de la diffusion et de la cablovision; voilà un cas où l'on contrôle étroitement l'entrée puisqu'il faut au préalable obtenir une franchise ou un certificat établissant la nécessité ou la commodité du service offert. C'est aussi le cas pour le transport aérien, les télécommunications, le camionnage, etc.

En revanche, il y a toute la réglementation sociale qui, elle, est surtout axée sur la protection de l'environnement, la sécurité du public, etc. Il ne s'agit pas, ici, de réglementer le droit d'entrée, ni les prix, ni la production des entreprises, mais plutôt les normes relatives à leurs produits, les émissions dangereuses possibles, les sous-produits de leurs opérations, etc.

Cette distinction est utile, certes, mais dans bien des cas, les industries sont soumises aux deux types de règlements. De

[*Text*]

mistake, sir, if I may suggest, to assume that once an industry is regulated, you then fiddle around at the margin with it.

I think we should ask some fundamental questions. Why do we continue to regulate entry into the Canadian airline industry? Why do we continue to prevent entry of competitive carriers in telecommunications? Why, for example, do we not regulate the rate of return of cable television companies which do have local franchise monopolies?

I think it is important to question the actual foundation of regulation, not simply how finely tuned it is, and whether the procedures are effective. I think both kinds of questions have to be asked.

A second classification, if I may, Mr. Crosby, would be to say: "What is the fundamental purpose of the regulation?" And I have divided those purposes into two broad categories.

Is it aimed at trying to improve the efficiency with which we allocate resources, presumably in response to one of these market failures like a natural monopoly or externalities—that is, the pollution example or the health and safety problem where people have vast differences in the information available to them? Or, in contrast to that, are we really in the business of redistributing income through the technique of regulation? It is a very attractive tool as an income redistribution device because it is so silent, it is so hard to find how it is being done.

Telecommunications, for example, is notorious for cross-subsidization. Some users of some kinds of services are paying a substantially higher price above the cost of providing those services so that others can receive different kinds of services at less than the cost of provision. That is engaging in the redistribution of income but it is not something that shows up on Parliament's books.

So those are two ways in which you can classify regulations.

Mr. Crosby (Halifax West): But I guess my question is, really, are you prepared to classify regulations and deal with them on the basis of classifications which you create and apply different considerations to different classes?

• 1355

You started out by referring to the mandate of the committee as being couched in terms of minimizing the burden of government regulations on the private sector, and I think that is my problem. I do not have as much sympathy for the cable television industry, in terms of the so-called burden of regulation upon them, as I would, say for example, for the soft drink industry which has been carrying on on a market basis in dealing with consumers and then may be faced with government intervention on some aspect of their operation.

[*Translation*]

plus, Monsieur Crosby, je crois que l'on fait fausse route en prétendant qu'une fois qu'une industrie est réglementée, il suffit par la suite d'améliorer des détails.

A mon avis, il faut poser des questions fondamentales. Pourquoi continuons-nous de réglementer l'entrée dans l'industrie canadienne du transport aérien? Pourquoi continuons-nous d'empêcher l'entrée de transporteurs concurrents en télécommunications? Pourquoi, par exemple, ne réglementons-nous pas le rendement des sociétés de câblovision, qui ont des monopoles locaux sur les franchises?

Je crois qu'il importe de remettre en question les fondements mêmes de la réglementation; il ne suffit pas d'en vérifier les détails et de s'assurer qu'elle est efficace. Il faut envisager les deux aspects de la question selon moi.

Une deuxième classification, Monsieur Crosby, pourrait découler de la réponse qu'on donne à la question suivante: Quel est le but fondamental du règlement? J'ai regroupé les objectifs possibles en deux grandes catégories.

La réglementation vise-t-elle à rendre plus efficace l'allocation des ressources, présumément en réponse à des lacunes du marché telles un monopole naturel ou des faits extérieurs—je pense notamment à l'exemple de la pollution ou aux dangers pour la santé et la sécurité du public, domaines au sujet desquels les gens ne bénéficient pas tous de la même information? Ou, en revanche, cherche-t-on vraiment à redistribuer les revenus par le biais de la réglementation? A titre de mécanisme de redistribution du revenu, la réglementation est un instrument attrayant, son fonctionnement étant si discret qu'on peut difficilement le remarquer.

Le domaine des télécommunications, notamment, est reconnu pour ses subventions indirectes. Certains usagers de services particuliers paient un prix sensiblement plus élevé que le coût de revient de ces services afin que d'autres usagers puissent recevoir différents genres de services à un prix moindre que le coût de revient. Voilà un mécanisme de redistribution du revenu réel, mais on ne le retrouvera nulle part dans les livres du Parlement.

On pourrait donc classifier les règlements selon les deux critères que je viens de mentionner.

M. Crosby (Halifax-Ouest): La question que je veux vous poser, en fait, est la suivante: êtes-vous prêt à classifier les règlements et à les traiter par la suite en fonction de cette classification, ce qui implique forcément d'appliquer des considérations différentes selon la catégorie envisagée?

Au début de votre exposé vous avez fait allusion au mandat du comité comme étant défini en vue de minimiser le fardeau de la réglementation gouvernementale sur le secteur privé, et c'est là, je crois, mon sujet de préoccupation. Je n'ai pas autant de sympathie pour l'industrie de la cablovision—si l'on veut parler en termes d'un soi-disant fardeau de la réglementation—que pour l'industrie des boissons douces, par exemple, qui doit transiger avec les consommateurs selon les forces du marché et qui se trouve devant la possibilité d'une intervention gouvernementale relativement à un aspect quelconque de ses opérations.

[*Texte*]

Mr. Stanbury: Well, it could be that you object less in the first case because you might say, "Ah, but they are getting benefits; they are protected", on the one hand, so they have to pay some burden in order to recognize the benefits of that protection. And your suggestion, I think, in the second case is, "Well, it is a sort of an ordinary industry but government intervenes to protect that individual".

Mr. Crosby (Halifax West): It is not that complicated. On the one hand we are talking about interference with the free enterprise system, which, say, the soft drink industry may be faced with, and on the other hand we are talking about activities that are, by their nature, subject to regulation.

Mr. Stanbury: Well, let us take the case of the soft drink bottlers. Why are we interested in putting in some regulations dealing with, say, the strength and breakability of pop bottles? The answer to that, at least in technical economic jargon, is that those are inflicting externalities on the consumers. That is to say, not all of the costs engaging in soft drink bottling and distribution are being incorporated into the balance sheets and income statements of the bottlers. They are, in fact, causing accidents, causing people pain and suffering, perhaps loss of jobs or loss of life and limb under extreme circumstances, and what regulation is trying to do there, as I understand it, is to force those bottlers, in a sense, to bear higher costs to incorporate the negative effects, or the otherwise negative effects, that their activities might create.

In other words, an exploding pop bottle could be described as a very aggressive form of pollution. I certainly would not want to be subject to one, although I recognize that you do not want to spend an infinite amount of money trying to have solid stainless steel pop bottles, either.

Mr. Crosby (Halifax West): That is the point; that is why we think of things like cost benefit analysis as applicable to that kind of a regulation . . .

Mr. Stanbury: Absolutely.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . an infringement of what would otherwise be permissible activity.

Mr. Stanbury: Sure.

Mr. Crosby (Halifax West): Then we surely have to consider a cost benefit analysis in imposing that kind of regulation because we cannot keep every Canadian safe from every hazard. So, it is in the interests of safety, which is a laudable end in itself; but we have to consider the cost of the requirements that we are imposing in order to properly consider that, and we have to have some technique and some system for giving that consideration.

But, having done that and agreed to that process for that kind of regulation, which I think we are agreed is a sort of consumer safety regulation, why should we have the same kind of cost benefit analysis applicable to, what I have called,

[*Traduction*]

M. Stanbury: Peut-être vous objectez-vous moins dans le premier cas parce que vous vous dites: «Ah, mais ils retirent des bénéfices; ils sont protégés», d'une part, donc il est normal qu'ils assument un certain fardeau en retour. Dans le second cas, vous semblez dire, je crois: «Voici une industrie ordinaire, mais le gouvernement intervient pour protéger l'individu».

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce n'est pas aussi compliqué que cela. D'une part, il s'agit d'intervenir dans le système de la libre entreprise, ce qui est bien le cas advenant qu'on réglemente l'industrie des boissons non alcooliques, et d'autre part, les activités dont il est question sont de par leur nature même soumises à des règlements.

M. Stanbury: Eh bien, prenons le cas des embouteilleurs de boissons gazeuses si vous le voulez. Qu'est-ce qui nous pousse à introduire une réglementation au sujet de la résistance des bouteilles employées par cette industrie? La réponse, si l'on veut employer un jargon économique, c'est que ces bouteilles imposent une contrainte extérieure aux consommateurs. Autrement dit, les frais occasionnés pour embouteiller et distribuer les boissons gazeuses ne sont pas tous incorporé aux bilans et états des résultats des embouteilleurs. De fait, ces entreprises causent des accidents et infligent de la douleur et de la souffrance à certaines personnes, voire la perte d'un membre ou de la vie à la limiye. Si j'ai bien compris l'esprit de la réglementation dans ce cas, il s'agit d'obliger les embouteilleurs, dans un sens, à assumer des coûts supérieurs afin d'incorporer les effets négatifs éventuels qui peuvent découler de leurs opérations.

En d'autres mots, on pourrait décrire une bouteille de boisson gazeuse qui fait explosion comme une forme très agressive de pollution. Personnellement, je ne voudrais pas me retrouver avec une telle bouteille entre les mains, mais je conviens qu'il n'est pas réaliste non plus de dépenser des sommes fabuleuses pour fabriquer des bouteilles d'acier inoxidable.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est justement le fond de la question; c'est précisément pourquoi il importe d'examiner ce genre de règlements en fonction de critères tels une analyse des coûts et bénéfices.

M. Stanbury: Vous avez tout à fait raison.

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . un empiètement dans une activité tout à fait permissible en temps normal.

M. Stanbury: Bien sûr.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Alors il faut certes considérer une analyse coûts-bénéfices en imposant ce genre de règlement, puisque nous ne pouvons protéger chaque Canadien de tous les dangers possibles. C'est donc la sécurité qui motive notre intervention, motif louable en soi; mais on ne saurait procéder sans tenir compte des exigences qu'on impose, autrement la perspective est fausse; de plus, il nous faut un procédé et un système quelconques pour mener à bien cette analyse.

Ainsi donc, si l'on accepte qu'il faille appliquer un tel procédé pour ce type de règlement, dont le but est d'assurer la sécurité du public, faut-il absolument s'appuyer sur la même genre d'analyse coûts-bénéfices dans le cas d'activités qui,

[*Text*]

activities which by their nature are regulated activities? Is that not quite different?

Mr. Stanbury: I do not think it is different. We have to examine the question: why are we engaging in that form of regulation? You were asking, in the case of the pop bottles, why are we regulating and how far should we go? And you are saying that we need a tool . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I know why we are regulating—I know why we are regulating.

Mr. Stanbury: Okay; but you want to decide how much safety is desirable and you want to trade off costs and benefits: and I completely agree with you. But the same question can be applied: why are we regulating the airlines? Why are we preventing people from entering the telecommunications markets?

Now, the benefits there may not take the form of traditional economic costs and benefits: it may be a device to redistribute income. Now that cannot be incorporated in a straightforward traditional cost-benefit analysis, but in a broader concept of economic analysis, particularly one which emphasizes who are the winners and who are the losers, we can certainly determine whether, on balance—you as politicians should be able to determine—whether that is desirable. Do we want to systematically redistribute income away from the consumers of certain farm products in favour of a small number of agricultural producers?

Let me give you some indication of the stakes involved. The Economic Council's studies estimate that quota values for commodities subject to supply management marketing boards are valued at approximately $3 billion. Now, I want to ask, just as strongly in that case, why we are regulating, as you want to understand how much safety regulations should be imposed on the pop bottlers of the country. I think the questions are the same. I think you have to formulate the analysis to include distributional considerations as well as narrowly defined economic costs and benefits.

• 1400

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I am left with the difficulty of generalizing, with respect to the system that you have posed—in short, fair regulation in government; because I think that the test of fairness always has to be applied, but the question is, what is fairness? Because, as you have said, you have the various sides, the winners and losers, and you have to balance . . .

Mr. Stanbury: But if I may, Mr. Crosby, I would suggest today that, as a member of Parliament, you do not know enough, because we have not done enough studies, to know the effects of many of the kinds of regulation. With respect, you

[*Translation*]

comme je l'ai déjà mentionné, sont de par leur nature même réglementées? Ne s'agit-il pas là d'une situation tout à fait différente?

M. Stanbury: Je ne le crois pas. La question qu'il faut éclaicir se pose comme suit: pourquoi précédons-nous à ce genre de réglementation? Dans le cas de l'industrie des boissons gazeuses, vous vous demandiez pourquoi l'on réglemente et jusqu'où on devrait aller. Et vous ajoutez qu'il nous faut un instrument . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Eh bien, je le sais pourquoi nous réglementons. Je le sais pourquoi nous réglementons.

M. Stanbury: D'accord mais vous voulez aussi décider jusqu'où il faut pousser cette sécurité et vous voulez en quelque sorte équilibrer les coûts et les bénéfices; et je suis tout à fait d'accord avec vous. Mais on peut aussi se poser la même question par rapport aux transporteurs aériens. Et pourquoi restreignons-nous l'accès aux marchés des télécommunications?

Les bénéfices en cause dans ces derniers cas ne se traduisent pas forcément en coûts et bénéfices tels que nous les connaissons habituellement; peut-être s'agit-il plutôt d'un mécanisme de redistribution de revenu. Une analyse directe coûts-bénéfices ne saurait s'appliquer ici. Il faut plutôt recourir à une analyse économique d'un autre ordre qui viserait surtout à identifier qui sont les gagnants et qui sont les perdants. Nous sommes sûrement capables, en dernière analyse,—vous qui êtes en politique, vous êtes sûrement en mesure de le faire—de déterminer si cela est souhaitable ou non. Voulons-nous systématiquement redistribuer le revenu en le détournant des consommateurs de certains produits agricoles en faveur d'un petit nombre de producteurs agricoles?

Permettez-moi de vous illustrer un instant ce qui est en cause. Les estimations du Conseil économique établissent à environ trois milliards de dollars la valeur des quotas prévus pour les produits soumis à des offices de commercialisation. Maintenant, le point que je veux mettre en évidence est le suivant: pourquoi réglementons-nous, et le cas des usines d'embouteillage est tout aussi important, jusqu'à quel point allons-nous imposer des normes de sécurité à cette industrie au Canada? C'est la même question qu'on se pose au fond. Le problème, à mon avis, doit englober des considérations plus générales de distribution tout en tenant compte de coûts et bénéfices dans une perspective plus restreinte.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'éprouve quelque difficulté à généraliser à partir du système que vous proposez, à savoir ce qu'il faut entendre par une réglementation juste au gouvernement, parce qu'à la fin il faut toujours se demander si nos règlements sont justes. La difficulté réside dans la définition qu'il faut donner à un règlement «juste». Vous dites vous-même qu'il y a les gagnants, les perdants, et qu'il faut établir un équilibre . . .

M. Stanbury: Je dirais qu'aujourd'hui, Monsieur Crosby—avec tout le respect que je dois aux membres du Parlement—que vous n'êtes pas suffisamment informés pour connaître les effets des nombreux règlements en vigueur ou projetés, et cela

[*Texte*]

have a large number of other duties; we are at a primitive state in our knowledge about the impact of regulation; and a number of the proposals suggested by the council and indicated in your discussion paper move towards assessing the impact of these programs in a fairly broad context, and only you, as a politician, can weigh up the question of who should get what and who should pay what, or how much risk we, as a society, or different individuals in society, ought to bear. Those are not technical, economic questions, although economic analysis can inform and provide information by which you can make those decisions—you and your colleagues. That is really all that we, as analysts, are asking for.

Mr. Crosby (Halifax West): I understand what you are asking for but I cannot even consider your request until you can sort of parcel up the whole regulatory field into those areas which I would consider have economics as their paramount concern and those areas which have other aspects as their paramount concern.

First and foremost is public safety—and I do not know if I am making myself clear but I have said it and said it again, and I will say it one more time. In the regulation of the air transport industry, in terms of licensing, economics is the primary concern; but in the area of regulation of air transport which has to do with air safety, economics is not the primary concern. So . . .

Mr. Stanbury: But it makes sense in both cases.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . you have to have a pretty flexible system to juggle those kinds of considerations because a lot of people would put economics at the top of the concern indicator in all cases.

Mr. Stanbury: Well, I—certainly as an economist—am not willing to advocate that we put economics at the top of the agenda. I would just say that the system now is grossly biased against that kind of economic information and all I want to do is to suggest a system flexible enough, to use your words, which would provide a variety of information to decision-makers to make better decisions. I am not wanting to impose my preferences for cost benefit analysis or particular regulatory nostrums on the economy. I just think that, right now, we are making decisions about regulations that are not very well informed.

Mr. Crosby (Halifax West): I think one of the difficulties I have with your generalization is that we may be starting from different points, and that is that I embrace the free enterprise system, which starts with the proposition that any Canadian can do anything he wants in Canada, subject to the laws made by the institutional governments of Canada. And I do not know but, do you start from the same proposition?

[*Traduction*]

tient au fait que nous n'avons pas fait assez d'études dans ce sens. Vous avez d'ailleurs bien d'autres fonctions à accomplir, et c'est normal. Nos connaissances sur l'impact de la réglementation sont encore assez rudimentaires. Quant aux propositions présentées par le conseil et auxquelles vous faites allusion dans votre document de discussion, elles visent à évaluer l'impact de ces programmes dans un contexte relativement large. En somme, seuls vous qui êtes en politique êtes en mesure de déterminer qui devrait avoir quoi et qui devrait payer la note, ou quels risques nous devrions assumer comme société, d'une part, et comme individus au sein de cette société, d'autre part. Voilà des questions qui n'ont rien de technique, mais sur lesquelles une analyse économique peut jeter une certaine lumière susceptible de vous inspirer, vous et vos collègues, à prendre les décisions qui s'imposent. Finalement, c'est tout ce que nous demandons, nous, à titre d'analystes.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je comprends très bien votre point, mais je ne vois pas comment je pourrais même poser la question en ces termes avant que vous établissiez quels domaines visés par la réglementation relèvent essentiellement de considérations économiques, et lesquels tiennent à des facteurs autres qu'économiques.

La préoccupation première, à mon avis, c'est la sécurité publique. Je ne sais trop si je me fais comprendre à ce sujet, mais je reformule mon point de vue à cet égard. La réglementation de l'industrie du transport aérien—plus précisément en ce qui a trait aux licences—relève avant tout de considérations d'ordre économique; mais la réglementation du transport aérien relativement à la sécurité aérienne ne tient pas à des facteurs essentiellement économiques. Alors . . .

M. Stanbury: C'est un point valable dans les deux sens, cependant.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il vous faut un système assez souple pour mettre de l'ordre dans tout cela parce que beaucoup de gens mettraient le critère économique en tête de liste dans tous les cas.

M. Stanbury: Comme économiste je ne prétends certes pas qu'il faut en tous les cas considérer l'aspect économique avant tout autre. Tout ce que je dis, c'est qu'actuellement le système en vigueur ne fait du tout justice à ce genre d'information économique. Au fond, tout ce que je vise, pour employer vos mots, c'est d'en arriver à un système suffisamment souple pour éclairer tous les aspects de la question à l'intention des preneurs de décisions. Je ne cherche pas à imposer ma préférence pour l'analyse coûts-bénéfices ou à privilégier certains points de vue sur la réglementation de l'économie. Tout ce que je dis, c'est qu'actuellement nos décisions concernant la réglementation sont fondées sur une information déficiente.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'ai l'impression que la difficulté que j'éprouve à saisir votre généralisation tient au fait que nous partons peut-être de points différents. Mon point de départ, c'est le système de la libre entreprise au Canada, système fondé sur le principe que tout Canadien peut faire ce qu'il veut au Canada pourvu qu'il respecte les lois sanctionnées par les différents gouvernements en place. Je ne suis pas sûr que vous partiez des mêmes prémisses . . .

[*Text*]

Mr. Stanbury: Absolutely; and that is why I want to ask the basic questions which you assume, that there are sometimes regulations by definition. I do not accept that there are any by definition. I want to examine the first premises for all forms of intervention—not just regulation, by the way, although I am here to preach about regulation and not all kinds of other forms. But I would ask the same kinds of questions about why we are intervening. Is the game worth the candle? I think we have done it, by and large, without really seriously questioning.

• 1405

Now, it may be, in an emergency situation, absolutely necessary to take action. I cannot imagine anyone standing around while the pop bottles explode and people get hurt. But one thing that I can say I was really pleased to see was that, although Parliament acted very quickly there—the minister and his staff acted very quickly—after the fact, they did an analysis, it is my understanding, which said, "Did we go too far? Should we reshape the regulations?" and so on, trying to weigh and assess what is the optimal point. The optimal point is not a question of economic analysis, although you need to know the economic facts with which to aid the decision. And ultimately, Parliament will have to decide.

Mr. Crosby (Halifax West): I think one of the problems there is that it was not Parliament that acted on that.

Mr. Stanbury: Well, the minister acted on that, then.

Mr. Crosby (Halifax West): Had it been up to Parliament, it would have been a much longer process.

What are your concerns with respect to regulatory agencies as opposed to the process of regulation? Can you give us some comment on that, and particularly on whether you think that some method should be established for determining who are proper persons to serve on regulatory agencies.

Mr. Stanbury: Yes, I think I can. I have a number of comments in my notes, if I may address those, Mr. Chairman.

First of all, I would suggest to you that the central issue is the considerable amount of discretion that resides with the members of statutory regulatory agencies—or SRAs, as we call them. In general, the statutes are broadly drafted.

If you take a look at the example in the United States of the appointments of John Robson, Alfred Kahn and Marvin Cohen successively as chairmen of the U.S. Civil Aeronautics Board, they illustrate the importance that agency heads can have in changing the outcomes of regulation without changing its legislative base. Just as a footnote, I would note that, in act, in order to get de-regulation of U.S. airlines, it was also necessary to change the base; but enormous strides were made prior to the actual change of the legislation simply by re-inter-

[*Translation*]

M. Stanbury: Absolument; et c'est pourquoi je tiens à poser les questions fondamentales que vous prenez pour acquis, notamment qu'il y a parfois des règlements qui sont partie intégrante de la définition. Je n'accepte pas que la réglementation aille nécessairement de soi dans certains cas. Je veux examiner les prémisses de toute forme d'intervention, et non seulement de la réglementation, bien que je sois ici pour mettre en évidence la réglementation et non les autres formes possibles d'intervention. Mais au fond, je poserais exactement les mêmes questions sur les motifs de notre intervention. L'effort en vaut-il la chandelle? Jusqu'ici nous avons réglementé sans trop nous poser de questions sérieuses.

Par contre, il se peut que dans une situation d'urgence il faille absolument intervenir. Je ne peux m'imaginer que nous restions là, impassibles, pendant qu'explosent des bouteilles d'eaux gazeuses et que des gens en subissent des blessures. Je dois dire que j'étais heureux de constater que le Parlement—le ministre et son personnel, plus précisément—agisse avec célérité, mais en se posant la question après coup s'il était aller trop loin où pas. Devrions-nous reformuler la réglementation en essayant d'évaluer quelle serait l'approche optimale? Pour en arriver là, il ne s'agit pas de s'en remettre à une analyse économique, bien qu'il faille connaître les paramètres économiques de la question pour rendre une décision. A la fin, c'est le Parlement qui devra décider.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je crois qu'un des problèmes dans le cas que vous cité, c'est que ce n'est pas le Parlement qui a agi.

M. Stanbury: Eh bien, le ministre a pris les mesures nécessaires, alors.

M. Crosby (Halifax-Ouest): S'il avait fallu s'en remettre au Parlement, le processus aurait été beaucoup plus long.

Comment vous situez-vous par rapport aux organismes de réglementation par opposition au processus de réglementation? Pourriez-vous nous livrer vos commentaires à ce sujet, en précisant si vous croyez qu'on devrait établir une méthode quelconque pour déterminer qui devrait faire partie des organismes de réglementation.

M. Stanbury: Je crois que oui. J'ai plusieurs observations à ce sujet dans mes notes, Monsieur le président, alors je vous les exposerai si vous le voulez bien.

Premièrement, j'aimerais souligner que la question centrale réside dans l'ampleur de la discrétion accordée aux membres des organismes de réglementation. En général, les lois ne sont pas rédigées de façon très explicites.

Prenons à titre d'exemple la nomination, aux États-Unis, de John Robson, d'Alfred Kahn et de Marvin Cohen comme président, à tour de rôle, du *U.S. Civil Aeronautics Board*; voilà un exemple qui illustre bien jusqu'à quel point un chef d'organisme peut modifier le résultat final de la réglementation sans pour autant toucher aux fondements législatifs. Entre parenthèses, je soulignerai qu'en fait, pour déréglementer le transport aérien aux États-Unis, il a fallu modifier la loi; par contre, des progrès énormes ont été réalisés avant la modifica-

[*Texte*]

preting it and using the discretion of the members of that board.

Second—and I am on page 6 of my notes . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, I know; but I was thinking beyond your notes. You have said that: you have said, yes, you can change. But what is your point? I do not know John Robson or Alfred Kahn or Marvin Cohen. Are they just super people, or did they have some special capability or background in the aeronautics field?

Mr. Stanbury: Doctor Kahn is the best example, I think. He had been chairman of the New York State Public Utilities Commission, and prior to that, he had been a professor of economics at Cornell University and had written extensively on regulation.

But the crucial thing is that he brought a degree of independence and critical intelligence, and a willingness to undertake analysis of the industry and to assess the consequences. He had had more formal training than many people but, he could hardly be described as a "political hack" or as someone who is appointed for reasons of regional or other representation.

In fact, one of the things I want to suggest to the committee is that it should recommend that Parliament and the executive eschew the principle of representationalism. Rather, we should try to appoint talented people with a capacity for growth, not fill quotas based on religion, sex, political affiliation, or even on whether the individual is identified with consumers, the industry, the bureaucracy, farmers, etc.

In other words, we should try to find out what are the basic requirements of these jobs; we need job descriptions; we need to know the minimum criteria; and we ought to appoint highly qualified people. And similarly, we ought to review and assess their performance.

Mr. Crosby (Halifax West): Do you mean highly qualified people like university professors?

Mr. Stanbury: No, not exclusively; and they are not necessarily the best qualified at all. I do not want to pick some from any one particular category.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I answer to the description of "political hack"—I am a political hack. I also have three university degrees; quite a high I.Q. when it was last tested, though it has probably gone down a lot since then; so . . .

Mr. Stanbury: But you are eminently qualified.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I would like it articulated in different terms than that. Who are you talking about? Was there a bum on the aeronautics commission in the United States before that, or was he a Democrat, or—?

Mr. Stanbury: Well, it is totally inappropriate to describe him that way but, I think that there was substantial evidence that over a period of 40 years, the appointments to that board were not people who were prepared to question the absolute verity of the tradition of closed entry and of price regulation.

[*Traduction*]

tion comme telle de la loi simplement en la ré-interprétant et en recourant à la discrétion accordée aux membres de l'organisme.

Deuxièmement, et je suis à la page 6 de mes notes . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, ça va; mais je voudrais aller un peu plus loin que vos notes. Vous avez dit que vous pouviez changer. Mais à quoi voulez-vous en venir? Je ne connais pas John Robson, ni Alfred Kahn, ni Marvin Cohen. Qui sont ces hommes? Des êtres extraordinaires, ou des personnes ayant quelque compétence ou expérience spéciale dans le domaine aéronautique.

M. Stanbury: M. Kahn illustre le mieux ce que je veux dire, je crois. Il a été président de la New York State Public Utilities Commission et auparavant il était professeur de science économique à l'Université Cornell, ayant publié un grand nombre de textes en matière de réglementation.

Le point le plus important, cependant, c'est qu'il faisait preuve d'indépendence et d'une intelligence critique, tout en étant désireux d'entreprendre l'analyse de l'industrie et d'en évaluer les conséquences. Il avait une formation supérieure à celle de beaucoup de gens, mais on pourrait difficilement le qualifier de politicien ou d'avoir été nommé pour des motifs de représentation régional ou autre.

En fait, une des choses que j'aimerais proposer au comité, c'est qu'il recommande au Parlement et à l'exécutif de ne pas tenir compte du principe de la représentation. Nous devrions plutôt chercher à nommer des personnes talentueuses et capables d'évoluer, et non pas combler les rangs à partir de critères comme la religion, le sexe, l'affiliation politique, ou même en tenant compte du fait que ces personnes sont identifiées à l'industrie, à la bureaucratie, aux agriculteurs, etc.

Autrement dit, il faut chercher à définir les exigences fondamentales de ces fonctions; il nous faut des descriptions de tâches; il faut préciser les critères minimaux; et l'on devrait nommer des personnes hautement compétentes. En revanche, nous devrions pouvoir évaluer leur rendement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Voulez-vous dire des personnes hautement compétentes comme des professeurs d'université?

M. Stanbury: Pas uniquement, non; et ce ne sont pas forcément les personnes les plus compétentes. Je ne vise pas un groupe en particulier.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je prends mon cas particulier. D'une part, je suis politicien. Mais j'ai aussi trois diplômes universitaires, un quotient intellectuel élevé aux dernières nouvelles—bien qu'il ait probablement baissé sensiblement depuis, alors . . .

M. Stanbury: Votre compétence est certaine.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais qu'on pose le problème autrement. De qui parlez-vous? Y avait-il un vaurien au sein de la Commission aéronautique américaine auparavant, ou s'agissait-il d'un Démocrate, ou . . . ?

M. Stanbury: On ne saurait parler de lui en ces termes, mais on peut dire qu'il est assez bien établi que sur une période d'une quarantaine d'années, les personnes nommées à cet organisme n'étaient pas prêtes à remettre en question le bien-fondé de la tradition de l'entrée fermée et de la réglementation

[*Text*]

Dr. Kahn was: he was prepared to re-define what the public interest had been historically; he was prepared to examine the new evidence; he was prepared to go and gather new evidence—and that is the kind of people we need.

• 1410

I am not saying, for example, that airline regulation . . .

Mr. Crosby (Halifax West): But surely you realize that that is dealing in personalities as opposed to systems?

Mr. Stanbury: That is true; but the fact is that the personalities who run the agencies are crucial to the determination of the public interest: they have a great deal of discretion. That is why I am emphasizing that it is crucial to put the best possible people into those positions. The fact that they have discretion is the basis for being very careful on who you appoint.

Let me refer to a comment made by Professor Skeoch in his report on competition policy, when he was talking about a particular administrative tribunal in that context. Referring to the qualifications, he said:

> They should be persons with broad experience, and they should come from a diversity of backgrounds. At the very least, the members between them should have broad experience and expertise in large and small businesses, economics, law and public affairs. The majority of both the full-time and part-time members should have had extensive private sector experience, as distinguished from, though perhaps in addition to, civil service or university experience. They would each, of course, be expected to act impartially and in no sense as a representative or advocate of any particular interest.

That, I think, is a rather good statement for the kind of people you want.

The Chairman: Not bad at all. That includes you, too, Howard.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes.

Mr. Stanbury: You certainly would not be excluded.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry but the whole thing is in the category of a non sequitur, as far as I am concerned. You are saying that we need good people, and that if we get good people they will do a good job; but that does not get you any closer to your goals, saying it.

I agree that we need good people; but are you accusing governments—and we are talking in the Canadian context; I appreciate that your example was a U.S. one and maybe that was good because we did avoid personalities—but do you think that the Government of Canada, critical as I am of the Government of Canada, purposely appoints bad people, as opposed to good people, to regulatory boards?

Mr. Stanbury: No, of course not.

Mr. Crosby (Halifax West): Okay; then you do not accuse them of that.

[*Translation*]

des prix. M. Kahn était disposé à re-définir ce qu'on entendait historiquement par l'intérêt public; il était prêt à examiner les faits nouveaux; il était prêt à chercher des données nouvelles; voilà le genre de personnes dont nous avons besoin.

Je ne dis pas, par exemple, que la réglementation des transporteurs aériens . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais vous n'êtes sûrement pas sans savoir que vous analyser là des personnalités et non des systèmes?

M. Stanbury: Vous avez raison; mais en réalité la détermination de l'intérêt public tient beaucoup aux personnes qui dirigent les organismes, car on leur accorde beaucoup de discrétion. C'est pourquoi je prétends qu'il faut nommber les gens les plus compétents à ces postes. Le fait que ces personnes jouissent d'une large marge de manœuvre justifie que nous procédions avec circonspection à leur nomination.

Permettez-moi de vous citer un commentaire fait par le professeur Skeoch dans son rapport sur la politique de concurrence; il situait ses observations dans le contexte d'un tribunal administratif particulier. Voici ce qu'il disait:

> Ces personnes devraient avoir une vaste expérience et elles devraient avoir des antétédents divers. Au minimum, on devrait retrouver au sein des membres une expérience et des connaissances vastes en ce qui a trait aux petites et grandes entreprises, à l'économique, au droit et aux affaires publiques. La majorité des membres à plein temps et à temps partiel devraient avoir beaucoup d'expérience dans le secteur privé, par opposition à la fonction publique et au milieu universitaire, bien qu'une expérience dans ces deux derniers secteurs soit peut-être aussi souhaitable. Chaque membre devrait, bien entendu, agir avec impartialité et ne représenter aucunement les intérêts d'un groupe en particulier.

Ces attentes décrivent assez bien, à mon avis, le genre de personne qu'il nous faut.

Le président: C'est pas mal du tout. cela vous inclut vous aussi, Howard.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui.

M. Stanbury: Vous ne seriez certainement pas exclu.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je regrette, mais quant à moi, on ne résout rien en formulant le problème ainsi. Vous dites qu'ils nous faut des personnes compétentes et que si nous réussissons à les obtenir, elles feront un bon boulot; mais le fait de le dire ne nous approche pas pour autant de notre but.

D'accord; il nous faut des gens compétents; mais êtes-vous en train d'accuser les gouvernements—et revenons au contexte canadien; votre exemple des États-Unis aura eu l'avantage d'éviter d'en faire une question de personnalités, je l'apprécie—êtes-vous en train de nous dire que le gouvernement du Canada nomme des personnes incompétentes aux organismes de réglementation?

M. Stanbury: Non, bien sûr.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien; alors vous ne les accuser pas de faire cela.

[*Texte*]

Mr. Stanbury: No, I do not.

Mr. Crosby (Halifax West): What do you accuse them of doing then?

Mr. Stanbury: I think that many of the appointments . . .

Mr. Crosby (Halifax West): What is the mischief that you want to seek remedy for?

Mr. Stanbury: The failure to seek the best. In other words, of using these agencies, in a way, as convenient resting grounds for people who have been of service to the government or the party or the bureaucracy . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Well, now, that is what I mean: you are talking of politics, of basing . . .

Mr. Stanbury: Of course these are political decisions, and so they should be.

Mr. Crosby (Halifax West): No, not political decisions—of basing appointments to administer the boards and tribunals and regulatory authority in Canada on political credits rather than academic or life credits.

Mr. Stanbury: Well, I think that has been an important characteristic; and I think a second one in Canada has been that of a resting ground for tired members of the bureaucracy as well. I mean, let us be fair about this; it is not just ex-politicians that get appointed to these positions. In the United States the bias seems to be in favour of appointing people from the industry with the prospect or danger of "capture". That seems to be less of a problem in Canada.

I am not suggesting, by the way, for a minute that that prerogative of appointment be taken away from the Prime Minister's office and the Cabinet at all; I just want to see that a more rigorous examination of candidates, a specification of qualifications, an attempt to garner nominations from a variety of sources be done and that we recognize the importance of these positions. These people have substantial power; therefore we want to be careful of whom we appoint.

We are rather careful, I believe, on judicial appointments.

Mr. Crosby (Halifax West): Oh? In Canada?

Mr. Stanbury: Well, it is my understanding that that is the case. Perhaps I am not sufficiently expert to judge but it is my understanding that considerable care goes into them. I would suggest perhaps a similar kind of care . . .

Mr. Crosby (Halifax West): It could be said that considerable care goes into it but it always seems to come out the same way, that the person who ends up being appointed is a political friend of the government of the day.

The Chairman: Could I just ask Mr. Stanbury a question here, Howard?

Do you favour the congressional type of review of any appointee to a board or tribunal—full-scale public hearing, testimony, witnesses, cross-examination?

[*Traduction*]

M. Stanbury: Non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Que les accusez-vous de faire, alors?

M. Stanbury: Je crois qu'un grand nombre de nominations . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): A quel malaise voulez-vous remédier?

M. Stanbury: Au fait de ne pas chercher à avoir ce qu'il y a de mieux. Autrement dit, au fait d'utiliser ces organismes, en quelque sorte, comme lieux de repos pour les personnes ayant rendu service au gouvernement, au parti ou à la bureaucratie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Voilà donc à quoi je veux en venir: pour parler politique, vous dites . . .

M. Stanbury: Bien sûr qu'il s'agit de décisions politiques, et c'est tout à fait normal.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, je ne conteste aucunement qu'il s'agisse de décisions politiques . . . vous dites que le gouvernement fonde ses nominations et qu'on administre les organismes de réglementation et les tribunaux, au Canada, en se basant sur des antécédents politiques ou lieu de professionnels ou autres.

M. Stanbury: Oui, je crois qu'on peut dire qu'il s'agit là d'une caractéristique importante à relever; une autre caractéristique du système en vigueur au Canada, c'est qu'on nomme à ces organismes les membres fatigués de notre bureaucratie. Soyons tout de même juste; on ne nomme pas uniquement des ex-politiciens à ces fonctions. Aux États-Unis, on semble pencher vers la nomination de personnes venant du monde industriel, ce qui implique un risque de «capture». Au Canada, la situation ne présente pas les mêmes difficultés, semble-t-il.

En passant, je ne suggère pas un instant qu'on retire au premier ministre ou au Cabinet la prérogative de nommer ces personnes; Je veux simplement souligner qu'on devrait examiner les candidatures avec plus de rigueur, tenir compte davantage de leurs compétences et chercher à les choisir de milieux différents. Ces personnes jouissent d'un pouvoir assez important; prenons le temps de les nommer judicieusement.

Dans le domaine judiciaire, nous procédons avec plus de circonspection me semble-t-il.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oh? Au Canada?

M. Stanbury: Du moins j'ai l'impression qu'il en est ainsi. Peut-être suis-je mal informé, mais je crois savoir qu'on porte une attention particulière à ces nominations. J'aimerais qu'on porte une attention au moins aussi grande . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): On pourrait dire qu'on porte en effet une attention bien particulière à ces nominations; par contre, le résultat semble toujours le même, la personne nommée étant un ami politique du gouvernement en place.

Le président: Pourrais-je intervenir un instant pour poser une question à M. Stanbury, Howard?

Préconiseriez-vous un examen de type congressionnel de toute nomination à un office ou tribunal, c'est-à-dire audiences publiques en règle, témoignages, contre-interrogatoire?

[*Text*]

Mr. Stanbury: I think that that is potentially threatening to the fundamental nature of the kind of government we have, and that is that it is a cabinet government—let us be frank about it. It is not really a parliamentary form of government, as I understand it.

If you do that, who is going to have the ultimate veto power? Will it be Parliament of this committee or whatever that is going to have the veto power to say, "Thank you, Mr. Prime Minister; your nomination was fine but we wish to reject that person as being unqualified", and so on. I do not think that is practical in our system, I really do not.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me interject to say that the Chairman's interjection was well timed because we had, I think the other day, Mr. Chairman, obviously the reverse of this where the witness was suggesting a congressional type review of appointments and I was saying, "Do not kid yourself. That is really not possible in the parliamentary system. "Now you are coming forward and saying that the process by which people are appointed to regulatory agencies leaves much to be desired and should be changed so that we can get better people. And what I think the Chairman and I and all of us want to know is: by what process are you going to do it?

You know, you cannot change the leopard's spots. If you say that the decision is left to the political authority, then different considerations are going to come to bear than if it is left to some other appointing authority; and there is no way around it. I mean, you are making a complaint but you are not giving us any kind of solution for it.

Mr. Stanbury: I do not think that is quite right because I am suggesting that different criteria be adopted by that political authority.

For example, it is my understanding that a relatively small number of people deal with a very large number of appointments on an annual basis: that the staff is small. And I do not know, for example, whether applications are ever invited for these, or is it all done by sort of quiet and informal methods? I do not believe they are. Are there any formal qualifications and requirements for appointment to these? I do not believe there are, other than, I think, the odd tribunal requiring that the chairman be a lawyer or something; but those are rather rare.

I am not proposing that they go out of the Prime Minister's office but rather that the means by which the Prime Minister effects those appointments be changed. He would still have the prerogative but I want him to clean up his act, to put it rather bluntly.

The Chairman: Mr. Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask Mr. Stanbury a couple of questions about the concept of a regulatory budget. I have some general questions but first I have a bit of a technical question.

[*Translation*]

M. Stanbury: Ce serait mettre en péril la nature fondamentale de notre gouvernement, me semble-t-il, qui est un gouvernement reposant sur un Cabinet. Il ne faut pas se leurrer; notre gouvernement n'est pas véritablement parlementaire.

Dans un tel système, par ailleurs, où réside le pouvoir de veto? Reviendra-t-il au Parlement, à ce comité ou à un organisme quelconque de dire: «Merci, Monsieur le premier ministre; votre nomination a été bien reçue, mais nous la rejetons néanmoins car cette personne n'est pas compétente», etc. Je ne crois pas qu'un tel système soit applicable dans notre régime.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Votre intervention arrive au bon moment, monsieur le président; l'autre jour, la situation était tout à fait inverse, si je me souviens bien, le témoin préconisant un examen des nominations de type congressionnel, ce à quoi je répondais: ne vous leurrez pas; c'est tout à fait impossible dans notre système parlementaire. Et voilà que vous venez nous dire que le mécanisme par lequel nous nommons les gens aux organismes de réglementation laisse beaucoup à désirer et devrait être changé pour qu'on nomme des gens plus compétents. En fin de compte, ce que le Président et moi, et nous tous en fait, voulons savoir, c'est comment allez-vous procéder à ces nominations alors?

Il ne faudrait tout de même pas penser qu'on va pouvoir faire disparaître les taches du léopard. Si la décision doit incomber au pouvoir politique, alors il faut s'attendre qu'on tienne compte de facteurs différents de ceux qui interviendraient si ce choix était laissé à un organisme quelconque; je ne vois pas comment il pourrait en être autrement. Vous formulez une plainte, mais vous n'apportez pas d'éléments de solution.

M. Stanbury: Je ne crois pas que cela soit tout à fait exact, car je propose que les autorités politiques adoptent des critères différents.

Par exemple, je crois comprendre qu'un nombre restreint de personnes doit procéder annuellement à un nombre très important de nominations; autrement dit, le personnel à qui revient cette tâche est limité. Or, je ne sais pas, par exemple, si l'on invite des candidats à poser leur candidature à ces postes, ou si l'on emploie plutôt des méthodes secrètes et informelles? Je ne pense pas qu'on procède comme je le suggère. Existe-t-il un énoncé des exigences et titres requis pour occuper ces fonctions? Ce n'est pas le cas non plus, à ma connaissance, sauf la rare exception où un tribunal exige que le président soit avocat, par exemple; mais c'est rare.

Je ne préconise pas qu'on retire ce pouvoir du Cabinet du Premier ministre, mais que le Premier ministre modifie le mécanisme par lequel il procède à ces nominations. C'est toujours lui qui déciderait, mais il le ferait en meilleure connaissance de cause.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. J'aimerais poser quelques questions à M. Stanbury au sujet du concept d'un budget de la réglementation. J'ai quelques questions générales à l'esprit, mais j'aimerais commencer par une question à caractère un peu technique.

[*Texte*]

We have a copy here—and I do not know if you have this—of a brief prepared, I think, by Fred Thompson on U.S. procedural reform activities, in an inssue of 1978-80, in which he talks about the matter of transfers. Do you have that?

Mr. Stanbury: Yes. What page is it?

Mr. Berger: Page 19.

At the top of the page, he talks about "this incentive relies . . ."—no on the bottom of page 18, he says: "The effect of this incentive relies to a considerable extent on the ability to transfer funds from notational to administrative accounts"—and then you have a whole description of what those accounts are. Maybe this is getting too technical and we should not get into it, but he says: "The incentives often cause the assuming of a greater proportion of regulatory costs. For example, for an existing regulation, a government agency would cause an increase in its own administrative revenue account through transfer of funds from a notational account".

I do not see what it has to do with revenue. I thought that the administrative account was an expense account, also, is not it? Or is that a—?

Mr. Stanbury: A "typo". It looks to me like it is a "typo". I think what he is trying to do is get at the following idea, that instead of doing it largely, if you like, out of the government's appropriation, the traditional method of expenditure control, that you would have transferability between whether you impose the cost in the private sector or you impose it on the government.

Mr. Berger: Right.

Mr. Stanbury: Now, I was just going to suggest to the committee that, initially at least, if you are thinking about a regulatory budget, you should try to divorce the two. It does put a little bit of cramp on that activity, but it would so reduce the complexity at the outset that it would make it a helluva lot easier to implement. And it is something that you could go further with: in other words, to integrate the regulatory budget with the regular expenditure budget.

My suggestion to you is that you keep the two separate, at least for the first few years, till you get the thing flying. I would not try to impose a regulatory budget or integrate it directly with the traditional expenditure budget. Therefore, the result would be that you could not do that kind of thing; but I think that is a fairly reasonable trade-off in light of the simplicity of keeping it separate.

The Chairman: You are advocating a regulatory budget for Canada?

• 1420

Mr. Stanbury: No, I think that is putting it too strongly. My specific suggestion to the committee would be that it is a serious alternative worth careful exploration, and I think that it has not had that really careful exploration; and I would recommend that the committee recommend that such a study be carried out promptly and be published.

[*Traduction*]

Nous avons un texte ici—je ne sais pas si vous l'avez—d'un mémoire préparé je crois par M. Fred Thompson au sujet de la réforme des activités en matière de procédures aux États-Unis; l'édition est de 1978-80. M. Thompson y traite de transferts. Est-ce que vous avez ce texte?

M. Stanbury: Oui; à quelle page?

M. Berger: A la page 19.

En haut de la page, il dit «this incentive relies..»; non, c'est plutôt au bas de la page 18 où il précise que «l'effet de cette incitation tient dans une large mesure à la possibilité de transférer des fonds des comptes de notation vers les comptes administratifs» . . . puis il continue en décrivant ces comptes. Peut-être cette question est-elle trop technique, mais voici ce qu'il dit: «Les incitations font qu'on suppose souvent une proportion plus élevé des coûts de la réglementation. Par exemple, pour un règlement existant, un organisme gouvernemental entrainerait une augmentation de son compte administratif des revenus en procédant à un transfert de fonds d'un compte de notation».

Je ne vois pas en quoi cette question est reliée au revenu. J'étais sous l'impression que le compte administratif était lui aussi un compte de dépenses. Est-ce le cas? Ou est-ce . . . ?

M. Stanbury: Une faute typographique? J'ai l'impression que c'est une faute typographique. Voici où il veut en venir, je crois. Au lieu de contrôler les dépenses par voie d'affectation, la méthode courante quoi, il suggère qu'on procède par imputation de ces coûts soit au secteur privé ou au gouvernement; c'est ce qu'il entend par «transfert».

M. Berger: D'accord.

M. Stanbury: J'allais justement proposer au comité qu'initialement du moins, si vous envisagez le principe d'un budget pour la réglementation, vous devriez essayer de séparer les deux. Le processus serait un peu plus contraignant, mais à la fin ce serait beaucoup moins complexe et beaucoup plus facile à mettre en application. En procédant ainsi, vous pourriez par la suite aller de l'avant et intégrer, par exemple, le budget de la réglementation au budget régulier des dépenses.

Ce que je vous propose, c'est de garder les deux distincts au moins pour les deux premières années, le temps de mettre le mécanisme sur pied. Je n'essaierais pas d'imposer un budget pour la réglementation, ni de l'intégrer directement au budget courant des dépenses. Par conséquent, vous ne pourriez pas, en fin de compte, effectuer ce genre d'opération; en revanche, c'est une concession qui m'apparait acceptable compte tenu de la simplicité de tenir les deux budgets distincts.

Le président: Vous préconisez un budget distinct pour la réglementation au Canada?

M. Stanbury: Non, je crois que c'est aller un peu loin. Plus précisément, ce que je propose au comité c'est d'envisager sérieusement cette possibilité, chose qui n'a pas vraiment été faite jusqu'ici; j'irais jusqu'à recommander que le comité recommande qu'on effectue une étude en ce sens dans les plus prefs délais et qu'on en publie les résultats par la suite.

[*Text*]

It would require people to go around and talk to the people who do the budgeting; to the members of the regulatory agencies; to take a look at the U.S. system, and so on—how it is applied there or how it might be. We need a different kind of expenditure control mechanism and it has to be custom-tailored to suit our needs. It should not be just adopted holus-bolus.

Conceptually, I think it is very attractive, but I want to know a lot more before I would say tomorrow morning to you. "Tell the Government of Canada to put it in place".

Mr. Milligan: Excuse me, Mr. Chairman.

The Chairman: Go ahead, Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Dr. Stanbury, I find it interesting that you are advocating it as a sort of viable alternative because the committee has had almost a constant parade of witnesses, especially from government regulatory departments and agencies, who have suggested that it is quite inappropriate, that it would be unwise, that it would be unbalanced, to have a regulatory budget that makes decisions entirely on the basis of cost and ignores the benefits. Do you have any comments on that?

Mr. Stanbury: Is that the basis for saying it is unwise?

Mr. Milligan: Inappropriate; that it would be a wrong thing to have it; that it is not a good tool.

Mr. Stanbury: I would disagree.

First of all, the fact that it does focus on the cost side is not a reason to condemn it. If you want to think about this problem in terms of stages of information, much of our activity now is based on almost no information in the regulatory area.

We have some limited information on what the administrative costs are. What a regulatory budget does is add another notch to your knowledge; namely, what are your administrative costs of government, what are the transfers that are being effected between groups in the private sector, and third, gives you an estimate of the real costs or the exhaustive outlays of firms and individuals in the private sector in response to regulatory initiatives of the government. So you crank up substantially in your knowledge.

Now, the whole purpose of the budget is to provide some aggregate form of control over a large area of government intervention which is not now, frankly, in control, and it cannot be brought into control solely by using cost-benefit analysis, although that is an aid and a substantial step in the same direction.

So, the next point I would add is that it does take benefits into account indirectly because of the mechanism by which the budget would work. In other words, a regulatory agency would have a regulatory budget authority, so many millions or hundreds of millions, and it would seek then to try to maximize the benefits subject to the fact that it cannot impose more than that level of cost on the private sector.

[*Translation*]

Les responsables d'une telle étude devraient aller consulter les gens qui préparent les budgets et les membres des organismes de réglementation; il faudrait examiner de plus près le système américain, etc., vérifier comment on l'applique et comment on pourrait l'appliquer. Nous avons besoin d'un mécanisme différent de contrôle des dépenses qui soit conçu en fonction de nos besoins à nous. Il ne s'agit pas de tout adopter aveuglément.

C'est un mécanisme très attrayant, théoriquement, mais je tiens à en savoir davantage avant de recommander au gouvernement de le mettre en place.

M. Milligan: Je m'excuse, monsieur le président.

Le président: Allez-y, monsieur Milligan.

M. Milligan: Monsieur Stanbury, il est intéressant que vous préconisiez ce mécanisme comme solution de rechange viable, car le comité a écouté presque sans exception une foule de témoins, les ministères et organismes du gouvernement chargés de réglementation surtout, venus nous dire qu'il s'agissait d'un système inapproprié et qu'il serait imprudent d'avoir un budget pour la réglementation qui ferait qu'on prendrait des décisions uniquement en fonction des coûts sans tenir compte des bénéfices. Auriez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Stanbury: Cela suffit-il pour conclure qu'il serait imprudent ou peu sage d'agir en ce sens?

M. Milligan: Inapproprié; ce n'est pas un instrument approprié; ce serait commettre une erreur que de l'adopter.

M. Stanbury: Je ne suis pas d'accord.

Premièrement, le fait qu'il mettre en évidence l'aspect coût ne justifie pas qu'on le rejette de la main. Situons le problème un instant dans la perspective de l'information dont on dispose actuellement; on peut dire que nos décisions en matière de réglementation reposent sur des bases bien minces à cet égard.

Nous possédons une information limitée sur les coûts administratifs en cause. Un budget de la réglementation viendrait étoffer nos connaissances sur ce plan; notamment, on apprendrait quels sont les coûts administratifs du gouvernement, quels transferts sont effectués entre les divers groupes du secteur privé. De plus, on obtiendrait une estimation des coûts réels ou des débours globaux des entreprises et des particuliers, dans le secteur privé, à la suite des initiatives prises par le gouvernement en matière de réglementation. On en sort beaucoup mieux informé à mon avis.

Essentiellement, un tel budget vise à assurer un contrôle global dans un secteur de l'intervention gouvernementale qui, en fait, est soustrait à un tel contrôle; l'analyse coûts-bénéfices ne saurait à elle seule garantir un tel contrôle non plus, bien qu'elle soit d'un apport certain en ce sens.

J'ajouterai qu'une telle mesure tient effectivement compte des bénéfices, indirectement si l'on veut, en raison même du mécanisme qui permettrait au budget de fonctionner. Autrement dit, un organisme de réglementation se verrait accorder le pouvoir d'administrer un budget donné, tant de millions ou de centaines de millions de dollars par exemple, et cet organisme chercherait à maximiser les bénéfices compte tenu du

[*Texte*]

So, of course, their incentive is that they would like their agency to be well though off, to be respected in Parliament, to be seen to be doing a good job, and the way it does that is to improve the effectiveness or benefit level—and those benefits may be economic or non-economic—subject to a cost constraint. It seems to me that it does introduce benefits, but it does it in an indirect fashion.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Maybe you could give us a bit more detailed explanation on how exactly such a budget would work. I take it that you gather there would be some differences between the applications in Canada and in the United States?

Mr. Stanbury: Yes.

First, maybe it would be useful to define what we mean by a regulatory budget. I would define it as the amount of expenditures incurred by farms and other organizations outside the regulatory agency or department, as a result of its regulatory initiative; and those expenditures would include both true social costs—that is, things that burn up real resources: for example, if you put in a new pollution abatement scheme—*and transfers*: that is the kinds of thing that occur when marketing boards raise price and restrict output and transfer resources away from consumers in the favour of farmers.

Now, how might the steps be in such a budget? How would it work? Well, let me suggest six steps by which this might work.

One: in the beginning, regulatory agencies and departments would estimate the expenditures for existing regulatory programs and proposed ones. You have to begin with knowing where you are now, so that it would take substantially more work the first year because you have to have a base upon which to establish the control mechanism.

You would want to estimate both the capital and the operating expenditures in such a budget, because obviously, some kinds of activities are capital-intensive, with low operating costs and others are just the opposite.

Step two: those estimates would be reviewed for accuracy by some central agency, such as the Comptroller General, the Treasury Board or the Auditor General. It is rather important the there be an objective test of those numbers that are generated by the agency. This is to avoid the obvious bias of the regulators to overstate the size of regulatory expenditures initially and to understate them later on.

• 1425

Step three: Parliament, upon the advice of the central agency, would establish an upper limit on the size of the

[*Traduction*]

fait qu'il ne peut imputer au secteur privé des coûts dépassant ce niveau.

Qu'est-ce qui pousserait un organisme à agir ainsi? Il voudrait qu'on en pense du bien, être respecté par le Parlement, être certain qu'on le perçoive comme faisant un bon travail; ce qui l'inciterait à améliorer son efficacité et les bénéfices découlant de son action. Ces bénéfices, en passant, pourraient tout aussi bien être économiques que non économiques. Ainsi, cette formule fait intervenir les bénéfices de l'équation, mais d'une façon indirecte j'en conviens.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Pourriez-vous nous expliquer un peu plus en détail comment un tel budget fonctionnerait? Je crois comprendre que d'après vous il y aurait des différences dans la façon d'appliquer ce budget au Canada par rapports aux Etats-Unis.

M. Stanbury: D'accord.

Premièrement, il serait peut-être utile de définir ce qu'on entend par un budget de la réglementation. Je dirais que c'est le montant des dépenses effectuées par les entreprises et les autres organismes à l'extérieur du ministère ou de l'organisme de réglementation à la suite de ses initiatives en matière de réglementation; ces dépenses comprendraient d'une part des coûts sociaux réels—c'est-à-dire, des mesures qui se traduisent par une réduction de ressources réelles, un mécanisme antipollution nouveau, par exemple—et, d'autre part, des transferts: c'est-à-dire, ce qui se produit lorsque des offices de commercialisation augmentent les prix, restreignent la production et transfèrent des ressources des consommateurs en faveur des agriculteurs.

Quelles seraient les étapes dans la réalisation d'un budget de ce genre? Comment fonctionnerait-il? Cela se produirait en six étapes.

Premièrement, les organismes et ministères chargés de la réglementation font une estimation des dépenses liés aux programmes existants ou projetées de réglementation. Pour bien partir, il faut d'abord connaître la situation existante, ce qui implique un travail de plus d'une année pour bien établir les assises du mécanisme de contrôle.

Il est souhaitable d'estimer les dépenses d'immobilisation aussi bien que les frais d'exploitation ou de fonctionnement dans un tel budget, car de toute évidence certaines activités exigent de fortes immobilisations et comportent des coûts d'exploitation peu élevés, tandis que pour d'autres activités, c'est le contraire.

Deuxièmement, ces estimations feraient l'objet d'une révision par un organisme central pour en assurer la précision; ce pourrait être le Contrôleur général, le Conseil du Trésor ou le Vérificateur général. Il est assez important que les chiffres produits par l'organisme soient à un examen rigoureux, et cela pour faire échec à la tendance évidente des responsables de la réglementation de gonfler les dépenses de réglementation au début et de les minimiser par la suite.

Troisièmement, le Parlement, sur recommandation de l'organisme central, établit un maximum pour le budget de la

[*Text*]

regulatory budget by agency or by department, and even, possibly, by program. This would no doubt reflect the commitments to previous programs as well as the perceived political importance of proposed regulatory initiatives. In other words, if there were something in the hopper that Parliament thought was very important, it would be prepared to give greater potential authority to imposed costs on the private sector then would otherwise be the case.

Step four: if new legislation or amendments were passed by Parliament during the year that would result in greater regulatory expenditures by the private sector than the amount budgeted, the agency or the department would request a supplemental, just as it does in the case of a regular expenditure budget system. Alternatively, the regulator could be allowed to carry forward such excess expenditures and apply them to future years' budgets.

A perfect example would be the need for an emergency regulation that we found in the case of the exploding pop bottles. Clearly, if Parliament wants that, it is going to have to recognize that it has a cost. It may want to amend it later on but initially it has got to give the authority to the agency to do it.

Step five: perhaps every five years or so, it would be necessary to look back and estimate the actual costs of all major regulatory programs. This is to establish a new base budget from which more precise calculations could be conducted. In addition, the actual figures would be used to assess the reliability or bias of each regulator's annual estimates.

Since you are always looking forward, at some time you have to find out, like we do with dead reckoning, how well you have been doing by looking back and trying to establish exactly where you are; and you want to avoid the gaining possibilities that might be engendered if you failed to do that.

Step six: once in operation, Parliament would focus on the margin or proposed incremental change in the level of regulatory expenditures.

Let me emphasize that almost all of these expenditures in the budget are occurring in the private sector. These are not appropriations from Parliament; only the amount to run the agency, as such, would directly come from Parliament.

Parliament would be assisted by a central agency which would ascertain the accuracy of each department's or agency's budget requests.

So there, in crude terms, is roughly how the process could work.

The Chairman: Yes, but just to go back to the pop bottle bit. When you have to introduce emergency regulations, you cannot go back to Parliament in order to get your supplementary thing: you have to act within an hour; and it might impose

[*Translation*]

réglementation selon l'organisme et le ministère, et peut-être même en fonction de chaque programme. Ce processus traduirait forcément les engagements pris à l'égard de programmes antérieurs, mais refléterait aussi l'importance politique qu'on accorde aux initiatives de réglementation courantes. Autrement dit, s'il y avait quelque chose sur le tapis que le Parlement considérait comme important, il serait disposé à accorder une plus grande importance aux coûts imposés au secteur privé qu'il ne le ferait autrement.

Quatrièmement, s'il arrive que le Parlement adopte de nouvelles lois ou en modifie certaines au cours de l'année, occasionnant ainsi des dépenses liées à la réglementation plus grandes pour le secteur privé que les sommes prévues au budget, l'organisme ou le ministère présente un budget supplémentaire au Parlement, tout comme il le fait pour son budget courant des dépenses. Il se pourrait aussi qu'on autorise l'organisme de réglementation à reporter de telles dépenses excédentaires et à les appliquer aux budgets des années subséquentes.

La nécessité d'établir un règlement d'urgence, comme ce fut le cas pour les bouteilles de boissons non alcooliques qui explosaient, est un exemple parfait. De toute évidence, si le Parlement veut intervenir dans un tel sens, il devra reconnaître qu'il y a des coûts en cause. Peut-être voudra-t-il modifier sa réglementation ultérieurement, mais initialement il doit fournir à l'organisme de réglementation le pouvoir de le faire.

Cinquièmement, à tous les cinq ans, ou à peu près, il faudrait faire un examen rétrospectif et estimer les coûts réels de tous les programmes majeurs de réglementation. Cet exercice aurait pour but d'établir un nouveau budget de base sur lequel fonder des calculs plus précis ultérieurement. De plus, les chiffres réels permettraient d'établir dans quelle mesure on peut se fier aux estimations annuelles des organismes de réglementation.

Étant donné qu'on envisage toujours l'avenir, il importe de faire le bilan de ses activités de temps à autre pour savoir où on en est; bref, il faut jeter un coup d'œil en arrière de temps en temps si l'on veut savoir exactement où l'on se trouve à un moment donné. Négliger de le faire pourrait avoir des conséquences néfastes.

Sixièmement, une fois le budget en opération, le Parlement s'arrêterait surtout à l'augmentation prévue des dépenses de réglementation.

Permettez-moi de souligner que presque toutes ces dépenses dans le budget se produisent dans le secteur privé. Il ne s'agit pas de fonds affectés par le Parlement; seules les sommes requises pour faire fonctionner l'organisme comme tel proviennent du Parlement.

Le Parlement serait assisté d'un organisme central qui vérifierait l'exactitude des demandes budgétaires de chaque ministère ou organisme.

Voilà donc, grosso modo, comment fonctionnerait un tel mécanisme.

Le président: Ça va, mais j'aimerais revenir à l'exemple des embouteilleurs. Lorsque vous adoptez une réglementation d'urgence, il n'est pas question de retourner devant le Parlement pour faire autoriser les crédits supplémentaires; il faut agir sur

[*Texte*]

a horrendous cost on the industry. It might shoot your budget right out the window. What then?

Mr. Stanbury: At the time that Parliament passes the amendment or the regulations, or the Governor in Council does so, presumably he would be given the authority to also say to the agency, "Whatever supplementary costs you are imposing on the private sector are hereby authorized. Please report back to us what the actual costs were six months or a year from now."

It is really not a major problem, Mr. Chairman, because it is being done right now, in terms of real dollars. If an emergency comes up, for example, if there is a flood somewhere, and it is not budgeted, you go and write the cheque, and you come along and get the supplementary appropriation to authorize it. I do not see that it would be any different, really, in principle. It does not have to be a horrendous problem; we can build that in right from the start.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: I take it—it is not exactly too clear from those points you enumerated—that the budget would cover the total cost of all regulations past and present, not just the new ones. Right?

Mr. Stanbury: Yes, that is crucial. You would want to put a control on what is already there because one of the trade-offs that regulators could be forced to make is between new programs and old ones. In other words, one of the ways they could get more resources is to cancel the dog, and that is precisely what you want them to do. You want them to go through and cull out those programs which are not achieving much in the way of benefit but are clearly imposing costs on the private sector.

Mr. Berger: Do you feel that the concept of such a regulatory budget—or a budget—would be needed if we had the other types of things that we have been suggesting, such as adequate consultation, advance notice, cost benefit analyses, program evaluations, and so forth? Would not that, in itself, create the necessary improvements in the system to achieve our object?

• 1430

Mr. Stanbury: Certainly all of those tools that you mentioned and the budget would move you roughly in the same direction.

But let us take the *ex ante* approval, or the SEIA process or RIAS, or whatever you want to call it. What happens there is that you are looking at each new regulation or bundle of regulations in isolation from all the others; and you say, "At the margin, are the benefits exceeding the cost, or are there other factors that we have to take into account?" You know, people's safety and so on, and those are legitimate factors. But it does not say anything about the total number of such proposals or the total amount of cost that we think the economy can bear for such things. It is possible to spend

[*Traduction*]

le champ, et votre intervention peut occasionner des coûts énormes à l'industrie. Et voilà votre budget qui s'envole en fumée. Que se passe-t-il alors?

M. Stanbury: Au moment où le Parlement adopte la modification ou la loi en question, ou le Gouverneur-en-conseil plus précisément, il serait présumément habilité à dire à l'organisme: «Les frais supplémentaires que vous imposez au secteur privé sont autorisés par la présente loi. Vous reviendrez devant nous dans six mois ou un an pour nous dire quels sont les coûts réels.»

Je ne vois pas qu'il y ait là un problème majeur, Monsieur le Président, car nous fonctionnons déjà de cette façon, en termes de dollars réels. Si une situation d'urgence se présente, une inondation par exemple, et que les fonds nécessaires ne sont pas prévus au budget, vous écrivez votre chèque tout de même, et vous revenez ensuite faire approuver les crédits supplémentaires pour l'autoriser. D'après moi, la situation est la même en principe. Je ne crois pas qu'il faille en faire des montagnes; les dispositions nécessaires peuvent être incorporées dès le début.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je crois comprendre—ce n'est pas très clair d'après les points que vous avez énumérés—que le budget couvrirait le coût total de tous les règlements, antérieurs et courants, et non seulement les nouveaux. Est-ce exact?

M. Stanbury: Oui, c'est essentiel. Il faut contrôler ce qui est en place, car une des concessions que les organismes de réglementation peuvent être appelés à faire pourrait consister précisément à choisir entre un programme ancien et un nouveau. En d'autres mots, une façon d'obtenir plus de ressources peut consister à annuler un programme désuet, et c'est précisément ce que vous voulez qu'ils fassent. Vous voulez qu'ils fassent le tri entre ces programmes qui ne produisent pas beaucoup en termes de bénéfices, mais qui imposent de toute évidence des coûts au secteur privé.

M. Berger: Pensez-vous que le principe d'un budget doive tout de même être retenu si l'on retient les autres suggestions présentées par exemple, consultations plus complètes, préavis, analyses coûts-bénéfices, évaluations de programmes, etc.? Ces mesures ne suffiraient-elles par pour qu'on puisse atteindre notre objectif?

M. Stanbury: Certainement que tous les instruments que vous mentionnez ainsi que le budget sont orientés vers un même objectif.

Mais prenons l'autorisation *ex ante*, ou encore le processus SEIA ou RIAS, ou appelez le comme vous voulez. Ce que vous faites alors, c'est d'examiner chaque nouveau règlement ou groupe de règlements sans tenir compte des autres; vous dites ensuite: «A la limite, les bénéfices excédent-ils les coûts, ou y a-t-il d'autres facteurs dont il faut tenir compte?» La sécurité du public et autres facteurs semblables sont légitimes, c'est sûr. Mais cela nous dit rien du nombre total de propositions semblables ou du coût global que l'économie est capable d'assumer à ce chapitre. On peut facilement courir à sa ruine

[*Text*]

yourself into the poor house buying good things, and that is precisely what a regulatory budget will help you try to control.

It is no guarantee, by the way, if Parliament, advised by its central agencies, do not put enough control on it—I mean, if they make the budget almost infinitely elastic, do not be surprised if there is little control. It is an additional aid in that direction; that is all it is.

None of these, by the way, are panaceas: they are all pretty crude instruments; but right now, you are dealing from such a low level of decision-making, it seems to me, in these areas that they point us in the right direction, they make it better—we hope they make it better—but we should not have any illusions that this will solve all the problems of regulation by any means.

Mr. Berger: Yesterday, we had somebody here talking to us—somebody actually from the Retail Council of Canada—suggesting some sort of a regulatory ombudsman on, I suppose, an *ex ante* basis to review all regulations—almost like creating a new auditor general in the area of regulations. He was saying, however, that the comparison with the Auditor General is just from the point of view of the person's independence, basically; that the review would be a prior review.

I noticed from this Thompson article again that it says on the top of page 8. "It is widely recognized that comprehensive centralized review of regulations is neither possible nor desirable", and I guess that is referring to the U.S. experience. And so you really see, I guess, this regulatory budget as an alternative to an overly-centralized review of regulations, which is, as the statement there says—I know it is not your statement—not possible or desirable. Is that your view?

Mr. Stanbury: Well, one of the attributes or advantages of a regulatory budget is that it does decentralize to the agencies and the sub-units within the agencies the management on husbanding of resources. Each agency, given its budget, will examine the proposals so as to further its own regulatory interests rather than those of some central agency or some abstract concern.

It is important, however, to realize that Parliament has to control the total and has to provide the target down at the agency or program level, so that it does provide decentralization of trying to find the best bang for the buck, absolutely. Furthermore, regarding the point that Dr. Thompson makes about whether it is capable of doing it all in one central place, the flood and volume of the stuff, the amount of knowledge that you would need to do that effectively, would make it, I would say, impossible.

The other thing is that when people go along suggesting a great deal of independence for these officials, I want to know what is their mandate—what is it they are being told to maximize or optimize? That is a decision that you, as parliamentarians, have to make when you vote bill by bill as you

[*Translation*]

en dépensant ainsi pour de bonnes choses, et c'est précisément ce qu'un budget vise à contrôler.

Il faut se méfier, par contre, d'un budget rendu trop souple par le Parlement, sur recommandation de ses organismes centraux; en l'absence de contrôles appropriés, un tel budget perd précisément de son pouvoir de contrôle, ce qui n'a rien d'étonnant. Un budget ne peut que favoriser un contrôle éventuel; il n'en est pas une garantie absolue.

Aucun de ces instruments, soit dit en passant, n'a de pouvoir magique; ce sont des outils assez rudimentaires à vrai dire. En revanche, les décisions prises actuellement en matière de réglementation sont si peu éclairées qu'on peut y voir là des instruments capables de redresser la situation—nous l'espérons tous du moins—mais il ne faudrait pas pour autant sombrer dans l'illusion de croire que tous nos problèmes s'en trouveraient résolus.

M. Berger: Hier, nous avons entendu quelqu'un du *Retail Council of Canada* qui nous a suggéré la nomination d'un ombudsman qui, sur une base *ex ante* je suppose, aurait révisé tous les règlements, ce qui aurait eu presque comme conséquence de nommer un nouveau vérificateur général en matière de réglementation. L'intervenant a toutefois indiqué avec le Vérificateur général ne tenait qu'à l'autonomie des fonctions essentiellement; la révision ne toucherait que les programmes antérieurs.

Pour revenir à cet article de M. Thompson, il dit en haut de la page 8: «Il est généralement reconnu qu'un examen complet et centralisé de tous les règlements est à la fois impossible et peu souhaitable»; je suppose qu'il fait allusion à la situation aux États-Unis. Je me demande alors si vous envisagez un budget éventuel en matière de réglementation comme solution de rechange à une révision trop centralisée des règlements, chose d'ailleurs impossible ou non souhaitable, d'après M. Thompson en tous les cas. Est-ce votre point de vue à vous?

M. Stanbury: Eh bien, un des avantages d'avoir un budget pour la réglementation réside dans la décentralisation qu'il permet de la gestion des ressources, en faveur des organismes et unités auxiliaires, notamment. Chaque organisme, à l'intérieur de son budget, examinera les propositions en vue de favoriser ses propres intérêts en matière de réglementation au lieu de ceux d'un organisme central quelconque ou de quelque préoccupation théorique.

Il est important de se rendre compte, cependant, que c'est le Parlement qui doit contrôler le total et fixer les objectifs jusqu'au niveau des organismes et des programmes; ainsi la décentralisation qui s'ensuit pourra faire en sorte qu'on maximise chaque dollar dépensé. Par ailleurs, pour ce qui est du point soulevé par M. Thompson quant à la possibilité de réaliser tout cela à partir d'un lieu central, je crois effectivement que c'est tout à fait impossible, compte tenu de l'ampleur du domaine et de la quantité d'information dont il faut disposer pour agir efficacement.

Autre point, l'indépendance ou l'autonomie qu'on propose pour le titulaire d'un tel poste s'accompagne de quel mandat; autrement dit, on leur demande de maximiser quoi au juste? Voilà une décision que vous, à titre de parlementaires, devez prendre pas à pas lorsque vous adoptez des lois, mais j'aimerais

[*Texte*]

go along, but I would want to know what that independent official is being told to maximize. What do you want him to do: economic efficiency; redistribution to certain regions; or some very, very complex function? In that case, it seems to me that if Parliament permits that, it is abrogating its responsibility. Harry Truman used to say, "The buck stops here". Well, in that one, I would suggest the buck stops with you.

Mr. Berger: I take it, from an earlier comment that you made, saying that you felt that a recommendation we should make was that a study be carried out immediately on the concept of a regulatory budget, that you would obviously not say that it is something that could be implemented, for example, a month after we made the recommendation. If we were to recommend it in December, the government could not put it into effect in January, I suppose.

• 1435

Mr. Stanbury: No, I do not believe it could, nor do I believe it should. Look before you leap.

Mr. Berger: Who would conduct such a study? Would it be done by the Office of the Comptroller General or . . . ?

Mr. Stanbury: There are a variety of options; but that is clearly one. You could ask for proposals from the private sector, from consulting firms; I am quite sure there would be an academic or two around who might be interested in dealing with that as a research project—you would not want for proposals. Just put an ad in the paper.

The Chairman: They are trying on this concept of regulatory budget in the US and it cannot get off the ground. Why should we tamper with it ourselves, or play with it ourselves?

Mr. Stanbury: Well, I cannot give you the real explanation as to why that might be the case. I think, conceptually, it seems to have some weight behind it. The question is, is it appropriate for our system, and is the cost worth the benefit of doing it?

People say: "What you are doing is imposing more bureaucracy", and so on. Well, there is no doubt that you are going to have to hire some people to run this; but, gentlemen, what are the stakes? I mean, if we had fifty or sixty people to run such a thing, and there easily might be that many, what are the stakes?

I am suggesting that the Government of Canada spend between $800 million and $1 billion on the direct sector has to spend ten or twelve or fifteen times that—and by the way, figures from the United States, of what I call the GRIM reaper, the government regulatory impact multiplier, suggest something in the order of twenty—then we are talking about an amount of cost imposed on the private sector equal to a quarter of the present federal budget. My suggestion is that a 5 or 10 per cent improvement in the quality of those expenditures would probably pay for the bureaucrats many times over. So that is really what the target is.

[*Traduction*]

savoir ce qu'on demande à ce fonctionnaire indépendant de maximiser. Que voulez-vous qu'il fasse? Assurer l'efficience économique? Redistribuer les revenus en faveur de certaines régions, ou remplir quelque fonction très complexe? Si le Parlement lui laisse libre cours en ce sens, il me semble qu'il abdique sa responsabilité. Harry Truman répétait souvent: «La piastre finit ici». Eh bien, je suis d'avis que dans notre contexte, c'est vous qui devez avoir le dernier mot.

M. Berger: Je crois comprendre à la lumière d'une de vos observations antérieures que si nous acceptions de donner suite à votre recommandation de mener une étude immédiatement sur le principe du budget en matière de réglementation, qu'il ne serait pas possible, dis-je, d'appliquer cela un mois après avoir fait la recommandation, par exemple. Si le comité devait faire sa recommandation en décembre, le gouvernement ne pourrait pas la mettre en application en janvier, je suppose.

M. Stanbury: Non, je ne crois pas qu'il pourrait le faire, et je ne pense pas qu'il devrait le faire non plus. Il ne sert à rien de précipiter les choses.

M. Berger: Qui pourrait mener une telle étude? Le bureau du Contrôleur général ou . . .

M. Stanbury: Il y a plusieurs possibilités; c'en est une, bien sûr. On pourrait solliciter le secteur privé, les maisons d'experts-conseils. Je suis certain qu'il y a un universitaire ou deux quelque part qui seraient intéressés à aborder cette question dans le cadre d'un projet de recherche. Il suffit de mettre une annonce dans le journal.

Le président: On cherche à mettre sur pied un tel budget pour la réglementation aux États-Unis, sans grand succès jusqu'ici. Pourquoi perdrions-nous notre temps à essayer de faire la même chose?

M. Stanbury: Eh bien, je ne saurais vous expliquer pourquoi il en est ainsi. Sur le plan strictement théorique, c'est une solution qui n'est pas sans fondement. La vrai question, c'est de savoir si c'est approprié à notre système, et si le coût justifie sa mise en application.

On entend dire qu'en allant dans cette voie, on alourdit encore l'appareil bureaucratique. Il ne fait aucun doute qu'il faudra embaucher du personnel supplémentaire pour faire fonctionner ce budget; mais il faut se demander, messieurs, ce qui est réellement en jeu. On peut facilement concevoir qu'il faudrait quelque soixante personnes pour administrer ce mécanisme, mais qu'est-ce que cela représente?

Je suis en train de proposer que le gouvernement du Canada dépense entre 800 millions de dollars et un milliard de dollars pour la réglementation en coûts administratifs directs—le gouvernement fédéral à lui seul. Si, par exemple, le secteur privé devrait dépenser dix, douze ou quinze fois ce montant—en passant, les chiffres que j'ai pu relevés aux États-Unis au chapitre de la réglementation indiquent que c'est probablement par vingt qu'il faut multiplier—alors on parle d'imposer quelque chose comme le quart du budget fédéral actuel au secteur privé. A mon avis, en améliorant de 5 à 10 pour cent la qualité de ces dépenses on pourrait facilement payer bien des

[*Text*]

Now, I do not guarantee that if you do this, you will get a panacea or will be able to save that much. The question is, can we spend a few more bucks now to determine whether this system has any merit; and it should not be either put in or dismissed at this stage on the basis of what we now know.

Mr. Berger: Mr. Stanbury, one of the first things that you stated here today was that we should question the fundamental purpose of a lot of regulation. For example, you talked about the airline industry and so forth. How is the regulatory budget going to aid us on that? As I see it, it does not apply to that, does it?

Mr. Stanbury: Yes, it certainly would. It would certainly include all forms of regulation, whether it is economic, as I descripted it, or social.

Mr. Berger: How is it going to show the cost on that?

Mr. Stanbury: Well, because of the way we have defined what the budget consists of. It consists of expenditures by individuals, corporations and so on outside the agency itself. In fact, if other governments have to incur costs, you would include those. But part of those expenditures that other agencies or individuals, corporations and so on outside the agency itself. In fact, if other governments have to incur costs, you would include those. But part of those expenditures that other agencies or individuals make in response to, say, direct regulation is in the form of higher prices, because the regulators permit the airlines to restrict output and raise prices. Now that is incorporated into the cost of a regulatory budget.

Mr. Berger: How are you going to estimate that? Who are you going to get to tell you, in industry or government, how much prices are higher because of lack of competition in the airline business in Canada?

Mr. Stanbury: Well, you have to make some estimates. For example, in the United States, there was a very careful study of that done prior to de-regulation which estimated that fares were being raised approximately $2.5 billion. Now, there have been substantial attacks on that study but nobody is suggesting that it falls much below $1.5 billion; so whether it is $1.5 billion, $2.5 billion or $4 billion, it suggest to me that there is a fair amount of price-raising activity going on, and that may be a target worthy of your attention.

Mr. Berger: Are you going to take that ballpark figure of $1.5 billion or $2.5 billion and put it into a budget?

Mr. Stanbury: We are not putting any figure in it now; we have absolutely no basis for controlling it. We are going from a situation of almost complete ingnorance to one in which we would have a little bit more information—in fact, substantially more information. The other thing that is happening as the interest of government in regulation and the study of regulation has expanded, is that the amount of information on the effectiveness and the results of those programs have expanded enormously. I would invite you to come and see my library

[*Translation*]

fois ce qu'il en coûterait pour embaucher les bureaucrates nécessaires. Voilà où se situe notre objectif.

Maintenant, je ne garantis pas qu'en procédant ainsi on épargnerait des sommes fabuleuses. Ce qui importe, au fond, c'est de savoir si nous sommes prêts à dépenser quelques dollars afin de déterminer si ce système a quelque mérite; il ne faudrait pas l'adopter ou le rejeter à ce stade-ci à partir de nos connaissances actuelles.

M. Berger: Monsieur Stanbury, une des premières choses que vous nous avez dites aujourd'hui, c'était qu'il fallait remettre en question le but fondamental d'un grand nombre de règlements. Vous avez parlé de l'industrie du transport aérien, notamment. De quelle façon un budget de la réglementation nous aidera-t-il à faire cela? Je ne vois pas très bien une application directe en ce sens . . .

M. Stanbury: Oui, bien sûr qu'il y contribuerait. Ce budget engloberait certainement toutes les formes de réglementation, économiques ou sociales.

M. Berger: De quelle façon traduira-t-il les coûts à cet égard?

M. Stanbury: Bien, en raison de la façon dont ce budget est défini; il englobe toutes les dépenses effectuées par des particuliers, des sociétés, etc. à l'extérieur de l'organisme de réglementation comme tel. En fait si d'autres gouvernements doivent en assumer certains frais, il faudrait les inclure aussi. Par ailleurs, une partie des dépenses que font d'autres organismes ou particuliers en réponse à une réglementation directe se traduit par des prix plus élevés, étant donné que les responsables de cette réglementation permettent aux transporteurs aériens de restreindre leur production et d'augmenter les prix. Ces coûts seraient inclus dans un budget de la réglementation.

M. Berger: De quelle façon allez-vous estimer ces coûts? Qui vous dira, soit dans l'industrie ou au gouvernement, quelle proportion des prix trop élevés tient au manque de concurrence dans ce domaine au Canada?

M. Stanbury: Il faut procéder par estimation. Par exemple, aux États-Unis une étude très sérieuse dans ce sens a permis d'estimer que les tarifs étaient de 2,5 milliards de dollars plus élevés avant la déréglementation. On a fortement contesté cette étude, mais personne n'ose dire que ce chiffre se situe bien en-deça de 1,5 milliard de dollars; donc, quel que soit le montant exact, on peut facilement conclure, à mon avis, qu'il y a une forte tendance à faire monter les prix, ce qui devrait certes retenir l'attention de nous tous.

M. Berger: Allez-vous donc prendre ce chiffre de 1,5 ou 2,5 milliards pour l'insérer dans votre budget?

M. Stanbury: Nous n'y mettons aucun chiffre à ce stade-ci; nous n'avons encore rien de solide comme base. Nous partons d'une situation d'ignorance presque totale et nous visons d'en arriver à en savoir un peu plus long, en fait, pas mal plus long. Il vaut la peine de souligner que depuis que le gouvernement s'intéresse davantage à la réglementation et qu'on étudie plus ce phénomène, la quantité d'information sur l'efficacité et les résultats de ces programmes s'est accrue considérablement. Je vous invite à venir y jeter un coup d'œil; ma bibliothèque en

[*Texte*]

where there is just literally piles of it—none of which is perfect; but compared to what we knew three or five years ago, we are substantially in a better position.

• 1440

Mr. Berger: The only thing that I have a great deal of difficulty understanding is how a study by some academic, as my good friend Mr. Crosby would say, to the effect that the costs of regulation in the airlines industry are something like a billion dollars, or perhaps a billion-and-a-half or two billion dollars, or something like that, is going to aid any kind of a discussion in this matter, because, to me, such a ballpark figure, basically, or such an estimate, really, is probably not any more helpful than not having any information about it.

Mr. Stanbury: Well, I guess that is where I disagree with you. You see, if every single person who came in front of me said that it is at least a billion dollars, and no one went below that, and I said, "Why are we imposing this cost on Canadian consumers of air travel—"

Mr. Berger: Yes, but that is the point I am making. Are you not going to have people come before you and say that it is not costing you anything?

Mr. Stanbury: Sure—I am sure you are; but then you will be able to cross-examine them and ask for the basis for their estimates.

These are not going to be easy decisions. I am not offering this as a simple-minded kind of little thing where you drop it in and crank the handle and all the decisions pop out the end. I am suggesting to you that it will aid in the decision-making process. Right now, we are not systematically looking at each field of regulation and asking what the heck are we doing in there.

The Chairman: Just a second. We have the SEIA program which looks at any regulatory program which is going to cost more than $10 million in certain areas: health, fairness and safety. What do you think about that? Why is that not doing the same type of thing as a regulatory budget would do?

Mr. Stanbury: Because, first, it is looking only at the margin, that of new regulations; and it is only dealing with a subset of a field of regulation.

Do you know what it is leaving out? Twenty-nine per cent of the gross domestic product of this country is subject to direct regulation—this figure, by the way, the details of which can be found in that paper I filed with you. That is not included in any part of the SEIA regulation. Nobody is talking about that. I do not know—that is like *Hamlet* without the prince; okay? With respect. So I think that that would be a good place to start.

The second thing is that there is no over-all control on the total amount of costs that are being imposed on the private sector.

Third, the SEIA regulations do not require that the benefits exceed the costs before it goes through. I do not happen to

[*Traduction*]

abonde. Ce n'est certes pas une information parfaite, mais c'est beaucoup mieux que ce que nous avions il y a trois ou cinq ans.

M. Berger: La seule chose que je saisis mal, c'est comment une étude bien savante comme celle dont vous parlez, et qui avance des chiffres aussi vagues qu'un milliard ou deux milliards de dollars, peut faire avancer la discussion; quant à moi, des données semblables ne sont pas plus utiles que si nous n'avions rien du tout.

M. Stanbury: Je ne partage pas votre point de vue à ce sujet. Si chaque personne qui se présente devant moi, par exemple, affirme qu'il en coûte au moins un milliard de dollars, sans que jamais personne n'avance un chiffre plus bas, eh bien, je me demanderais pourquoi nous imposons ce coût aux consommateurs canadiens qui doivent prendre l'avion.

M. Berger: Oui, mais voici ce qui risque fort bien d'arriver. Certainement qu'il se présentera devant vous des gens pour dire qu'il ne vous en coûte pas un sous?

M. Stanbury: Bien sûr que cela se produira; mais vous serez en mesure de les contre-interroger pour qu'ils justifient leurs estimations.

Ces décisions ne seront pas simples à prendre, loin de là. Ce mécanisme dont je parle ne produira pas de décisions de façon purement mécanique, mais il facilitera effectivement la prise de décision. Présentement, nous ne remettons pas systématiquement en question notre intervention dans tous les secteurs visés par la réglementation.

Le président: Un instant. Nous avons déjà un programme, le SEIA, qui examine tout programme de réglementation représentant des coûts supérieurs à dix millions de dollars, plus précisément dans les domaines suivants: santé, égalité des chances et sécurité. Que pensez-vous de ce programme? Ne réussit-il pas à faire la même chose qu'un budget éventuel en matière de réglementation?

M. Stanbury: Premièrement, il n'aborde pas toute la question puisqu'il ne vise que la nouvelle réglementation.

Avez-vous une idée de ce qu'il met de côté? Vingt-neuf pour cent du produit intérieur direct de ce pays est soumis à une réglementation directe. Vous pouvez, si vous le voulez, avoir tous les détails en vous reportant au document que j'ai déposé devant le comité. Or ce programme ne tient aucunement compte de cet aspect de la réglementation. Personne n'en parle. Il faudrait tout de même commencer quelque part, non?

Deuxièmement, aucun contrôle global n'est exercé sur les coûts totaux qui sont imposés au secteur privé.

Troisièmement, en vertu du SEIA il n'est pas nécessaire que les bénéfices excèdent les coûts pour qu'un programme soit

[*Text*]

think it should, either: I think that, ultimately, Parliament has to decide and make a political decision on that.

The Chairman: Because we cannot assess the cost of human life? Or safety or health?

Mr. Stanbury: That is not true, that you cannot assess the cost of human life. I disagree with that. We do it every day of the week. We just do it implicitly.

The Chairman: How much am I worth?

Mr. Stanbury: I do not know, Mr. Peterson, precisely. But, for example, if you tell me that you regularly carry half a million dollars' worth of life insurance, okay, against the adversity of your demise, you have obviously given me some indication of how much you value it, at least on behalf of your family. If, for example, you tell me that you personally installed air bags in your automobile at a cost of $1,200, I can give you a rough idea of the probability of that saving your life and impute something to what you think the value of your life is. If your wife regularly forces you to jog and not eat cholesterol, I can draw some implications about what she thinks you are worth, and so on.

So I think I can come up with some numbers. Now, they may vary substantially. I happen to know that, on a basis of pure chemicals and water, we are all worth 98 cents, all right? Now, most of us probably . . .

The Chairman: For some of us, a little more.

Mr. Stanbury: Yes: including the testifier, yes.

The Chairman: I want to get back to a point you brought up in your opening statement. You talked about de-regulation. This has been a buzz word in the United States; it is a hot political issue in the United States; now that whole thing has been watered down to "regulatory reform". We are not using the term ""de-regulation". You have mentioned the airlines. What do you think about de-regulation, as such? And what do you think about the airlines, as an example here in Canada? Or telecommunications?

Mr. Stanbury: First, can suggest to you that, in fact, there has been more de-regulation than you might suggest, in the United States. They have got airlines, which is still under way, in phase form; air cargo has been completely de-regulated; the brokerage industry provision which exempted them from the anti-trust law so that they could fix brokerage rates has been abolished; natural gas prices are in the process of being phased—it is not a very good example but it is in the right direction; trucking has a limited form of de-regulation—and by the way, if I may make a footnote to that, Florida passed a sunset law the other day which wiped out trucking regulations within the State of Florida. So those are some specific examples of where it has actually occurred.

Now, in the Canadian context, I think there is a fairly strong case in a number of instances for de-regulation; and I do not mean overnight or instantaneous or absolutely throughly across the industry.

[*Translation*]

adopté. Je ne crois pas que ce devrait être le cas non plus, mais il revient au Parlement, en fin de compte, de prendre la décision qui s'impose car c'est une décision politique.

Le président: Parce que nous ne sommes pas en mesure d'évaluer le coût de la vie humaine? Ou la sécurité ou la santé?

M. Stanbury: Il est faux de prétendre qu'on ne peut pas évaluer le coût d'une vie humaine. Nous le faisons quotidiennement, de façon implicite.

Le président: Combien est-ce que je vaux?

M. Stanbury: Je ne sais pas exactement, Monsieur Peterson. Mais si vous me dites que vous gardez régulièrement une valeur d'un demi-million de dollars en assurance-vie, je peux avoir une certaine idée de la valeur que vous représentez, du moins pour votre famille. Si, par exemple, vous me dites que vous avez installé des ballons gonflables dans votre automobile au coût de $1 200, je peux vous donner une idée de la probabilité que cela vous sauve la vie et je peux me faire une idée de la valeur que vous accordez à votre vie, vous. Si votre femme vous force régulièrement à faire du jogging et à ne pas consommer de cholestérol, je peux tirer certaines conclusions sur la valeur qu'elle met sur votre vie, etc.

Donc, je crois pouvoir avancer certains chiffres. Bien entendu, ces chiffres peuvent varier de façon sensible. J'ai appris que sur un plan strictement chimique, nous valons environ 98 cents—l'eau les produits chimiques, etc. La plupart d'entre nous, probablement . . .

Le président: Certains d'entre nous un peu plus.

M. Stanbury: Oui, y compris celui qui vous parle.

Le président: J'aimerais revenir à un point que vous avez soulevé dans vos observations du début. Vous avez parlé de dé-réglementation. Aux Etats-Unis, toute cette question soulève de vives passions. Aujourd'hui on parle plutôt de réforme de la réglementation au lieu de dé-réglementation. Seriez-vous prêt à envisager la dé-réglementation au Canada, dans le cas des transporteurs aériens, par exemple? Ou des télécommunications?

M. Stanbury: D'abord je tiens à vous faire remarquer qu'il y a eu plus de dé-réglementation que vous le laissez entendre aux Etats-Unis. Il y a d'abord eu les compagnies aériennes, processus qui est encore en marche d'ailleurs puisqu'on procède par étapes; le fret aérien est entièrement dé-réglementé; l'industrie du courtage a été soustraite à la loi anti-trust de façon à pouvoir fixer les taux de courtage; les prix du gaz naturel sont en voie d'être rajustés, peut-être pas le meilleur exemple mais une initiative dans la bonne voie; le camionnage a été dé-réglementé jusqu'à un certain point—d'ailleurs, en passant, la Floride vient d'adopter une loi banissant toute réglementation à l'intérieur de son Etat. Voilà donc certains secteurs qui ont fait l'objet de mesures de dé-réglementation.

Pour ce qui est de la situation au Canada, je crois que l'on peut justifier la dé-réglementation dans bon nombre de secteurs; celle-ci ne se ferait pas forcément du jour au lendemain, ni même d'un bout à l'autre du pays.

[*Texte*]

I would suggest to you that there is a strong argument in the case of the airlines. I am prepared to file with the committee, if you like, a hundred-page paper in support of that argument and you can examine it at your leisure. But that is one I would put on my list. And incidentally, one of the difficulties that makes airlines de-regulation a hard thing to do is that the largest enterprise in the industry is owned by the Government of Canada and I think the fourth- or third-largest is owned by the Government of Alberta; and that obviously changes the rules of the game somewhat. But there are ways of handling that if you really are serious about it.

• 1445

The Chairman: Do you feel that the customers would benefit?

Mr. Stanbury: Yes, I do. I think some customers will lose, and those are the ones that are being heavily cross-subsidized right now; but I see no reason why I, travelling between here and Ottawa—in this case at your expense but usually at mine—should subsidize the people who get jet service in very small towns which is not justified on the economics of the circumstances.

You know, we used to have a policy in Canada called "user pay". Well, I endorse it. Let us just put it into practice instead of just mouthing it.

The Chairman: Otto Lang got into trouble for mentioning that a long time ago.

Mr. Stanbury: Well, I am sorry if that one cuts a little close.

The Chairman: Yes, it does. If we had had longer with the Tory government I might be able to find a better example.

Of course, that is an obvious alternative. Anybody can go to "user pay".

Mr. Crosby (Halifax West): Actually, Mr. Chairman, you raise an interesting point and I think it has to be challenged; and I think you will appreciate the honesty of my motives in challenging it.

You mentioned "user pay", Mr. Stanbury. Throughout your presentation, and in answer to your question, I get the distinct impression that you talk about regulation as though it was the substantive subject; something that you have to know; something about which you have to have knowledge of—spinoff costs, et cetera—that there are books written on it, and that we do this and so on.

Regulation, to me, is a process; it is a process that you only invoke when you find, politically, in performance of the duties of government, the need to invoke it. It is there in the wings; it is not present before you all the time. It is not automatic that you regulate something. I said earlier that I thought we started from two different points.

Mr. Stanbury: No, I thought that we started from the same premise of asking the basic question: Why are we invoking

[*Traduction*]

Je suis prêt à étoffer mon point de vue dans le cas de la dé-réglementation des compagnies aériennes, notamment. Je suis prêt à préparer un document d'une centaine de pages dans ce sens, à l'intention du comité, et vous pourrez l'examiner à loisir. En voilà donc un secteur que je mets sur ma liste. En passant, une des choses qui rendent la dé-réglementation des compagnies aériennes difficile, c'est que la plus grade entreprise de l'industrie appartient au gouvernement du Canada et que la quatrième ou troisième plus importante appartient au gouvernement de l'Alberta. Cet état de choses modifie évidemment les règles dejeu dans une certaine mesure. Mais il y a moyen de contourner le problème si l'on est sérieux.

Le président: Pensez-vous que le client en bénéficierait?

M. Stanbury: Oui, je le pense. Je crois que certains clients y perdront, notamment ceux qui bénéficient actuellement de transferts indirects; Je ne vois pas, par exemple, pourquoi moi, personnellement, en me rendant à Ottawa par avion dans ce cas-ci, à vos frais, mais la plupart du temps à mes frais—je devrais subventionner les gens qui ont le service de réactés dans les petites localités où ce service n'est pas justifiable économiquement parlant.

On avait jadis une politique au Canada qui disait que c'est «l'usager qui paie». Je suis tout à fait d'accord avec cette politique; au lieu d'en parler, on devrait chercher à l'appliquer.

Le président: M. Otto Lang s'est attiré des ennuis à parler de cette façon il y a longtemps.

M. Stanbury: Eh bien, je m'excuse si ce commentaire vous apparaît un peu cru.

Le président: Oui, en effet. Si nous avions eu le gouvernement conservateur un peu plus longtemps, je pourrais peut-être dénicher un meilleur exemple.

Bien entendu, c'est une solution de rechange valable. N'importe qui peut invoquer ce principe.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Effectivement, Monsieur le Président, vous soulevez un point intéressant et je pense qu'il faut le mettre en question. Je le fais en toute honnêteté, vous en conviendrez.

Vous avez mentionné ce principe de l'usager qui paie, Monsieur Stanbury. J'ai nettement l'impression jusqu'ici que vous parlez de la réglementation comme s'il s'agissait de la question de fond à étoffer; question qui fait appel à des connaissances—coûts en cause, etc.—et sur laquelle des livres ont été écrits.

La réglementation, à mon point de vue, est un processus; c'est un processus qu'on invoque seulement lorsque le besoin s'en fait sentir, politiquement, dans l'exercice des fonctions liées au gouvernement. Ce n'est pas une question qui est là devant vous jour et nuit et il ne va pas de soi qu'il faille réglementer quelque chose. Je disais plus tôt que nous partons de prémisses différentes.

M. Stanbury: Non, j'étais sous l'impression que nous partions du même point, à savoir poser la question fondamentale

[*Text*]

that instrument? And I want to challenge the verities. I am not saying, by the way . . .

Mr. Crosby (Halifax West): My point is that when you invoke the instrument, the process, you should know why you are invoking it. That is why other members of the committee . . .

Mr. Stanbury: But I want to look . . .

Mr. Crosby (Halifax West): . . . are saying that if you put in all of these factors, the SIEA process, the exposure to public venting, and so on, do you not answer the question there at that point?

Mr. Stanbury: You go in the right direction; but, for example, that does not deal with the huge stock of existing regulations.

For example, my reading of the airline industry suggests . . .

Mr. Crosby (Halifax West): You do not have to go back over that; that is another problem. You know, you have to be perspective, and you can, on occasion, be retrospective.

Mr. Stanbury: Okay; but I would urge upon you the program evaluation. In fact, one of the things I would specifically suggest is that maybe we try to accelerate that to examine that stock a little faster than we might otherwise do.

You see, it may be true that, historically, regulation was exactly the right remedy at the right time; it may be now out of date and inappropriate.

Mr. Crosby (Halifax West): That is what I am saying—that is what I am saying.

Mr. Stanbury: Fine; and I think the airlines are a perfect example.

Mr. Crosby (Halifax West): That is what I am saying. You are not saying that: I am saying that.

Mr. Stanbury: Well, can we not both say that?

Mr. Crosby (Halifax West): No; because you seem to project regulations as a substantive subject that is there, that it is to be dealt with and should always be there and . . .

Mr. Stanbury: Oh, no. I would want to question it from the outset. I want to question all the verity in the regulatory field. Okay?

The Chairman: Let me make a ruling: I think you can both say it.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, another thing that I thought you came up with was the matter of who pays for what. Surely, in the end, the taxpayer, the consumer, pays for everything. If you stop the cycle at a particular point, you might find that the shareholders of a company invoved by a regulation are bearing the cost of it, but as time goes on, surely it all becomes a consumer cost.

Mr. Stanbury: No, it need not. In general, you are correct; but it can actually reside, in part, on shareholders—and also on employees, by the way. You should not rule out the possibility that the tax falls on them to some degree. But I

[*Translation*]

suivante: Pourquoi recourir à cet instrument? Et je veux remettre en question ce qu'on semble prendre pour acquis. Et je ne suis pas en train de dire, en passant, . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce que je veux dire, c'est qu'en invoquant cet instrument, ce processus, vous devriez savoir pourquoi vous le faites. Et c'est précisément pourquoi les autres membres du comité . . .

M. Stanbury: Mais je veux examiner . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . se disent que si vous prenez tous ces facteurs, le mécanisme *SIEA*, le fait d'ouvrir la discussion pour le public, etc., n'êtes-vous pas en train de répondre à la question alors?

M. Stanbury: C'est sûrement aller dans la bonne direction; mais vous ignorez tout le corps existant des règlements déjà en vigueur.

Par exemple, dans le cas de l'industrie aérienne . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il n'est pas nécessaire de revenir sur cet exemple; c'est une autre question. Il faut aller de l'avant même si, à l'occasion, une rétrospective s'impose.

M. Stanbury: D'accord. Mais l'évaluation de programme est une nécessité pressante. En fait, je vous proposerais précisément d'accélérer ce processus de façon à examiner la question un peu plus rapidement.

Il est peut-être vrai, historiquement, que la réglementation était tout à fait indiquée et opportune; mais aujourd'hui, elle est peut-être dépassée et inappropriée.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est exactement ce que je dis. C'est précisément ce que je dis.

M. Stanbury: D'accord; et je crois que les compagnies aériennes illustrent cela à perfection.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est ce que je dis. Ce n'est pas vous qui dites cela; c'est moi qui le dis.

M. Stanbury: Eh bien, ne pouvons-nous pas le dire tous les deux?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non; parce que vous semblez parler de la réglementation comme un corps de connaissances qui est là devant nous, qu'il faut l'étudier, qu'il devrait toujours être là . . .

M. Stanbury: Non, pas du tout. Je la remets en question dans son essence même. Je veux tout remettre en question dans le domaine de la réglementation. D'accord?

Le président: Permettez-moi de trancher la question: vous pouvez l'affirmer tous les deux.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Une autre question que vous avez soulevée est celle de savoir qui paie quoi. Il n'y a pas de doute, au bout du compte, que c'est le contribuable, le consommateur qui paie tout. Si vous interrompez le cycle à un point particulier, peut-être allez-vous constater que les actionnaires d'une entreprise visée par une réglementation en assument le fardeau, mais avec le temps, c'est sans doute le consommateur qui paie la note.

M. Stanbury: Non, par forcément. En général, ce que vous dites est exact; mais il se peut que le fardeau soit assumé en partie par les actionnaires, et même par les employés en fait. Vous ne pouvez pas du revers de la main éliminer la possibilité

[*Texte*]

think you are right. The greater proportion, in the long run, falls forward.

Mr. Crosby (Halifax West): Gee, that would be the exception that proves the rule.

I would go on from that and say that ultimately, all Canadians are going to bear the cost.

Mr. Stanbury: Yes, there is no ambiguity about that.

Mr. Crosby (Halifax West): To me, it is not a relevancy. It may present a problem at a particular point in time but . . .

Mr. Stanbury: You are not concerned with the distribution of those costs, then?

The Chairman: Can I get back to the thing about de-regulation. You mentioned the airlines. Are there any other areas where you want to see de-regulation and just let the free market take on its role?

• 1450

Mr. Stanbury: Yes, I would like to see the abolition of the power for supply management taken away from marketing boards. But let me phrase that very carefully.

I do not wish to abolish marketing boards. I will repeat that: I do not wish to abolish marketing boards. I wish to abolish their capacity to engage in supply management by restricting output, by establishing quotas, and raising prices far above what would occur under competitive conditions. Now, that is being done to transfer large amounts of money to small numbers, relatively, of farmers away from consumers.

The Chairman: I am going to argue with you, just initially, so that you will understand my bias on this.

If we did not have supply management, the cyclical nature of the farming industry could be such that you would have a boom and bust cycle that would be very detrimental to a lot of the smaller producers. Am I right in this?

Mr. Stanbury: Well, there certainly is a cycle in agriculture, and I make no bones about that; and there is a reasonable case, it seems to me, for government intervention in order to try to ameliorate the effects of it. I want to be clear about that as well.

The Chairman: Okay.

Mr. Stanbury: Now the question is whether the marketing board is the best device to do it. I think there are other mechanisms that can be used to handle the cyclical thing.

The other thing about the small farmers is that they do not actually benefit proportionately very much from the marketing board activity. Part of the difficulty is that in focusing on those small farmers and trying to help them—and to me, that

[*Traduction*]

qu'ils assument eux aussi une partie du fardeau. Mais je crois que vous avez raison. La plus grande partie des coûts est à la longue reportée à l'échelon suivant.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce serait l'exception qui confirme la règle.

Et j'irais jusqu'à dire qu'à la fin tous les Canadiens vont en assumer les coûts.

M. Stanbury: Cela ne fait aucun doute, c'est sûr.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Quant à moi, la question n'est pas pertinente. Il peut s'agir d'un problème à un moment donné dans le temps, mais . . .

M. Stanbury: Vous ne vous préoccupez donc pas de la répartition de ces coûts, alors?

Le président: J'aimerais revenir à la question de la dé-réglementation, si vous le voulez. Vous avez mentionné les compagnies aériennes. Y a-t-il d'autres secteurs que vous voudriez dé-réglementer pour laisser les forces du marché suivre leur cours?

M. Stanbury: Oui, je voudrais qu'on abolisse le pouvoir de gestion des approvisionnements qu'on accorde actuellement aux offices de commercialisation. Mais j'aimerais formuler mon point de vue clairement.

Je ne veux pas qu'on abolisse les offices de commercialisation. Je répète: je ne veux pas qu'on abolisse les offices de commercialisation. Je voudrais qu'on abolisse le pouvoir qu'ils ont de modifier la gestion des approvisionnements en restreignant la production, en établissant des quotas et en augmentant les prix à des niveaux qu'on ne connaîtrait jamais dans un marché de libre concurrence. Ces mesures ont toutes pour effet de prendre des sommes énormes d'argent chez un nombre important de consommateurs pour les transférer à un groupe restreint d'agriculteurs.

Le président: J'aimerais débattre cette question avec vous, du moins initialement, pour que vous saisissiez mon point de vue à ce sujet.

Si la gestion des approvisionnements n'existait pas, le caractère cyclique de l'agriculture ferait qu'un grand nombre de petits agriculteurs souffriraient énormément des hauts et des bas de l'industrie, n'est-ce pas?

M. Stanbury: Bien entendu qu'il y a un cycle en agriculture, comment pourrais-je le contester; et il est parfaitement justifié que le gouvernement intervienne pour minimiser les effets qui découle de ce fait. Je ne voudrais pas être mal compris là-dessus.

Le président: D'accord.

M. Stanbury: La question qui se pose alors, c'est de déterminer si l'office de commercialisation constitue le meilleur moyen pour effectuer cette correction. Je crois, personnellement, qu'il y a d'autres façons de pallier au caractère cyclique des opérations agricoles.

L'autre point à mentionner au sujet des petits agriculteurs, c'est qu'ils ne bénéficient pas beaucoup de l'activité des offices de commercialisation, toutes proportions gardées. Une partie de la difficulté réside dans le fait qu'en cherchant à protéger

[*Text*]

is not an illegitimate goal; I am not necessarily challenging that—the effect is that in protecting them, we are creating bonanzas for the larger, medium-sized, and efficient farmers. Now, do we really want to do that? Do you have any idea of the stakes involved?

The present value of the quotas in Canada for the six commodities that are subject to supply management have been estimated at $3 billion. Now, that is not small change where I come from. We are talking about a stream of income being taxed off equal to about $400 million a year, and when you look at it in terms of per producer, you find that that can run anywhere from $10,000 to $60,000 a producer, depending upon the type of commodity and so on. Do we really want that?

But there is another cost—that is just an income distributional question . . .

The Chairman: Well, show us the alternative.

Mr. Stanbury: Oh, the alternative is some kind of subsidy program which you would have to vote on every year. If you wanted to subsidize the small farmers, then you are going to have to write the cheque every year; and I would suggest to you that, politically, that is quite different than allowing a marketing board powers to tax consumers to facilitate the cheque-writing process which you do not have to vote on every year. I think that is one of the reasons that we have marketing boards, because it is politically an attractive instrument. I do not mean that in a hostile way. I am just saying that if I were sitting in your seat, I would probably use it, too.

The Chairman: Thank you. I will note that.

Mr. Berger: What about de-regulating legal services?

Mr. Stanbury: Ah, yes. Well, I am engaged in a study of that—the regulation of occupations generally.

You would be amazed at what we regulate in this country. Do you know that the Province of Alberta proudly regulates artificial insemination technicians, as well as doctors, lawyers, and 75 other trades and occupations? Now maybe there is a good argument; but one of the very interesting things about that form of regulation is that it is almost sought by the people who become subject to it. That alone is the basis for questioning why it should be there. And almost always it results in restrictions on entry, the raising of fees, the establishment of constraints on the forms of production. For example, the lawyers, for years, prevented advertising.

Mr. Berger: They still are, in most provinces. I think that B.C. is the only one where they allow it, right now.

Mr. Stanbury: That is easing up a little. I think Mr. Kane might be able to comment on that but it is my knowledge that it is easing up in a number of jurisdictions. Is that correct?

[*Translation*]

les petits agriculteurs—ce qui est un but très légitime que je ne remets pas nécessairement en question—nous créons des mines d'or pour les agriculteurs moyens et efficaces. Voulons-nous vraiment en arriver là? Avez-vous une idée de ce qui est en jeu?

La valeur actuelle, au Canada, des quotas établis pour les six produits soumis à la gestion des approvisionnements a été estimée à trois milliards de dollars. C'est une jolie somme, non? Nous parlons d'un revenu qui est imposé égal à environ 400 millions de dollars par année; si l'on reporte ce chiffre sur une base par producteur, on obtient de $10,000 à $60,000 par producteur, selon le genre de produit, etc. Est-ce vraiment ce que nous voulons?

Mais il y a un autre coût; cela n'est qu'une question de répartition . . .

Le président: Quelle est donc la solution?

M. Stanbury: Oh, la solution pourrait consister à établir un programme quelconque de subsides votées annuellement. Ensuite, si vous voulez subventionner les petits agriculteurs, il vous faut rédiger le chèque tous les ans. C'est bien différent, politiquement, de confier la tâche à un office de commercialisation qui, en taxant les consommateurs, facilite le processus de rédaction de chèque sur lequel vous n'êtes pas obligés de prendre un vote tous les ans. Je crois que c'est une des raisons pour lesquelles nous avons des offices de commercialisation; ils constituent, sur le plan politique, un instrument attrayant. Ce n'est pas un reproche que je vous fait. Tout ce que je dis, c'est que si j'étais à votre place, je ferais probablement la même chose.

Le président: Merci. J'en prends bonne note.

M. Berger: Que pensez-vous de la dé-réglementation des services juridiques?

M. Stanbury: Eh, oui. Bien, je travaille présentement à une étude sur la réglementation des professions en général.

Vous seriez étonnés de tout ce qu'on réglemente dans ce pays. Savez-vous que la province de l'Alberta réglemente fièrement les techniciens en insémination artificielle, ainsi que les médecins, les avocats et 75 autres corps de métiers et professions? Peut-être y a-t-il de bonnes raisons de le faire; mais ce qui est intéressant de noter, c'est que cette forme de réglementation est pratiquement sollicitée par les personnes mêmes qui lui sont éventuellement soumises. Cette réalité à elle seule justifie qu'on remette en question telle réglementation. Les conséquences sont presque toujours les mêmes; contingentement de la profession ou du corps de métiers, augmentation des cotisations, établissement de contraintes quant aux formes de production. Par exemple, les avocats ont pendant longtemps interdit toute publicité.

M. Berger: C'est toujours le cas, dans la plupart des provinces. Je pense que seule la Colombie-Britannique la permet actuellement.

M. Stanbury: Je crois qu'on est en train d'atténuer cette emprise dans plusieurs provinces. Peut-être M. Kane peut-il me corriger à ce sujet, mais c'est du moins l'impression que j'ai.

[*Texte*]

Mr. Kane: That is correct.

Mr. Stanbury: So, I am certainly willing to look at that very critically, as well, and challenge why we are going that far. I am not saying there is not a case there. You are darn right: I do not want anyone having the authority to call himself a brain surgeon, and going ahead and opening skulls; but it is a long way from that to the massive amounts of regulation.

For example, in British Columbia, the put a man in jail because he advertised lower prices for hairdressing services. Now, what is the social benefit being achieved by protecting society against price-cutting by hair-dressers?

The Chairman: Do we regulate more than the U.S.?

Mr. Stanbury: We certainly do not regulate any less, and I think that is the burden of the paper that we indicate.

For example, in a number of measures, the amount of direct regulation, that is the percentage of gross domestic product subject to price and/or output control, is about 29 per cent in Canada, 26 per cent in the United States. The difference I do not consider as terribly significant.

• 1455

Second, in terms of the regulatory effort, let us say expenditures as a percentage of the budget of the federal government and so on, this is substantially higher in Canada than it is in the United States. Now that may be a problem of economies of scale and the size of government, I do not know; but the difference is quite significant in that regard.

I think it is hopeless to try to count the pages of regulations and so on—on measure, the U.S. far outstrips us; but I do not think that is a very useful measure.

When you take a look at what is being regulated, everyone says: "Well, we have quite different histories; and we have a different constitutional structure", and so on. Yet what amazes me is the remarkable similarity with what is being regulated, how it is regulated, and even by what level of government it is being regulated. The coincidences are just overwhelming.

There are a few outstanding exceptions. The obvious one is that, federally, in the United States, they have the Securities and Exchange Commission to regulate in that area. Obviously, that is done provincially here—and so on. There are a few counter examples but the similarities, as I say, far, far outweigh the differences.

The Chairman: Can I just get back to the airlines? I just want a quick summary of your thoughts here. You feel that by de-regulating, the vast majority of consumers will have much lower airfares?

Mr. Stanbury: "Much lower" is a bit too strong. I would say that it will create forces which will drive airlines to be more efficient; it will result in some degree of restructuring of the

[*Traduction*]

M. Kane: C'est exact.

M. Stanbury: Alors je suis bien disposé à examiner cette question de plus près et à remettre en question les motifs qui nous poussent à aller si loin. Je ne prétends pas qu'il n'y a pas matière à réglementer, cependant. Je ne voudrais pas que n'importe qui s'improvise chirurgien du jour au lendemain et se promène à opérer tous et chacun. Mais de là à la quantité folle de règlements que nous avons, il y a toute une marge.

Par exemple, un homme a été condamné à faire de la prison parce qu'il avait annoncé des prix trop bas pour son salon de coiffure. Quel avantage social réalisons-nous en protégeant la société contre les coiffeurs qui coupent les prix?

Le président: Est-ce que nous réglementons plus que les États-Unis?

M. Stanbury: Certainement que nous ne réglementons pas moins; voyons-y de plus près.

Par exemple, si l'on établit l'ampleur de la réglementation directe comme un pourcentage du produit intérieur brut soumis au contrôle des prix ou de la production, au Canada on obtient 29 p. 100, tandis qu'aux États-Unis, il s'agit de 26 p. 100. La différence ne m'apparaît pas très significative.

Deuxièmement, si l'on considère l'effort consacré à la réglementation, les dépenses à ce chapitre, exprimées comme pourcentage du budget du gouvernement fédéral, sont pas mal plus élevées au Canada qu'aux États-Unis. Peut-être y a-t-il interférence de quelque facteur, les économies d'échelle, l'ampleur de l'appareil gouvernemental, je ne sais pas. Mais la différence est assez significative à cet égard.

Je pense que c'est peine perdue que d'essayer de compter les pages de règlements; les États-Unis nous dépassent largement à ce chapitre, mais je ne pense pas que ce soit un indice bien utile.

Si l'on regarde quels secteurs font l'object de réglementations, tout le monde dit: Bien, nos histoires sont bien différentes; et notre structure constitutionnelle est bien différente, etc. Mais ce qui me frappe le plus, moi, c'est la grande similitude qui existe entre les deux pays quant à l'objet de notre réglementation, à son mode de fonctionnement et au palier de gouvernement qui en est chargé. Les coïncidences sont par trop remarquables.

Il y a cependant quelques exceptions notables, la plus évidente étant qu'aux États-Unis, à l'échelon fédéral, ils ont ce qu'ils appellent la *Securities and Exchange Commission*. Chez nous, cette fonction de réglementation relève des provinces, bien entendu. Il y a donc quelques différences, mais les similitudes sont de loin prédominantes.

Le président: Puis-je revenir aux compagnies aériennes? J'aimerais que vous traduisiez succinctement votre point de vue ici. Pensez-vous que la dé-réglementation aure pour effet de faire baisser beaucoup les tarifs pour la majorité des consommateurs?

M. Stanbury: «Baisser beaucoup», c'est peut-être aller un peu loin. Je dirais qu'une telle mesure créera des forces qui inciteront les compagnies aériennes à être plus efficaces. Il

[*Text*]

airline industry from the way it is now, it would provide more possibility of innovation; and I think, on balance, will result in lower fares.

The Chairman: What are we going to do about servicing the outposts? Where people do need some type of air transportation but It is not economic, who is going to pay for that?

Mr. Stanbury: Parliament. For example, certainly in the proposal that I have drafted, we suggest that provision be made that if a community is about to lose air services, that Parliament or the CTC could order it to carry on for six months and so on while Parliament studied the question and decided whether or not it wanted to offer a subsidy to see that taht service carried on; and I see no reason why it should not subsidize that kind of service.

The Chairman: Who will pay for the airports?

Mr. Stanbury: Who will pay for the airports?

The Chairman: Yes.

Mr. Stanbury: Well, you can run it more or less the way you are running it now, with, essentially, a monopoly by the Department of Transport. There are a few municipal airports, as you know. You could, for example, increase the degree to which the airports are self-sustaining but I would ask you to take a look carefully at the distribution of revenues and expenditures. Many of the major airports in this country are already self-sustaining. There are a few outstanding white elephants that I think I could name, but that I think we all know, that put an enormous drain on the . . .

The Chairman: Je vais demander où sont les aéroports comme ça?

Mr. Stanbury: Mirabel is one.

The Chairman: Okay.

Howard, do you have a question?

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I have to comment again. I do not want to keep picking you up on matters but I have to say, in honesty, that you confuse apples and oranges. User-pay is not part of the regulatory process, you know. When you remark on something like user-pay, are you talking about regulation process or are you talking about government policy?

Mr. Stanbury: Well, in a number of industries, the effect of the regulation is to engage in cross-subsidization. The airlines . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Just stop there for a minute because, what has that got to do with the process of regulation?

Mr. Stanbury: Well, that is the outcome of the process of regulation. That is what I am suggesting to you.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes; but I mean that is a substantive matter. We are only dealing, basically, with procedural matters. Our goal is to set up a process or procedure that

[*Translation*]

s'ensuivra une certaine restructuration de l'industrie; il deviendra plus facile d'innover; en fin de compte, il devrait en résulter des tarifs plus bas.

Le président: Qu'allons-nous faire des services aux postes éloignés? Si un secteur donné de la population a besoin du transport aérien et que cela n'est pas rentable, qui paiera le note?

M. Stanbury: Le Parlement. Dans la proposition que nous avons déposée, nous suggérons que si une localité est sur le point de perdre les services aériens, le Parlement ou la CCT puisse ordonner que le service soit prolongé pour une période de six mois pendant laquelle le Parlement pourrait étudier le dossier de plus près et décider s'il veut ou non accorder des subsides pour assurer le service. Et je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas subventionner ce type de service.

Le président: Qui paiera pour les aéroports?

M. Stanbury: Qui paiere pour les aéroports?

Le président: Oui.

M. Stanbury: Ils fonctionneraient essentiellement de la même façon qu'actuellement, le Ministère des Transports exerçant le monopole. Il a quelques aéroports municipaux, comme vous le savez. On pourrait, par exemple, augmenter la mesure dans laquelle les aéroports sont autofinancés, mais je vous suggère d'abord d'examiner attentivement la répartition des revenus et dépenses. Un grand nombre des aéroports majeurs de ce pays sont déjà autofinancés. Il y a quelques éléphants blancs notables qu'on pourrait nommer, ce n'est un secret pour personne, lesquels représentent un fardeau immense . . .

Le président: Je vais demander où sont les aéroports, comme ça?

M. Stanbury: Mirabel en est un.

Le président: D'accord.

Howard, avez-vous une question?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Eh bien, je dois faire un commentaire une fois de plus. Ce n'est pas que je veuille constamment critiquer, mais je dois dire, en toute honnêteté, que vous mêlez les pommes avec les oranges. Ce principe de l'usager qui paie n'est pas incorporé dans la réglementation, vous savez. Lorsque vous faites allusion à ce principe, par exemple, parlez-vous du processus de réglementation ou de la politique du gouvernement?

M. Stanbury: Eh bien, dans un certain nombre d'industries, l'effet de la réglementation consiste à recourir à ce qu'en anglais on appelle «cross-subsidization», qui consiste à faire payer la note par un groupe autre que celui qui bénéficie réellement d'un service. Les compagnies aériennes . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Un instant, s'il vous plaît. En quoi cela est-il relié au processus de réglementation?

M. Stanbury: C'est précisément le résultat de la réglementation. C'est ce que je suis en train de vous expliquer.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui; mais c'est toute une question en soi. Nous ne traitons, au fond, que de questions de procédures. Notre objectif consiste à établir un processus ou

[*Texte*]

will create a situation in which regulations would be better legislated.

Mr. Stanbury: Well, one of the things you might want to consider . . .

• 1500

Mr. Crosby (Halifax West): Whether you incorporate in your regulations a cross-subsidization or a user-pay, that is a policy decision. That is totally divorced from the concerns of this committee, as I see it. I may disagree with other members of the committee—I am certainly not afraid to do that; let me make that clear—but I do not see that as our concern at all, though I have my own views on user-pay.

There is another thing that you brought in which I have to raise, and that is that we are basically talking about government regulation. You brought in the whole professional field and occupational field which is quite a different kind of government regulation. You can agree or disagree on that.

The law profession: I am a lawyer; I do not care if the law profession is regulated or just simply let go. It has a historic note; it was conceived and perceived that some ground rules should apply to that particular activity and it grew up in that way; but in fact, the regulation of lawyers has nothing to do with the Government of Ontario or the Government of Nova Scotia, and I think you will find the same with all of the occupations you have referred to.

If there were a public move to de-regulate the law profession, I think the government might respond to it; but I do not see that as an area of our concern.

Mr. Stanbury: Well, it is certainly not an area of federal jurisdiction, I am not suggesting that; but I think you are mistaken when you say, or imply, as I think that you do, that it is "self-regulated". In fact, behind the self-regulation is a provincial statute; that is what gives it effect and force.

Mr. Crosby (Halifax West): That is true.

Mr. Stanbury: So the rules of the game go back to provincial legislation; and these groups, one after another, troop quite regularly to the steps of the provincial legislature and say, "We want to become occupationally regulated".

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, but you have to attach some meaning to the term "government regulation".

Mr. Stanbury: But it is. A provincial legislature is government.

Mr. Crosby (Halifax West): Ha! I have got you this time, because I happen to be a member of the Ontario bar and the Law Society of Upper Canada has increased dramatically over the past few years the fee payable by nonresident lawyers, I

[*Traduction*]

une procédure qui permettrait, en somme, de mieux légiférer en matière de réglementation.

M. Stanbury: Une des choses que vous voudrez peut-être examiner . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Que vous incorporiez dans votre réglementation un mécanisme de subventions indirectes ou ce principe de faire payer l'usager d'un service, au fond, c'est une question de politique. Ce n'est pas du tout à ce genre de préoccupations que le comité doit s'arrêter, d'après moi. Il se peut que je sois en désaccord avec les autres membres du comité—je ne crois pas être en désaccord, que ce soit clair—mais je ne crois pas que nous devrions nous arrêter à ces questions, bien que j'aie mon propre point de vue sur la question.

Il faut que je soulève un autre aspect de votre intervention, à savoir que nous parlons fondamentalement de réglementation gouvernementale. Vous avez parlé de réglementation professionnelle, ce qui est une forme bien différente de réglementation gouvernementale. On peut très bien être d'accord ou pas là-dessus.

Vous avez fait allusion au barreau; je suis moi-même avocat, et cela m'est entièrement indifférent qu'on réglementa la profession ou qu'on la laisse voguer seule. C'est une profession qui a des antécédents historiques; on a cru bon, au début, d'établir certaines règles fondamentales pour orienter la profession, qui a évolué dans ce sens. Mais de fait, la réglementation du barreau n'a rien à voir avec le gouvernement de l'Ontario, ni avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, et je pense que c'est la même chose pour toutes les professions que vous avez mentionnées.

S'il se constituait un mouvement public pour demander le dé-réglementation du barreau, peut-être que le gouvernement réagirait de quelque façon; mais je ne vois pas qu'il y ait là matière à préoccupation.

M. Stanbury: Eh bien, ce n'est certes pas un domaine de compétence fédérale; ce n'est pas ce que j'ai laissé entendre; mais je crois que vous avez tort de suggérer, comme vous le faites à mon avis, que la profession est «autoréglementée». En fait, derrière cette «autoréglementation» se trouve une loi provinciale qui lui donne toute sa force et son effet.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est vrai.

M. Stanbury: Alors les règles du jeu sont dictées par les lois provinciales; et ces groupes s'attroupent régulièrement, les uns après les autres, devant les assemblées législatives des provinces pour demander qu'on les réglemente.

M. Crosby (Halifax-Ouest): D'accord, mais vous devez qualifier ce que vous entendez par «réglementation gouvernementale».

M. Stanbury: Mais je le fais. Une assemblée législative provinciale, c'est un gouvernement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ha! Je vous ai cette fois-ci! Je suis membre, voyez-vous, du barreau de l'Ontario et la Law Society of Upper Canada a augmenté de façon dramatique, ces dernières années, la cotisation payable par les avocats non

[*Text*]

think quite unfairly, because while the expenses of operation—and the Chairman will enjoy this—have gone up considerably, it has no bearing on the activities of nonresident members of the society. So while it may be appropriate to raise the fees for resident lawyers, it, to me, is unfair and inappropriate to raise the fees for nonresident lawyers.

Now, do you think I can interest anybody in the Government of Ontario in that problem? The answer is, no. They say, "Listen, you are in the law society, and you settle it." So I do not see why you . . .

Mr. Stanbury: No, but one of the reasons why the law society can impose that on you and prevent you from practising without paying that fee is that there is a statute or statutes standing behind it.

Mr. Crosby (Halifax West): I realize that.

Mr. Stanbury: Maybe you just do not have enough of a political constituency to cause that to be an issue for the Ontario legislature.

The Chairman: I would suggest that you complain to your member of Parliament.

Mr. Berger.

Mr. Berger: Mr. Stanbury, we have been looking primarily at the process of government regulation and because the area of government regulation is such a vast topic we just wanted to focus in on the process. Can you identify any limitations or pitfalls that we should keep in mind?

Mr. Stanbury: Well, when you try to install new systems of procedure in regulation, a couple of points, I think, are worth nothing. First, when you are looking at the SEIA or the RIAS process, and at program evaluation, you have to recognize that they have, by and large, a fairly limited focus, and that is what makes some people rather uncomfortable with it; and that is that the focus is, by and large, on economic efficiency, although that is much more important for, say, SEIA than it is for the program evaluation periodically.

Part of the difficulty, of course, is that there is not much of an organized constituency pressing for improvements in economic efficiency. There are, however, large numbers and groups pressing Parliament for hand-outs, protections, subventions, deals and other kinds of transfers to redistribute income in their favour. Now, you are perfectly familiar with that.

I think, in terms of the procedure reforms that you are thinking about, for example, suggestions 8 to 15 of your discussion paper which envisage a broader role for Parliament—you are obviously aware of some of these but let me go through them—there already is a high burden on MPs. Could they really handle more, and what would they have to give up in order to spend more time scrutinizing regulation?

The Chairman: Elections.

[*Translation*]

résidents, ce qui est tout à fait injuste d'après moi, car si les dépenses d'exploitation—le président se réjouira—ont augmenté considérablement, cela n'a rien à voir avec les activités des membres non résidents du barreau. S'il est peut-être indiqué d'augmenter les cotisations des avocats résidents, il m'apparaît au contraire inapproprié d'augmenter la cotisation des avocats non résidents.

Maintenant, croyez-vous que je pourrais un instant intéresser le gouvernement de l'Ontario à ce problème? La réponse est non. On me répondra: «Vous faites partie du barreau; réglez vos affaires avec lui.» Alors je ne vois pas pourquoi vous . . .

M. Stanbury: Non, mais une des raisons pour lesquelles le barreau peut vous imposer cela et vous empêcher de pratiquer si vous ne payez pas votre cotisation, c'est qu'il s'appuie sur une ou des lois.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'en suis bien conscient.

M. Stanbury: Peut-être n'avez-vous pas suffisamment d'appuis politiques pour en faire une cause qui intéresserait l'assemblée législative de l'Ontario.

Le président: Je vous suggère de vous plaindre à votre député.

Monsieur Berger.

M. Berger: Monsieur Stanbury, nous avons avant tout examiné le processus de la réglementation gouvernementale et comme il s'agit d'un domaine aussi vaste, nous voulons nous arrêter uniquement au processus comme tel. Pourriez-vous identifier certaines limitations ou certains pièges qui devraient retenir notre attention?

M. Stanbury: Bien, lorsque vous cherchez à introduire de nouveaux mécanisme de fonctionnement en matière de réglementation, il faut tenir compte de quelques facteurs. Premièrement, si l'on prend le SEIA ou le RIAS, ou encore l'évaluation de programmes, il faut reconnaître qu'il s'agit là de processus dont le champ d'action est assez limité, ce qui fait que tant de gens s'en préoccupent; cela tient au fait que, grosso modo, l'accent est surtout sur l'efficience économique, bien que cela soit beaucoup plus important dans le cas du SEIA que dans celui de l'évaluation périodique des programmes.

La difficulté réside en partie dans le fait qu'il n'y a pas beaucoup de pression politique en vue d'améliorer l'efficience économique. Mais de nombreux groupes font des pressions sur le Parlement en vue d'obtenir des subvention, des concessions, des traitements de faveur, etc., ce qui se résume à une redistribution du revenu en leur faveur. C'est une situation qui ne vous est pas étrangère.

Pour ce qui est de la réforme des procédures à laquelle vous pensez, prenons les suggestions 8 à 15 de votre document de discussion, lesquelles envisagent un rôle élargi pour le Parlement. Vous êtes évidemment au courant de certaines d'entre elles, mais permettez-moi de les parcourir. Les députés sont déjà accablés de travail; pourraient-ils en prendre davantage et que devraient-ils mettre de côté pour pouvoir consacrer plus de temps à examiner les règlements à la loupe?

Le président: Les élections.

[*Texte*]

Mr. Stanbury: That is a very pragmatic comment, sir.

Second: if you had greater parliamentary involvement, would it not simply constitute a direct threat to the Cabinet and the bureaucracy's monopoly over information, and particularly on the initiation of legislation? I think it could create more tensions in the system—this is not to say that they should not be challenged but I think that it clearly would result in a modest degree of structural change in our cabinet government.

• 1505

Third: you have to ask what incentives are created for individual MPs to press for the kinds of regulatory reform, for example, that I am advocating, or that you may have discussed with other witnesses? Is there really a political payoff in terms of support for re-election in doing that?

What about the role of the committees? In a system of cabinet government, it seems to me that committees can inform, they can raise issues, they can demand changes; but only the government of the day can legislate. And is it not possible that parliamentary committees could be very frustrated in their inability to move the government of the day in the direction that it sees fit? So in discussing some of these, I think you have to be cognizant of the fact that we are asking some fundamental questions about the parliamentary system itself.

On the other hand, I think the key element of all of the procedural reforms that you have been discussing is the disclosure, in a formal way, of more information—more detailed information on costs and benefits, the distributional implications and the other aspects of regulation. It is there, I think, wherein resides the hope for institutional change and the improvement of public decision-making.

I think that such information will be a form of discipline on regulators and on politicians to justify why additional intervention should be undertaken, particularly when many of those interventions amount to a form of redistribution of income. I want to emphasize that I am not against the redistribution of income necessarily but that regulation is often a silent method, rather than one which has the full approval of Parliament, in terms of its regular procedures of taxing and expenditure.

On balance, however, I really want to be clear and on the record that, with very few exceptions, I endorse the reforms suggested by the committee in its discussion paper.

Mr. Berger: There is something that maybe you did not touch on. I understand that Professor Rhéal Courville has questioned the emphasis given by the Economic Council to procedures such as cost benefit analyses, new regulations and evaluations of existing regulatory programs. Would you care to comment on this point?

Mr. Stanbury: I think his criticisms are worthy of analysis. The central point, I think, that Professor Courville is making is this; that unless you change the incentives of the main actors in the regulatory game, you are unlikely to change the process

[*Traduction*]

M. Stanbury: Voilà un commentaire bien pragmatique, Monsieur le Président.

Deuxièmement, si votre participation parlementaire devait être accrue, cela ne constituerait-il pas une menace pour le Cabinet et le monopole qu'exerce la bureaucratie en matière d'information, notamment en ce qui a trait à l'amorce des projets de loi? Je crois que cela créerait plus de tensions dans le système... ce qui n'implique pas qu'on ne doit pas les remettre en question, mais il en résulterait un changement sensible de notre forme de gouvernement axé sur le Cabinet.

Troisièmement, il faut se demander quelles incitations sont crées pour les députés pour qu'ils fassent les pressions nécessaires en vue d'obtenir les réformes que, par exemple, je préconise ou dont vous avez discuté avec d'autres témoins. Cela en vaut-il la peine, à leurs yeux, sur le plan électoral?

Qu'en est-il du rôle des comités: Dans un système de gouvernement axé sur le cabinet, il me semble que les comités peuvent informer, soulever des questions, exiger certains changements; mais seul le gouvernement en place peut légiférer. N'est-il pas possible que le comité parlementaire soit très désappointé de ne pouvoir convaincre le gouvernement d'adopter les mesures qu'il juge opportunes? Je soulève la question pour illustrer qu'au fond nous posons par le fait même des questions fondamentales au sujet du système parlementaire comme tel.

En revanche, je crois que l'élément clé de toute la réforme des procédures dont vous discutez réside dans la divulgation, et ce, de façon officielle, d'une information plus détaillés sur les coûts et bénéfices, les répercussions par rapport à la distribution et les autres aspects de la réglementation. C'est là, à mon avis, que réside l'espoir d'en arriver à un changement institutionnel et d'améliorer la prise de décisions dans le domaine public.

Cette information, je pense, imposera une certaine discipline aux organismes de réglementation et aux hommes et femmes politiques, qui devront alors justifier toute nouvelle intervention, notamment lorsque ces interventions se résument à redistribuer autrement les revenus. Je tiens à souligner que je ne m'oppose pas forcément à la redistribution du revenu, mais au fait que la réglementation est souvent utilisée discrètement, sans la pleine aurotisation du Parlement, pour imposer régulièrement ses taxes et dépenses.

Au bout du compte, cependant, je veux qu'il soit bien compris que j'endosse, à quelques exceptions près, les réformes proposées par le comité dans son document de discussion.

M. Berger: Il y a un autre point que peut-être vous n'avez pas traité. Je crois comprendre que le professeur Rhéal Courville a mis en doute l'accent mis par le Conseil économique sur des mécanismes comme l'analyse coûts-bénéfices, certains nouveaux règlements et l'évaluation faite de règlements existants. Pourriez-vous faire quelques commentaires à ce sujet?

M. Stanbury: Je pense que ses critiques valent qu'on arrête. Le point central que le professeur Courville soulève, à mon avis, est le suivant: à moins que vous ne changiez les facteurs d'incitation qui touchent les principaux intervenants en

[*Text*]

of regulation and thereby change the outcomes under regulation.

For example, let us take a look at the beneficiaries of regulation and who pays the bill. If the beneficiaries are concentrated, as I have suggested, and the payers are diffuse and unorganizable, it is quite possible for a small group of people to use the powers of the state for private advantage, and they will continue to be able to do so. The incentives still are there to do that.

Politicians face a difficult problem. What gains political support may have absolutely nothing to do with economic efficiency or any of these other broadly defensible and desirable goals.

From the point of view of the regulator or the bureaucrat, it is my understanding that their advancement in the system of government is associated with the expansion of government much more closely than it is with its contraction. How many deputy ministers are going to get promoted or get a large rise in pay from asking and systematically cutting their departments in half?

Finally, there is a whole group of people that might be described as hangers-on and they make a large amount of money sometimes from the fact that we have regulation, as it is their job to act as gatekeepers and facilitaters of what is otherwise a very complex process.

What I am suggesting you must do is examine what are the stakes and who the players are before you determine whether any reform will work.

Regulations have created a huge class of beneficiaires and it is reasonable to suppose that they will seek to protect their investment. They will fight very hard because threats to reduce one's current stock of wealth will be more vigorously repelled than threats which would reduce the present value of the growth of that wealth in the future. Those capable of utilizing the political system for private gain are also likely to be most capable of using the same system to stop regulatory reform if it threatens their entrenched position.

The result is that true de-regulation will be a battle fought in the political arens are require very hard choices by political leaders.

• 1510

To put it very crudely, government has become an enormous economic through at which all of us feed at one time or another. Some feed more voraciously than others but we all find it in our interest to try to use the state for individual or group gains, even at the expense of society as a whole. As David Lewis has reminded us, there are both corporate and individual welfare bums. I am going to suggest to you that it is going to be very, very difficult to ween people away from regulation because they find in many instances that it provides benefits, not simply burdens as you have been led to suggest.

[*Translation*]

matière de réglementation, il est peu probable que vous réussissiez à modifier le processus de la réglementation et, forcément, les résultats de la réglementation.

Prenons, par exemple, les bénéficiaires de la réglementation et voyons qui paie la note. Si les bénéficiaires sont concentrés, comme je l'ai laissé entendre, et que ceux qui paient la note sont plutôt dispersés et non organisés, il est très possible qu'un petit groupe de personnes se servent des pouvoirs de l'État à leur avantage, et ils continueront de le faire. Les incitations sont encore là pour qu'ils continuent.

Quant aux hommes et femmes politiques, ils doivent faire face à une situation difficile. Les actions qui peuvent leur amener des appuis politiques ont souvent rien à voir avec l'efficacité économique ou tous ces objectifs généraux louables et justifiables.

Du point de vue de l'organisme de réglementation ou du bureaucrat, je crois comprendre que l'avancement de ces personnes dans le système tient à l'expansion du gouvernement beaucoup plus qu'à la réduction de ses effectifs. Combien de sous-ministres seront promus ou verront leurs traitements augmentés s'ils persistent à demander qu'on réduise leurs ministères de moitié?

Enfin, il y a tous ceux qu'on pourrait qualifier de dépendants ou de parasites du système en raison des larges sommes d'argent qu'ils font du fait que nous avons des règlements, puisque c'est à eux que revient cette fonction de facilitateur dans un système qui autrement serait très complexe.

Ce qu'il faut que vous fassiez, à mon avis, c'est d'examiner attentivement quelles sont les règles actuelles du jeu, qui sont les intervenants et quels sont leurs intérêts, et ce, avant même de vous poser la question si telle réforme fonctionnera ou pas.

La réglementation a créé une classe importante de bénéficiaires et il est raisonnable de supposer qu'ils voudront protéger leurs intérêts. Ils vont rétorquer vigoureusement car toute tentative en vue de réduire leurs richesses actuelles sera combattue avec plus de vigueur qu'une menace de réduire éventuellement la croissance de cette richesse à l'avenir. Ceux qui sont en mesure d'utiliser le système politique à leur avantage personnel sont aussi ceux qui sont le plus capables d'utiliser le même système pour faire échec à la réforme de la réglementation si celle-ci menace leurs privilèges acquis.

Par conséquent, la vraie dé-réglementation sera débattue dans l'arène politique et les chefs politiques seront appelés à faire des choix très difficiles.

Caricaturons un peu la situation, si vous le voulez. Le gouvernement est devenu une espèce d'auge économique où chacun d'entre nous se nourrit de temps à autre. Certains sont plus voraces que d'autres, mais tous, nous cherchons à utiliser l'État pour obtenir des gains personnels ou de groupe, parfois même aux dépens de la société dans son ensemble. David Lewis, avec sa fameuse expression de «welfare bums», nous rappelait qu'il y a des profiteurs aussi bien chez les sociétés que parmi les particuliers. Je crois qu'il sera en effet très difficile de «sevrer» les gens de leur attachement à la réglemen-

[*Texte*]

There are also technical reasons why it will be very difficult to reform. There is the problem that much regulatory form is a public good and it is hard to get people to recognize that—and, more important, to be able to act upon it.

How will the unorganized get organized? How will the broadly-based consumer interest, the diffuse interest, ever be able to represent themselves adequately to try to achieve those kinds of benefits that we would like to talk about.

And finally, I would suggest to you that, historically, if you are going to talk about extensive de-regulation, you are going to ask for a major shift in the attitudes of most Canadians in terms of how they perceive government.

Specifically, I would suggest that regulatory reform will require Candians, first, to increase their belief in the efficacy of competitive market forces as opposed to the ability of government officials or regulators to plan, to co-ordinate and to control the actions of both public and private enterprises in this country. Secondly, Canadians will have to accept the fact that certain market failures are more costly to correct by government regulation than they are to tolerate. The choice, I want to suggest to you, is not between a badly-functioning market and a well-functioning regulatory regime, it is between imperfect markets and imperfect regulation and government intervention. And thirdly, Canadians will have to recognize that much regulation is aimed at protecting and enhancing the position of producer groups at the expense, often, of unorganized and diffuse consumer groups.

That is why the challenge of regulatory reform will be so difficult to meet.

The Chairman: Could I ask you some questions, getting back to regulatory agencies.

We have talked about the appointment process and you have made some suggestions to us. How do you feel about the relationship between Cabinet and a regulatory agency or board, first of all, in terms of the right of any person to appeal a decision from CTC and the CRTC to Cabinet? Secondly, I would like to ask you whether policy directives, as we have suggested in our suggestion 17, should be made from Cabinet to the agency.

Mr. Stanbury: On the question of appeal, I essentially concur with the position indicated in the Economic Council's interim report, namely that the basis for appeal ought to be very sharply limited; and in particular, you should substitute the idea of a policy directive for Cabinet appeals. Now, this is a value choice and obviously my opinion on this is one opinion among many.

I am a bit disturbed by a couple of points in the draft paper, if I may refer to that. When we look at your suggestion number 17 on page 17 of the report, we see it suggests that:

[*Traduction*]

tation, car nombreux sont ceux qui en retirent des avantages; il n'y a pas que des perdants comme on a pu vous le laisser entendre dans bien des cas.

La réforme de la réglementation se butera aussi à des obstacles purement techniques. Il y a ce problème que la réglementation est en grande partie un bien public et qu'il est difficile d'en convaincre les gens—encore plus difficile d'en venir à modifier cette réglementation.

Comment les intéressés non organisés s'organiseront-ils? Comment les consommateurs dispersés, ceux dont les intérêts sont épars en viendront-ils à faire valoir leurs intérêts en vue d'essayer d'obtenir le genre de bénéfices dont on voudrait parler.

Enfin, et je situe ce commentaire sur le plan historique, si vous voulez parler de dé-réglementation sur une grande échelle, il vous faudra en venir à convaincre la plupart des Canadiens de modifier leur perception du gouvernement.

Plus précisément, la réforme de la réglementation exigera des Canadiens, premièrement, qu'ils fassent davantage confiance à l'efficacité des forces du marché qu'à la capacité des fonctionnaires du gouvernement ou des organismes de réglementation, pour planifier, coordonner et contrôler les actions des entreprises publiques et privées de ce pays. Deuxièmement, les Canadiens devront accepter qu'il est plus coûteux de corriger certaines lacunes du marché que de les tolérer. Le choix à faire n'est pas entre un marché boiteux et un régime de réglementation efficace, mais entre un marché imparfait et une intervention imparfaite du gouvernement en matière de réglementation. Et troisièmement, les Canadiens devront reconnaître que beaucoup de règlements visent à protéger et à améliorer le sort de groupes de producteurs aux dépens, très souvent, de groupes de consommateurs dispersés et non organisés.

Voilà pourquoi la réforme de la réglementation est un défi qui ne sera pas facile à relever.

Le président: J'aimerais vous poser quelques questions au sujet des organismes de réglementation.

Nous avons parlé du mécanisme de nomination et vous nous avez présenté certaines suggestions. Que pensez-vous des rapports qui devraient exister entre le Cabinet et l'organisme ou office de réglementation? Que pensez-vous du droit de tout individu d'en appeler au Cabinet d'une décision rendue par le CCT ou le CRTC? Deuxièmement, j'aimerais savoir si vous pensez que les directives en matière de politiques devraient être préparées par le Cabinet à l'intention des organismes; c'est ce que notre suggestion 17 préconise.

M. Stanbury: Pour ce qui est des appels, je suis essentiellement d'accord avec la position prise par le Conseil économique dans son rapport provisoire, notamment qu'il importe de délimiter très clairement les fondements d'un appel; plus précisément, il faudrait substituer le principe d'une directive politique pour les appels devant le Cabinet. C'est un choix qui en vaut un autre et le mien n'est qu'une option parmi bien d'autres.

Quelques points du document de discussion me laissent un peu perplexe, et j'aimerais m'y arrêter un instant. Prenons votre suggestion 17, à la page 17, par exemple:

[*Text*]

All relevant legislation should contain a provision empowering the Governor in Council to issue, by order, policy directives that modify, change or vary the policy established in the legislation.

Well, part of the problem, as I understand it in my study of regulation, is that much of the policy is not contained in the regulation itself or in the statute; and if it is, then I would suggest that if you want really to change the statute, the place to do that is in Parliament rather than by the fiat of the Cabinet. So I think that the two issues should be separated.

If it is a policy that has developed over time, outside the statute and its regulations, then I think it is quite appropriate for policy directives to be issued, and I think the procedure suggested by the Council, which would incorporate the possibility of public hearings and so forth, is the one that would be the most desirable. So I would slightly modify what you suggest here.

The Chairman: Let me go back to a specific example dealing with one of these fields, first of all. Why should the Cabinet not have had the power to upset the CTC on the Eastern Provincial Airways versus CP bid for routes from Halifax to Toronto?

Mr. Stanbury: Well, again, it is a value judgment. In my opinion, the way it operates, effectively, is that Cabinet makes policy *ex post* by reason of Cabinet appeal; but it is also a very awkward way of doing it in the sense that I am not sure what the message that the CTC should receive as a result of having that decision altered—or varied, as they say: I am not sure what the policy implications of that are. There was no statement, for example, which said that the CTC did a very good job according to the criteria established as the policy of the government; however, the government has decided that it wishes to launch a new policy and this policy is thus and so, and therefore we are changing the decision of the CTC. That is not what it said: it just simply said, "We are varying it and here is the result".

• 1515

I do not know how I would interpret, if I were sitting on the CTC, what the meaning of that Cabinet decision was. Now if the Cabinet decision gave reasons and signalled very clearly, then I think I would find it much more acceptable. Similarly, if there were some procedural decencies—to use the term of Professor Janisch—followed in the process of establishing Cabinet appeals, I would also feel much more comfortable.

I am afraid that I think that a case could be . . .

The Chairman: Well, I could make the case to you this way. Cabinet: that is politics, it is Parliament, it is responsible to the people. If we take into consideration the very broad range of political considerations, maybe the mandate given to a board or agency is too small in certain cases. Maybe they were just hypothetically dealing with efficiency; maybe Cabinet felt that supporting regional airlines was far more important. Now, is that not the proper type of decision that should be made by the

[*Translation*]

Tout texte de loi devrait autoriser expressément le Gouverneur-en-conseil à ordonner, par décret, qu'une directive ou politique soit modifiée au moyen de la directive ou politique qu'il décrète.

A ma connaissance, le problème tient dans une large mesure au fait que les politiques ne sont pas contenus dans la réglementation proprement dite ou dans le texte de loi; et si c'est le cas, alors je pense que si vous voulez réellement modifier la loi, c'est plutôt par le Parlement qu'il faut passer, et non le Cabinet. Les deux aspects de la question doivent être tenus séparés.

S'il s'agit d'une politique qui a évolué avec le temps, à l'extérieur des textes de loi ou de la réglementation, alors il m'apparaît tout à fait approprié de procéder par directives; le mécanisme proposé par le Conseil, et prévoyant des audiences publiques, etc., me semble le plus souhaitable. Ainsi je modifierais un peu ce que vous suggérez dans votre document.

Le président: Permettez-moi d'apporter un exemple concret ayant trait à l'un de ces domaines. Pourquoi le Cabinet n'aurait-il pas pu intervenir auprès de la CCT relativement au choix entre *Eastern Provincial Airways* et le CP pour le transport aérien entre Halifax et Toronto?

M. Stanbury: C'est un jugement de valeur une fois de plus. A mon avis, la façon de procéder efficacement, c'est que le Cabinet établisse une politique rétroactivement à la suite d'un appel interjeté; mais c'est aussi une façon assez gauche de procéder, en un certain sens, puisque j'ignore quel message l'on communique à la CCT après avoir ainsi modifié sa décision. Je ne suis pas sûr des répercussions qu'un tel geste peut avoir sur les politiques. On n'a pas affirmé, par exemple, que la CCT avait fait du bon travail d'après les critères établis et traduisant la politique du gouvernement; que le gouvernement a décidé d'introduire une nouvelle politique, qui est la suivante, ce qui fait que nous modifions la décision de la CCT. Ce n'est pas ce qu'on a dit. On a simplement dit qu'on y apportait une «variation».

Si je siégeais à la CCT, je ne sais trop comment j'interpréterais la décision du Cabinet. Je sais que je la trouverais beaucoup plus acceptable si elle s'accompagnait de raisons explicitement énoncées. De même, si les appels au Cabinet suivaient certaines règles de «décence»—pour employer une expression du professeur Janisch—je trouverais la situation beaucoup plus acceptable.

Je crains que l'on pourrait très bien faire valoir . . .

Le président: On pourrait, si vous le voulez, exposer la situation comme suit. Le Cabinet: c'est une question politique, c'est le Parlement qui est en cause, c'est lui qui est redevable à la population. Si l'on prend en considération toute la gamme des facteurs politiques en cause, peut-être le mandat accordé à un organisme est-il trop restreint dans certains cas. Peut-être la Commission ne tenait-elle compte de l'efficacité économique que d'un point de vue hypothétique. Le Cabinet était peut-être

[*Texte*]

parliamentarians who are accountable to their people at the next election?

Mr. Stanbury: Absolutely. But then you have also set up an elaborate system of regulation, with vast public hearings, with very careful testimony, cross-examination and so forth. Why, if the government feels that those factors that you mentioned ought to be taken into account, does it not either simply direct the result of the agency when the issues become public and are known—and that application, by the way, from CP Air was on record for months and months and months, so that it was no secret or instant problem—why does it not simply, in advance, either direct the result, and therefore be very clearly accountable—a priority to the people—or second, why does it not announce the policy and have the hearings held on it in that way?

I still say that it is extremely hard for the CTC to interpret the information on the Cabinet appeal, So, on one hand, it wants to be accountable, but it only wants to be accountable under some conditions.

The Chairman: But, you see, there are not that many appeals, just looking at it practically. Most people accept a decision. It is only the very rare point that goes to the Cabinet, and it is only very rarely that they do intervene. So it is . . .

Mr. Stanbury: A sort of safety valve?

The Chairman: Not a safety valve: it is a fairly efficient means. You are accountable to the whole public for that decision you have made. It is not judicial process—do not make any bones about it: it is political.

Mr. Stanbury: Yes, but we also know that elections do not happen on a weekly basis but, perhaps, every three to five years; and the agenda, by the time you get there, is enormous. That one, that particular one, will be long lost along with hundreds of other issues that have come up.

The Chairman: Do you think CP will forget about it?

Mr. Stanbury: Well, I suspect CP will not forget about it, but that would only be one of hundreds of other issues that the voters will have to face and weigh and assess; so that there is not much of a direct connection between the Cabinet's decision then and putting their necks on the line five years or four years hence. Ultimately, of course, it *is* an imperfect system, and that is the way it works; but I want to suggest to you that there are alternatives that the Cabinet might have used which would be more valuable to the agency in making its future decisions. I have no objection to them doing it as long as they give signals, good feedback, to the agency.

Mr. Kane: Could I just ask a question. Supposing that in that case, Dr. Stanbury, the Cabinet, in advance of the hearing, had said that the policy of the Government of Canada was

[*Traduction*]

d'avis qu'il était beaucoup plus important de soutenir les compagnies aériennes régionales. Maintenant, ne croyez-vous pas qu'il s'agit d'une décision tout à fait indiquée pour des parlementaires qui devront répondre de leur mandat lors des prochaines élections?

M. Stanbury: Absolument, mais vous vous trouvez alors à mettre en branle un système élaboré de réglementation faisant appel à des audiences publiques, à la comparution de témoins, à des contre-interrogatoires, etc. Si le gouvernement estime qu'il faut tenir compte des facteurs que vous mentionnez, pourquoi alors n'ouvre-t-il pas son jeu devant l'organisme, d'une part, et la population, d'autre part? Pourquoi, s'il est vraiment redevable à la population, ne pas procéder publiquement puisque la demande du CP était d'ailleurs connue depuis des mois? Ou encore, il aurait pu simplement annoncer sa politique et appeler des audiences publiques par la suite.

Je le répète: il n'est pas facile pour la CCT d'interpréter l'information fournie au sujet de la décision du Cabinet. Celui-ci veut être redevable de son administration, mais il veut l'être uniquement dans certaines conditions.

Le président: Mais enfin, il n'y a pas tant d'appels que cela, en somme. La plupart des gens se rangent derrière une décision. C'est très rare qu'on fasse appel au Cabinet, et c'est aussi très rare qu'il intervient comme tel. Alors . . .

M. Stanbury: C'est une espèce de valve de sécurité, quoi?

Le président: Non, pas une valve de sécurité; c'est un mécanisme relativement efficace. Vous devez répondre de votre décision devant toute la population. Cette décision n'a rien de judiciaire, ne nous leurrons pas; elle est purement politique.

M. Stanbury: D'accord, mais nous savons aussi que les élections n'ont pas lieu à toutes les deux semaines, mais plutôt à toutes les trois ou cinq années; et lorsqu'arrive ce temps privilégié, l'ordre du jour est passablement chargé. Cette fameuse question sera alors diluée parmi une centaine d'autres questions qui ont pu surgir.

Le président: Pensez-vous que le CP va oublier cette décision?

M. Stanbury: Je soupçonne qu'effectivement, il ne l'oubliera pas, mais ce sera une question seulement parmi une centaine d'autres qui pourront être soulevées devant les électeurs. Ce qui revient à dire qu'il n'y pas un rapport direct entre la décision du Cabinet et le fait qu'il devra en répondre quatre ou cinq ans plus tard. A la limite, il faut accepter que ce soit un système imparfait et qu'il fonctionne de cette façon; par contre, il me semble à moi que le Cabinet aurait pu trouver d'autres moyens pour faire valoir son point de vue et qui auraient été plus utiles à l'organisme dans les décisions futures qu'il sera appelé à prendre. Je ne m'oppose pas à sont intervention pourvu qu'on fournisse une explication claire à l'organisme de réglementation.

M. Kane: Puis-je poser une question? Supposons un instant, monsieur Stanbury, que le Cabinet—avant même les audiences—affirme que la politique du gouvernement du Canada est

[*Text*]

to encourage regional airlines at the expense of the mainline carriers, and the CTC, in the end, arrived at the same decision and gave a licence to CP Air, what would you do in terms of the Cabinet having the ultimate responsibility for policy direction and yet the CTC deciding in a manner inimical to that policy direction?

Mr. Stanbury: Oh, I do not have any doubt but that the supremacy has to rest ultimately with the Cabinet.

Mr. Kane: But if, under your scheme, as I understand it, you have policy direction in advance of the hearing, you do not then have Cabinet appeal: you are abolishing the Cabinet appeal.

Mr. Stanbury: But the way you phrased it, Mr. Kane, was pretty generally taking into account regional airlines. That is quite different than to say, "We think, in this particular case, that we wish to direct the result", or to be very specific as to the weight to be given or additional factors to be considered, and so on. You are drawing a fine line between, sort of pre-deciding and enunciating some general policy.

Mr. Kane: Well, the only reason that I did that was because virtually all the witnesses who have come before us already have indicated that there should not be policy direction on a specific case. It should be policy at large, if you will, as opposed to policy with respect to a particular application.

Mr. Stanbury: Well, I am sorry but I did not express that very clearly.

• 1520

If the government wishes, in a sense, to dictate a specific result and pull out of the regulatory process a particular decision, I think it should have the authority to do that. It should exercise it, however, through Parliament and give its reasons for doing so.

In other words, I did not mean that they should simply direct a result and then go through the hearing—that would be totally inappropriate—but that if it wishes to direct a specific result, once an issue has come on the agenda, it should be able to lift it off the table and, in Parliament, simply legislate the conclusion it wishes.

Mr. Kane: But that is my dilemma. I do not understand the nature of policy, then, in your description of it. I conceive of policy as being a guideline, for example, as opposed to a specific direction.

Mr. Stanbury: Well, if it is in the guideline nature that you have suggested, then presumably it will work through the system; that the hearings will be held and so on. Then you say, what is the problem if they do not get the right message? Well, that is the difficulty, the policy itself: how specific or general should it be? The more general it is, the greater the risk that the agency will not get the exact result desired by the government.

[*Translation*]

d'encourager les transporteurs aériens régionaux plutôt que les principales compagnies aériennes. Supposons, de plus, que la CCT en arrive à la même décision et octroie une licence à CP Air. Comment concilier alors le fait que la responsabilité ultime en matière de politique réside entre les mains du Cabinet et que la CCT décide tout de même d'aller à l'encontre de l'orientation dictée?

M. Stanbury: Quant à moi il ne fait aucun doute que c'est le Cabinet, en dernière instance, qui détient le pouvoir suprême.

M. Kane: Si j'ai bien compris le système que vous préconisez, alors, les appels devant le Cabinet seraient abolis puisque le Cabinet aurait fait connaître sa politique avant les audiences.

M. Stanbury: Mais la façon dont vous formulez la question, monsieur Kane, se résume au transporteurs aériens régionaux. C'est tout autre chose que d'arriver et de dire: il y a tel et tel facteur à considérer, et il faut accorder telle et telle importance à chacun d'entre eux. Il y a une fine distinction entre le fait de décider en quelque sorte au préalable et formuler une politique générale.

M. Kane: Eb bien, la seule raison pour laquelle j'ai procédé de cette façon c'est que tous les témoins qui sont venus présenter leur point de vue ont indiqué qu'il ne devrait pas y avoir de directive de ce genre dans un cas particulier. La politique énoncée devrait être générale, si l'on veut, et ne pas viser un cas particulier.

M. Stanbury: Alors je m'excuse, car je n'ai pas dû présenter mon point de vue très clairement.

Si le gouvernement veut, dans un sens, privilégier une certaine issue, voire dicter un résultat particulier et soustraire au processus de réglementation une décision en particulier, je crois qu'il devrait avoir le pouvoir de le faire. Par contre, il devrait procéder par la voie du Parlement et expliquer pourquoi il veut agir ainsi.

En d'autres termes, je ne voulais pas dire que le Cabinet n'avait qu'à faire connaître le résultat souhaité puis à procéder ensuite avec les audiences—ce qui serait tout à fait inapproprié—mais que s'il veut privilégier une orientation précise, une fois qu'une question est en discussion, il devrait pouvoir retirer cette question de la table et l'amener devant le Parlement, et là légiférer sur la conclusion qu'il souhaite.

M. Kane: Je me trouve devant un dilemme: je ne comprends pas comment vous définissez une politique alors. A mes yeux, une politique est une ligne directrice, et non une orientation très précise à suivre.

M. Stanbury: Alors, si c'est d'une ligne directrice que vous parlez, il est probable que les choses se déroulent ainsi, que les audiences aient lieu, etc. Le problème survient si le message transmis n'est pas clair; cette fameuse politique, comment précise ou générale doit-elle être? Plus elle est générale, plus l'organisme risque de décider à côté de ce que souhaite le gouvernement.

[*Texte*]

My point is that if the government knows exactly what it wants and does not want it framed in general terms, it should simply lift it out of the process and legislate the result; and it has the capability of doing that.

Mr. Kane: But we come back to realism again. If it is unrealistic that a politician will stand or fall on the basis of a Cabinet appeal, is it realistic to suppose that these decisions can be legislated in time for them to be effective? We are talking about industry that perhaps needs quick decisions in certain matters, and if we are talking about legislating a particular result, realistically we are talking about a fairly long time to get a matter through Parliament, are we not?

Mr. Stanbury: Parliament, it seems to me, has the capability of doing things very rapidly when it wants to, and very slowly in other conditions.

The Chairman: Bank acts; budgets?

Mr. Stanbury: Well, you can provide some interesting examples as to the opposite; but if you think that that is too chancy or that it could take too long, then I would suggest that you should make provision to do it by order in council. It still is unambiguous that it is the government that is carrying the can for making the decision and that is what has to be crucial about this thing.

Mr. Kane: Could I ask one last question, then.

Could a better solution be more specific legislative direction to the agencies? In other words, we have heard complaints that the mandates are too vague. Could that be corrected by clearer legislative direction at the beginning, in terms of the legislative power?

Mr. Stanbury: Yes, I think you could go some way in that direction; but one of the hallmarks of regulation is to provide a framework within which specific cases will be decided according to some general rule, and you have to be careful; for if you legislate it so precisely, then you take out that opportunity for discretion, which is what you want your regulators to exercise. So, I would certainly go in that direction, but I think that you have to combine that with the idea of program evaluation, which would include examining the legislation from time to time.

I understand that Mr. Enemark has suggested to you that one way to force you to examine the legislation is to put a sunset clause on things—you know, as Samuel Johnson suggested, the imminent thought of hanging wonderfully concentrates the mind. Unfortunately, the experience in the United States with sunset laws is that when they get up to the deadline and they have not done their homework to assess it, they pass the law again: they do not wipe it out. So, I think one has to be careful about the real utility of sunset legislation.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Try the Bank Act if you are thinking about sunset legislation.

But again, Mr. Stanbury, I do not much understand your failure to distinguish between the procedural rules and the

[*Traduction*]

Tout ce que je dis, c'est que si le gouvernement sait exactement ce qu'il veut et qu'il ne tient pas à le formuler en termes généraux, il n'a qu'à soustraire la question au processus de réglementation et légiférer lui-même le résultat qu'il veut; il a le pouvoir d'agir ainsi s'il le désire.

M. Kane: Nous voici revenus à cette question de réalisme. S'il est irréaliste de penser qu'un député risque de perdre son siège à cause d'un appel au Cabinet, est-il réaliste de penser que le Parlement puisse légiférer rapidement sur des questions aussi urgentes? Nous parlons d'industries qui ont besoin qu'on prenne des décisions rapidement dans certains cas, alors il faut être réaliste: la présentation d'un tel cas devant le parlement ne risque-t-elle pas de traîner en longueur?

M. Stanbury: Le parlement, il me semble, est capable de procéder très rapidement dans certains cas, et très lentement en d'autres circonstances.

Le président: Les lois sur les banques; le budget?

M. Stanbury: Je conviens qu'on peut très bien apporter des exemples pour prouver le contraire; mais si vous craigniez que ce soit trop long, alors pourquoi ne pas prendre les dispositions nécessaires pour procéder par décret du conseil. Il est tout à fait clair que c'est au gouvernement qu'incombe la décision et c'est le point crucial dont il faut tenir compte.

M. Kane: Une dernière question, si vous le permettez.

Serait-il préférable alors de fournir un cadre législatif plus spécifique à l'intention des organismes de réglementation? Nous avons entendu des plaintes que les mandats étaient trop vagues. Ne pourrait-on pas préciser davantage les pouvoirs et attributions des organismes dès le début en adoptant des lois plus spécifiques?

M. Stanbury: Oui, je crois qu'on pourrait aller dans cette direction jusqu'à un certain point; mais ce qui caractérise la réglementation, c'est qu'elle fournit un cadre à l'intérieur duquel régler des cas particuliers selon une orientation ou règle générale, donc il faut faire attention. Si vous êtes trop spécifique, vous retirer tout pouvoir discrétionnaire à l'organisme de réglementation, ce qui n'est pas souhaitable. J'irais donc dans la direction que vous suggérez, mais en adjoignant un mécanisme d'évaluation périodique des programmes de réglementation.

Je crois savoir que M. Enemark a suggéré qu'une façon de rendre un tel examen de la loi obligatoire consiste à fixer un délai à la loi qui la rendrait caduque par la suite; on peu comme si on tenait une espèce d'épée de Damoclès au-dessus de votre tête. Malheureusement, aux États-Unis on a vue ce que ça donnait: lorsqu'une loi approche de sa fin et qu'elle n'a pas porté les fruits voulus, on l'adopte de nouveau tout simplement au lieu de l'abolir. Il faut donc prendre avec un grain de sel les possibilités réelles de ce genre de disposition.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Jetez un coup sur la Loi des banques et vous verrez ce que ça donne.

Encore une fois, Monsieur Stanbury, je ne vois pas quelle distinction vous faites entre les règles de procédure et les règles

[*Text*]

substantive rules, particularly when you cite the decision of te CTC in the CP-Eastern Provincial Airways case.

The government chooses its regulations: you would not dispute that. The government makes the regulations and it makes the regulations that it wants to make. For it to do it any other way would abrogate its own authority. But it can, in making regulations, delegate its authority, and it can delegate its authority in such a way that it disposes, in effect, of its own authority over a particular matter.

Mr. Stanbury: It is my understanding that you can delegate authority but not responsibility.

Mr. Crosby (Halifax West): Right. But it could delegate to a regulatory authority, like the CTC, the authority to make a decision, pure and simple—end of the line; or it could delegate it, subject to a power of appeal. Now that was the regulation that was made, that there was a power of appeal. Everybody involved in the situation knew that there was a right of appeal after the decision was made by the CTC so you would hardly quarrel with the Cabinet's right to render a decision.

• 1525

Now, what I am concerned with, in terms of your presentation, is: are you suggesting—and I take it that you disagree with what happened there; you think that the CTC decision, which was based upon . . .

Mr. Stanbury: No, I am not passing judgment on the substance of the decision, I am sorry.

Mr. Crosby (Halifax-West): After a hearing, that that decision should stand—is that it?

Mr. Stanbury: No, I am not passing judgment on the substance of the decision.

Mr. Crosby (Halifax West): No, I appreciate that.

Mr. Stanbury: I am questioning that even if you have Cabinet appeals—and I think there is a reasonable argument for doing so, and as to how they should be conducted—I think two things are essential, if you are going to have them. First, there should be some basic procedural niceties, and the Economic Council's Chapter 5 describes what might be involved—and I do not need to repeat that; and the second part is that in enunciating its decision, the Cabinet tell the regulatory agency how it has changed the policy, if it in fact has done so, or conversely, say, "For reasons beyond your mandate, we are altering your decision in this case but we do not want you to make any mistake. We are not altering the basic policy; we just feel that at this time we had to vary it for other reasons beyond your mandate." So it is giving clear signals as to what its policy is and what its policy is not, and therefore it is very clear that it is accepting the responsibility, et cetera. The political accountability chain must be quite clear on that.

The Chairman: Can I ask you just two brief questions. Going back to SEIAs, do you feel that the $10 million limit on the ones which give restriction to health, safety and fairness, is reasonable, in terms of the application of the SEIA program, or would you reduce or expand the application of SEIA?

[*Translation*]

de fond, notamment lorsque vous parlez de la décision de la CCT dans l'affaire CP-Eastern Provincial Airlines.

Le gouvernement choisit ses règlements: vous ne pouvez contestez cela. Il adopte les règlements qu'il veut bien adopter. Son pouvoir serait miné s'il agissait autrement. Mais il peut décider, ce faisant, de déléguer son autorité, et il peut le faire de telle sorte qu'en réalité il dispose de son autorité par rapport à une question particulière.

M. Stanbury: On peut très bien déléguer son autorité ou son pouvoir, mais non sa responsabilité; cela m'apparaît clair.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, c'est juste. Mais il peut décider de déléguer à un organisme de réglementation, comme la CCT, le pouvoir de prendre une décision, purement et simplement, ou il peut le faire en y adjoignant un pouvoir d'appel. Et c'est exactement ce qui s'est passé; il y avait un pouvoir d'appel. Tous ceux qui étaient touchés par la situation savaient qu'il y avait un droit d'appel après la décision rendue par la CCT, donc il serait difficile de contester le droit du Cabinet de rendre une décision.

J'arrive à ce qui me préoccupe au sujet de votre présentation: suggérez-vous—et je crois comprendre que vous n'êtes pas d'accord avec ce qui s'est passé: vous pensez que la décision de la CCT, qui reposait . . .

M. Stanbury: Non, je regrette. Je ne porte aucun jugement sur le bien-fondé de la décision.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Après une audience, que cette décision devrait être maintenue, c'est ça, non?

M. Stanbury: Non, je ne porte aucun jugement sur le fond même de la décision.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, alors j'accepte . . .

M. Stanbury: Ce que je dis, au fond, c'est que si vous introduisez le pouvoir d'en appeler au Cabinet—et je ne doute pas qu'il y a de bonnes raisons d'agir ainsi—si vous introduisez ce mécanisme, dis-je, vous devez tenir compte de deux choses essentielles. Premièrement, il y a quand même certaines règles fondamentales à respecter à la base, et le chapitre 5 du rapport du Conseil économique en énumère un certain nombre; deuxièmement, en énonçant sa décision, le Cabinet devrait dire à l'organisme de quelle façon il se trouve à modifier la politique, si tel est le cas, ou, inversement, il devrait dire quelque chose comme: «Pour des raisons qui dépassent votre mandat, nous modifions votre décision. Nous ne changeons pas la politique fondamentale, mais nous devons dans ce cas particulier agir ainsi pour des motifs qui n'entrent pas dans votre mandat.» En agissant ainsi, le Cabinet transmet donc un message clair quant à la définition de sa politique et il continue manifestement d'assumer ses responsabilités. L'imputabilité politique en cause doit être clairement établie.

Le président: J'ai deux questions très courtes à vous poser. Croyez-vous que la limite de dix millions de dollars fixée dans le cadre du programme SEIA en matière de santé, de sécurité et d'égalité des chances soit raisonnable, compte tenu de

[*Texte*]

Mr. Stanbury: The $10 million limit? I do not known. We have had so few cases so far and I do not think I am in a position to really assess that.

I would again enunciate the principle that the council did in drafting: the purpose was not to catch every regulation imposing small costs on the economy—it was to avoid large errors, but recognized that we did not want to build a huge bureaucracy. Maybe the threshold is too high; maybe it is too low; I do not know. I think that you are going to need more information, certainly than I possess, to advise you on that.

The Chairman: Okay.

Could I just, in conclusion, ask you, in a very general way, what your major recommendations to us are. You have indicated one thing, that we have to get more information out so that we can make better decisions. But is there anything else? Are there any other key messages you would like to leave with us, Dr. Stanbury?

Mr. Stanbury: I have a few points, Mr. Chairman.

First, I would suggest that the committee should recommend a formal study of the potentiality of the regulatory budget for Canada, that it be undertaken promptly, and be completed and published fairly quickly so that Parliament and the executive can look at that more carefully. I do not think it is appropriate—I do not think we have enough knowledge—to simply say, "Put it in."

Second, I think the committee in general should support the recommendations proposed by the Economic Council in chapters 5 and 6. I prefer the formulation of the appeal process as suggested by the Council than the one suggested in your own discussion paper, but reasonable men can differ.

Third, I think the report that you write should acknowledge the limits of procedural reform by stressing the difficulty of changing the incentives faced by regulators, politicians and interest groups. I think one has to be frank as to how far you can reasonably expect to go with the kinds of reforms we are talking about. That does not mean that they are not desirable, but people should have no illusions that fundamental changes will follow directly from them.

The Chairman: You are pessimistic?

Mr. Stanbury: Well, I have limited optimism for those reforms, okay? I am not saying that they are not worth having: in my opinion, they are clearly worth having; but people should not think that if they pass these procedural changes, they can close the shop; that everything is well now; we do not need to examine the patient any further, thank you. All right? That is the message that I want to get across.

The Chairman: Okay.

Mr. Stanbury: The substantive stuff, the kind of stuff that Mr. Crosby has been pushing on—or suggesting we not push on right now, actually—has to be examined as well.

The Chairman: You are talking about total de-regulation?

[*Traduction*]

l'application du programme, ou envisageriez-vous plutôt une réduction ou une augmentation du programme?

M. Stanbury: La limite de dix millions de dollars? Je ne sais pas. Nous avons eu si peu de cas concrets jusqu'ici que je ne vois pas comment je pourrais porter un jugement.

Je peux peut-être énoncer le principe qui a guidé le Conseil: il ne s'agissait pas de viser chaque règlement qui impose un coût quelconque à l'économie, mais bien de mettre le doigt sur les erreurs flagrantes; à partir de là il n'est pas question de construire une énorme bureaucratie. Je ne sais pas si cette limite est trop basse, ou trop élevée. Il vous faudra plus de données que je peux personnellement en avoir pour vous faire une idée là-dessus.

Le président: D'accord.

Pour conclure, j'aimerais vous demander de présenter de façon assez générale quelles sont vos recommandations. Vous avez indiqué, notamment, qu'il fallait rassembler plus d'information afin de prendre des décisions plus éclairées. Mais y a-t-il autres choses? Quels messages clés voudriez-vous laisser aux membres du comité, Monsieur Stanbury?

M. Stanbury: J'aimerais mentionner quelques points, monsieur le président.

Premièrement, je suggère que le comité recommande une étude en règle et officielle sur les possibilités l'instaurer un budget en matière de réglementation; cette étude devrait être menée assez rapidement pour que le Parlement et l'exécutif en examinent les résultats attentivement. Je ne pense pas qu'à ce stade-ci de nos connaissances nous puissions en recommander l'instauration.

Deuxièmement, je crois que l'ensemble du comité devrait appuyer les recommandations proposées par le Conseil économique aux chapitres 5 et 6 de son rapport. Je préfère, quant à moi, la formulation que fait le Conseil du processus des appels à la description que vous en faites dans votre document, mais il n'est pas dit que nous devons forcément être d'accord.

Troisièmement, votre rapport devrait établir clairement les limites de la réforme envisagée en soulignant la difficulté de modifier les incitations auxquelles font face les organismes de réglementation, les hommes et femmes politiques ainsi que les divers groupes d'intérêts. Il faut être franc quant à l'ampleur réelle des changements qu'on peut escompter réaliser. Ce n'est pas que ces changements ne soient pas souhaitables, mais il ne faudrait pas se leurrer non plus en pensant qu'il en découlera des transformations fondamentales.

Le président: Vous êtes pessimiste?

M. Stanbury: Je suis modérément optimiste, si vous voulez. Je crois que les changements envisagés sont souhaitables, mais ce serait faire fausse route que de penser qu'une fois adoptés, on peut fermer boutique et ne plus jamais avoir à y mettre le nez. D'accord? C'est tout ce que je veux dire.

Le président: Ça va.

M. Stanbury: Quant au fond de toute cette réforme, je pense qu'il faut l'examiner aussi, mais je sais que M. Crosby n'est pas d'accord avec moi là-dessus.

Le président: Vous voulez parler de dé-réglementation totale?

[*Text*]

Mr. Stanbury: No, not necessarily; but a clear assessment of each area of regulation, case by case, which, as I understand it, will be the subject of the council's final report.

• 1530

Fourth, you should point out that regulation does confer benefits: that is precisely why it is so darn hard to change because it has distributional implications of value to those people who are on the receiving side, otherwise people would be here demanding the removal of those "burdens". In fact, they are benefits.

And finally, I think you might recommend an acceleration of the program evaluation system, particularly as it applies to regulatory programs, in order to assess the substance of regulation: whether or not it has succeeded or failed, and whether or not the amount of regulation that we now have on the books is appropriate to the interests of the people of Canada.

The Chairman: Okay.

Before we close up here and adjourn for a moment, could we order that the materials that you have presented to us be annexed as exhibit RR7 to our record?

Could I also say, Dr. Stanbury, that it has been a really great pleasure to have had you with us. You have given us a lot of food for thought and the work that you have done previously has been of enormous benefit to us in coming to the point where we presently are.

I am not sure what our conclusions are going to be yet but I think you have helped us to focus, and I think all of us are very grateful for not only your appearance here today but for the background work that you have been doing so much. You have talked about the necessity for a political will in order to get this through and we count on your continuing advocacy, and will be relying on it as well.

On behalf of all of us, thank you for your presentation.

Mr. Stanbury: Thank you, Mr. Chairman. Thank you, members of the Committee.

The Chairman: Could we adjourn for ten minutes? We will be coming back and we will be dealing with the Canadian Association of Broadcasters.

• 1534

• 1545

The Chairman: Could we come to order? We are continuing with our reference relating to regulatory reform and are happy to have with us this afternoon the Canadian Association of Broadcasters, represented by its president, Mr. Steele, and its director of government relations and public policy, Mr. Wayne Stacey.

You will be making a brief comment to us before you answer questions, Mr. Steele?

Mr. Ernest Steele (President, Canadian Association of Broadcasters): Yes, if I may, Mr. Chairman.

[*Translation*]

M. Stanbury: Non, pas forcément; mais regarder attentivement chaque secteur de réglementation, un à un; je crois comprendre, d'ailleurs, que le rapport final du Conseil portera sur une telle évaluation. Cela devrait vous aider.

Quatrièmement, vous devriez indiquer que la réglementation s'accompagne d'avantages; c'est d'ailleurs pour cela qu'il est si difficile de la modifier. Les règlements établissent une redistribution des revenus qui profitent à certains groupes de personnes, autrement on viendrait vous demander d'être libéré de ces «fardeaux», qui en fait sont des bénéfices.

Enfin, vous pourriez recommander qu'on procède un peu plus rapidement avec l'évaluation des programmes de réglementation pour qu'on sache s'ils atteignent leurs buts ou non, et si la quantité de règlements que nous avons répond bien aux intérêts des Canadiens.

Le président: Merci.

Avant de suspendre nos délibérations un instant, j'aimerais qu'on dépose officiellement la documentation que vous nous avez soumise comme annexe RR7 à notre compte rendu.

Je tiens à vous dire, Monsieur Stanbury, qu'il nous a fait plaisir de vous accueillir. Vous nous laissez certes matière à penser et nous vous sommes reconnaissants pour tout le défrichage qui nous a permis d'en arriver à ce point-ci de la discussion.

J'ignore encore quelles seront nos conclusions, mais votre intervention nous aidera à mettre tout cela en perspective. Nous sommes tous heureux que vous ayez pu venir présenter vos vues et nous sommes conscients de tout le travail que vous avez fait autour de cette question. Vous avez parlé qu'il fallait une volonté politique pour faire passer cette réforme; nous comptons sur votre appui en ce sens.

Au nom des membres du comité, je vous remercie de votre présentation.

M. Stanbury: Merci, Monsieur le Président. Merci, membres du comité.

Le président: La séance est suspendue pour dix minutes. A notre retour, nous entendrons l'Association canadienne des radiodiffuseurs.

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons l'examen de l'ordre de renvoi ayant trait à la réforme de la réglementation. Nous sommes heureux d'accueillir cet après-midi l'Association canadienne des radiodiffuseurs, qui est représentée par son président, M. Steele, et le directeur des relations avec le gouvernement et des politiques publiques, M. Wayne Stacey.

Vous allez nous faire une brève présentation avant la période des questions, Monsieur Steele?

M. Ernest Steele (président, Association canadienne des radiodiffuseurs): Oui, Monsieur le président.

[*Texte*]

The Chairman: We will be delighted. Thank you very much, Mr. Steele.

Mr. Steele: Should I just go right ahead?

The Chairman: Yes, please.

Mr. Steele: Mr. Chairman, members of the task force, my name is Ernest Steele and I am the president of the Canadian Association of Broadcasters; and with me this afternoon is Mr. Wayne Stacey who is our director of government relations and public policy.

First, I would like to thank you for inviting the CAB to appear to express our views on the ways in which the federal government's regulatory processes can be made less burdensome for the private sector—at least, we interpret that as one of the main purposes of the exercise. Our interest in your task force comes about as a result of the fact our industry has traditionally been the subject of close government supervision and regulation ever since its inception over 60 years ago. That is quite a venerable history of being regulated.

The CAB itself has been in existence for over half a century. It is the national voice of the country's private broadcasting stations, which, along with the public broadcasting sector, provide Canada with what is probably the most varied broadcasting service in the world.

Our present membership consists of 265 AM radio stations, 82 FM radio stations, 60 television stations, 3 networks, and another 75 members of the association who are associated with the broadcasting industry. On a percentage basis, about 90 per cent of the licensed private broadcasting stations in Canada belong to the CAB—by way of preamble, to kind of position us, Mr. Chairman.

On September 19, 1980, our association submitted written comments to this task force outlining in detail our responses to the questions you have raised in your discussion paper. Obviously, we have tended to view some of the elements of your Inquiry in a somewhat narrow way, based upon our specific experiences with the regulation of our industry by the CRTC and by certain of the executive branches of government, and we would note especially the Department of Communications. Nevertheless, we feel that many of the elements which we cite are common to other regulated industries, such as transportation and telecommunications, and we hope that our comments, suggestions, and recommendations will be useful to your task force in both a specific and a general way.

I guess at this point I could focus very briefly on the four main elements of our proposals which we have identified as follows.

First, on public consultation—and it is a pretty general statement that we make here. We believe that every effort should be made to expand and promote the theory that public consultation should always precede the promulgation of regulatory programs.

• 1550

Second, the assessment of regulatory initiatives: it is our view that government bodies proposing new regulatory pro-

[*Traduction*]

Le président: Alors nous vous écoutons avec intérêt, Monsieur Steele.

M. Steele: Je peux commencer tout simplement?

Le président: Oui, s'il vous plaît.

M. Steele: Monsieur le président, membres du groupe de travail, mon nom est Ernest Steele et je suis président de l'Association canadienne des radiodiffuseurs; je suis accompagné, cet après-midi, de M. Wayne Stacey, qui est directeur des relations avec le gouvernement et des politiques publiques.

Premièrement, je tiens à remercier le comité d'avoir invité l'Association à exprimer ses vues sur les moyens d'alléger le fardeau de la réglementation du gouvernement fédéral pour le secteur privé—du moins, il nous apparaît que c'est là un des buts de tout cet exercice. L'intérêt que nous portons au groupe de travail tient au fait que notre industrie a depuis sa création, il y a une soixantaine d'années, été soumise à la supervision et à la réglementation. Vous conviendrez qu'il s'agit d'une expérience vénérable en matière de réglementation.

L'Association comme telle existe depuis plus d'un demi-siècle. Elle est la voix nationale des stations privées de diffusion de ce pays, stations qui, avec le secteur public de diffusion, assure aux Canadiens le service de radiodiffusion et de télévision le plus varié au monde.

L'Association compte actuellement parmi ses membres 265 stations de radiodiffusion en modulation d'amplitude (AM), 82 en modulation de fréquence (FM), 60 stations de télévision, 3 réseaux et 75 autres membres qui sont associés à l'industrie de la diffusion. Environ 90% de toutes les stations privées licenciées du Canada appartiennent à l'Association.

Le 19 septembre 1980, notre association a transmis à ce groupe de travail ses observations écrites détaillant sa réponse aux questions soulevées dans votre document de discussions. Il est évident que nous avons abordé ces questions dans une perspective assez étroite, selon nos expériences particulières en matière de réglementation, notamment en ce qui a trait à notre réglementation par le CRTC et certaines directions générales de ministères, plus particulièrement du ministère des Communications. Quoi qu'il en soit, nous estimons qu'un grand nombre des points soulevés s'appliquent à d'autres industries réglementées, les transports et les télécommunications, par exemple, et nous espérons que nos commentaires, suggestions et recommandations seront utiles au groupe de travail, tant dans les cas particuliers qu'en général.

En commençant j'aimerais mettre en relief les quatre éléments principaux qui ressortent de nos propositions.

D'abord, la question de la consultation publique; nos commentaires sont assez généraux à ce sujet. Nous estimons qu'on devrait davantage acorder d'importance au principe de consulter toujours le public avant de promulguer un programme de réglementation quelconque.

Deuxièmement, l'évaluation des initiatives en matière de réglementation: les organismes gouvernementaux qui propo-

[*Text*]

grams should be prepared to justify them in terms of costs and benefits. Regular reviews and the use of sunset clauses should be considered a fundamental part of this process.

Third, parliamentary accountability: we consider that parliamentary committees should be given the power and the resources to effectively review regulatory programs on a prescribed basis, and with the benefit of public participation.

Four, the role of the Cabinet: the CAB recommends that the Cabinet should be empowered to make broad policy directives to regulatory agencies on matters defined in the enabling legislation—and I just want to elaborate on that point as it is one of particular interest.

This directive power should occur after an opportunity has been given for public comment on the issue. These directives, we believe, should also be subjected to parliamentary review if warranted. Cabinet appeals on regulatory decisions should be referred to a special tribunal empowered to take a sober second look at the matter; and upon receiving a recommendation from the tribunal, the Cabinet then, of course, should be—as it would inevitably be—free to act as it sees fit on the basis of these determinations.

Mr. Chairman, Since our written brief is quite detailed, I suspect that it would not be the most productive use of our time for me to be any more detailed in these brief remarks; rather, I am sure you would prefer to use the time to put questions to us concerning our submission.

Before closing my remarks, however, I say again that we ae especially pleased that your task force has a broad mandate to review all aspects of the regulatory process. We believe strongly that the fate of federal regulatory reform cannot be left solely to the executive branch. The fact that your task force consists of members of Parliament other than those with executive branch responsibilities is a good omen because what we are encouraging Parliament to do is to equip itself to be more effective as the watchdog over the exercise of regulatory power.

To conclude, I would like to say that if the work of your task force and that of other reform-minded groups, such as the Economic Council of Canada, the Law Reform Commission and the Lambert Commission, can lighten the regulatory load and make regulation more sensitive and sensible, you are certainly going to earn the deepest appreciation and gratitude of the broadcasting industry.

Thank you, Mr. Chairman. I think we would be happy now to respond to any questions you may have.

The Chairman: We shall try to do those things, sir. We appreciate your help.

Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

[*Translation*]

sent de nouveaux programmes de réglementation, croyons-nous, devraient pouvoir les justifier en termes de coûts et de bénéfices. Il est essentiel que ce processus prévoit des examens réguliers et fixe un délai à chaque règlement le rendant inopérant après une certaine date.

Troisièmement, l'imputabilité parlementaire: nous considérons que les comités parlementaires devraient se voir accorder les pouvoirs et les ressources en vue de réviser efficacement les programmes de réglementation d'après un calendrier prescrit, et ce, avec la participation du public.

Quatrièmement, le rôle du Cabinet: L'Association recommande qu'on accorde au Cabinet le pouvoir de préparer des directives générales à l'intention des organismes de réglementation sur des questions définies par la loi applicable dans chaque cas. Sur ce point, j'aimerais élaborer un peu plus, car il nous intéresse plus particulièrement.

Ce pouvoir de rendre une directive devrait être exercé après avoir permis au public de commenter la question. Ces directives, en outre, devraient être soumises à une étude par le Parlement si nécessaire. Les appels au Cabinet en matière de décisions de réglementation seraient adressés à un tribunal spécial ayant le pouvoir d'examiner la question à distance une seconde fois; sur réception d'une recommandation de ce tribunal, le Cabinet aurait alors toute la liberté voulue pour agir comme bon lui semble, compte tenu des éléments en main.

Monsieur le président, étant donné que notre mémoire est assez détaillé, je n'ai pas l'impression que nous utiliserions notre temps de la façon la plus productive en présentant trop de détails à ce stade-ci. Je suis sûr que vous préférez employer le temps à notre disposition en nous interrogeant sur ce mémoire.

Avant de terminer, cependant, j'aimerais mentionner que nous sommes particulièrement heureux que vous ayez le mandat d'examiner tous les aspects du processus de réglementation. Nous croyons fermement que la réforme de la réglementation fédérale ne saurait être laissé entièrement à la direction de l'exécutif. Le fait que votre groupe de travail inclut des députés n'ayant pas de responsabilités au sein de l'exécutif augure bien, car ce que nous encourageons le Parlement à faire, c'est qu'il s'équippe de manière à être plus efficace comme contrôleur ou superviseur de l'exercice qu'on fait du pouvoir de réglementation.

Pour conclure, permettez-moi d'ajouter que si votre groupe de travail ainsi que tous les groupes ayant à cœur la réforme de nos institutions—le Conseil économique du Canada, la Commission de réforme du droit et la Commission Lambert—réussissent à alléger la réglementation et à la rendre plus sensible et raisonnable, l'industrie de la radiodiffusion et de la télévision vous en sera fort reconnaissante.

Je vous remercie, monsieur le président. Nous sommes prêts à répondre aux questions que vous voudrez nous poser.

Le président: Nous nous efforcerons de répondre à vos souhaits, monsieur Steele. Nous apprécions votre collaboration.

Monsieur Deniger.

M. Deniger: Merci, monsieur le président.

[*Texte*]

To the Witnesses: Welcome; and I do note that in your brief, you do say—and I substitute—that in terms of the process regulations, the broadcasting industry is, on balance, good; which is a positive statement. Somehow, we only listen sometimes here to the negative and I . . .

Mr. Steele: That is quite true. We are focussing here on the actual process, the procedures and the mechanisms which the CRTC and its predecessors have evolved for the carrying out of their functions.

Mr. Deniger: I am interested mostly, though, in the Cabinet directives insofar as they deal with policy, and I would like your opinion as to the terms of policy-making. Should the role be left to the regulatory agency, which is a court of record, a tribunal, or should it be in the hands of the executive, the Cabinet, and Parliament?

Mr. Steele: I have no doubt in my mind that Cabinet must, and surely always will have, an ultimate policy-making responsibility. What we are saying in our brief—if I could just go on with this—is, let us, in the enabling legislation, try to be as precise as possible about the areas of policy-making jurisdiction, if you will, which you would leave in the hands of the government of the day.

Mr. Deniger: And that is basically my disagreement with your brief because I am not among those whose philosophy is that one must legislate or put everything into text in very defined terms because it is then very confining, and when you have a specific case that requires to go beyond that, you are stuck with the text in front of you.

I feel that when you say, for example that we should have legislation which—and I am using a resumé: I did not find this request in your proposals on page 3—which would set out precisely the matters within these subjects through directives, I find that that is basically not acceptable at all to me because it is much too confined. I think that each case is one that should be based on its merit and to limit it that way is very dangerous.

• 1555

I would like also to give you another aspect that I have difficulty with. I always appreciate, when I read these briefs, that indeed we are getting suggestions or recommendations, but that of a special tribunal created for the review of regulatory decisions to me is just another bureaucratic . . .

Mr. Steele: Another cop-out.

Mr. Deniger: No, it is not a cop-out, but it is just another level of bureaucracy. And I think that when people complain about big government, it is basically those levels of government that they would like it to get out of.

I am not familiar with CRTC decisions but I am familiar with the CTC, for example, and I know that before a decision does go to Cabinet, there is a review procedure within the CTC; and depending on whether or not the area is one of law or of fact, or of law or of policy, then there is a recourse to

[*Traduction*]

Je tiens d'abord à souhaiter la bienvenue à nos témoins. Vous dites, dans votre mémoire, que dans l'ensemble l'industrie de la radiodiffusion-télévision s'accommode assez bien du processus de réglementation tel qu'il existe, ce qui est certes très positif comme observation; ici nous entendons surtout des points de vue négatif . . .

M. Steele: Oui, c'est juste. Nous voulons parler du processus en soi, des procédures et mécanismes mis au point à travers les années par le CRTC et ses prédécesseurs afin de s'acquitter de leurs fonctions.

M. Deniger: Ce qui retient mon attention, cependant, c'est cette question des directives du Cabinet. J'aimerais connaître votre opinion quant aux attributions touchant la formulation des politiques. Ces fonctions devraient-elles relever de l'organisme de réglementation, qui est un tribunal d'archives, ou de l'exécutif, du Cabinet et du Parlement?

M. Steele: Il ne fait aucun doute à mon point de vue que le Cabinet aura toujours la responsabilité ultime en matière de politique. Ce que nous disons dans notre mémoire, c'est qu'il importe d'être le plus précis possible, dans les textes de lois habilitants, quant aux domaines laissés au gouvernement en place en matière de politiques.

M. Deniger: C'est essentiellement sur ce point de votre mémoire que je ne suis pas d'accord. Je ne suis pas de ceux qui souscrivent au principe qu'il faut tout mettre dans un texte de loi en termes très explicites, car la loi devient alors trop contraignante lorsque vous devez l'appliquer à un cas bien particulier; on est alors pris par le texte devant soi.

Lorsque, par exemple, vous mentionnez dans votre résumé—je n'ai pas retrouvé le texte dans vos propositions—que ces domaines de réglementation devraient être délimités au moyen de directives, je suis obligé d'être en désaccord. Ce serait beaucoup trop contraignant. On devrait pouvoir examiner chaque cas selon ses mérites et en limiter ainsi l'étude m'apparaît dangereux, très dangereux.

J'aimerais relever un autre aspect de votre mémoire qui me laisse perplexe. En lisant les mémoires qu'on nous soumet, j'apprécie qu'on nous présente des suggestions ou recommandations concrètes, mais ne croyez-vous pas que de proposer la création d'un tribunal spécial chargé d'étudier les questions touchant la réglementation, c'est tout simplement alourdir la machine bureaucratique . . .

M. Steele: Une autre façon d'abdiquer ses responsabilités.

M. Deniger: Non, mais c'est un autre niveau de bureaucratie; et lorsque les gens se plaignent de la lourdeur de l'appareil gouvernemental, je crois que c'est précisément de ce genre d'intervention qu'ils voudraient qu'il se retire.

Les décisions du CRTC ne me sont pas familières, mais je connais bien la CCT, par exemple, et je sais qu'une décision n'est pas transmise au Cabinet avant d'avoir fait l'objet d'une révision au sein de la CCT. On peut par la suite faire appel au ministre, à la Cour fédérale ou directement au Cabinet, selon

[*Text*]

either the minister, to the Federal Court, or directly to Cabinet.

It seems to me that if you feel that you have not got a very good regulatory agency decision, that you have, I think, wide possibilities of appeal, and I am not too sure that another level of appeal is really the solution.

Mr. Steele: Could I comment on that?

Mr. Deniger: Of course.

Mr. Steele: Under the two headings that you are using—and if I have misunderstood what you are saying about the cabinet, please correct me—but what I hear you saying is that you do not wish to see any attempt made to kind of put a fence around what the political policy or political powers of the Cabinet should be with regard to any regulatory agency; and all I can say, I think, in response to this, is that going back into the history of broadcasting, at the time that the act was amended in 1968—and I had, for my sins, a fair bit to do in the 1960s with the debate which transformed the BBG into the CRTC—that was the situation, of course, that the BBG made recommendations to the Cabinet in toto. Now, very rarely were they upset, of course, but the actual mechanism was for recommendations to the BBG.

Mr. Deniger: And it became much too heavy, and there were so many that Cabinet really could not handle them.

Mr. Steele: That was one reason. The other was, of course, that we were in the midst of some pretty tense political situations at that time, with the expansion of the telecommunications system, particularly television, and I think it was fairly felt at the time, after much debate in Parliament, that to give the sort of broad powers here, both in licensing and in the development of policy, to the CRTC, that this was what was needed at that time.

I think that on the whole, the mechanism at that time, which was to allow cabinet to review decisions, and, in fact, to reverse some of them, as they have done over the years, was a solution which you ultimately had to leave with Cabinet—and I remember the debates in Cabinet at that time about this, having sat in as an adviser on the Cabinet committee discussions.

All I can say to you is that our view of the thing at the present time would be that in a fast-moving telecommunications world, I would worry, quite frankly, about the ability of Cabinet to secondguess a lot of the decisions that have come forward from a regulatory agency. But the debate has to take place in Parliament on a new telecommunications bill to establish what the directions are going to be in terms of the broad objectives, say, of the broadcasting system, the cable system and the telecommuniations carriers.

There are certain things which clearly the government of the day, whatever it is, has to reserve unto itself, in terms of what I would call the ownership and the structure and the objectives of the system—you cannot leave those in the hands of the regulators; but in effect, a lot of policy has evolved through the

[*Translation*]

qu'il s'agit d'une question de loi ou de fait, ou encore de loi ou de politique.

Il me semble que si vous n'êtes pas entièrement satisfait d'une décision rendue par un organisme de réglementation, il existe des mécanismes appropriés d'appel, et je ne suis pas sûr que la solution consiste vraiement à établir un autre palier d'appel.

M. Steele: Puis-je apporter quelques commentaires à ce sujet?

M. Deniger: Bien sûr.

M. Steele: Je ne suis pas certain d'avoir compris ce que vous dites au sujet du Cabinet—vous me corrigerez si je me trompe—mais vous semblez dire qu'il ne faut pas délimiter ce que doivent être les pouvoirs ou la politique du Cabinet par rapport aux divers organismes de réglementation. Tout ce que je puis dire à cet égard, c'est que l'on connaissait une situation de ce genre avant la modification de la loi qui a fait disparaître le BBG pour créer le CRTC— et j'en sais quelque chose puisque j'ai participé au débat à l'époque. Le BBG devait effectivement présenter la totalité de ses recommandations au Cabinet. Bien entendu, il ne s'ensuivait pas très souvent qu'on les contrecarrait, mais c'est exactement le mécanisme qui était en place à l'époque.

M. Deniger: Et ce mécanisme est devenu trop paralysant, le Cabinet n'étant plus en mesure de tout étudier ce qu'on lui soumettait.

M. Steele: C'était une des raisons, oui. L'autre étant, bien sûr, qu'on vivait une situation politique assez tendue à l'époque—expansion des télécommunications et surtout de la télévision—ce qui a amené le Parlement, après de longs débats, à confier au CRTC les pouvoirs de délivrer les licences et d'élaborer les politiques; c'est la solution qui est apparu nécessaire à ce moment-là.

Je crois que dans l'ensemble, à l'époque, le mécanisme prévoyait que le Cabinet révise les décisions et dans certains cas les renverse; la solution ultime résidait donc entre les mains du Cabinet—et je me souviens très bien des débats qui avaient cours à l'époque puisque je siégeais au comité du cabinet à ce sujet.

Notre position aujourd'hui serait que dans notre monde complexe des télécommunications, qui est en constante évolution, je m'inquiète que le Cabinet ait à passer derrière un organisme de réglementation pour ré-examiner une de ces décisions. Mais c'est au Parlement qu'il faudra débattre le bill nécessaire qui établira quelles orientations on entend prendre notamment en ce qui a trait au système de radiodiffusion-télévision, à la cablo-distribution et aux transporteurs en télécommunication.

Il y a certaines choses que le gouvernement en place voudra bien entendu se réserver, notamment en ce qui touche la propriété, la structure et les objectifs du système; on ne saurait laisser ces questions entre les mains des organismes de réglementation. Mais il reste que les politiques en vigueur aujour-

[*Texte*]

work of the CRTC simply because these questions had to be resolved.

Mr. Deniger: You know, when we talk about Cabinet decisions and the reversal of regulatory agency decisions, I can understand the fact that you might have gone to a hearing which was very costly—a six-months, sometimes a year-long, decision; tons of witnesses, lots of money—and then a decision that pleases or does not please you goes to Cabinet, and then, sometimes in two weeks, it is changed; but is not the solution, then, if it is indeed one that the government basically does not like because of its policy content—and you mention it in your brief—to simply refer it back to the regulatory agency? Is that not, basically, the best solution of all?

• 1600

Mr. Steele: Well, that power, of course, exists now. If there are appeals to Cabinet, or Cabinet on its own initiative wishes to review a CRTC decision, as I understand the law they can review it, and they can ask that it be considered again. Ultimately, it results in the decision, however, where the CRTC will either validate its original decision or Cabinet will set it aside. They have stopped the whole process, then.

Mr. Deniger: You know, we are making a big thing out of Cabinet reversals but there are very few indeed when we look at the numbers.

Mr. Steele: Indeed, the number of instances when Cabinet has actually taken a decision to reverse is few.

I was very interested, when sitting at the back of the room, to hear the previous exchange with Dr. Stanbury about the CTC case, and that—if I can just jump to that for a second—exemplifies part of the problem, I think, that if there is a policy laid down which the regulatory agency is living with, in terms of either evolving the civil aviation system, or the broadcasting system, then that is one set of conditions. If Cabinet is just reviewing and setting aside a decision that has been made in good faith by the regulators, with no understanding, really, of what the policy objectives are that you are seeking, then I think you leave the whole system in confusion.

I think this is why we came to this notion of the independent tribunal. This would not mean that Cabinet would not have the right to review: they still would; but they would have to reckon with the fact that they would ask some other agency to review.

Mr. Deniger: Then I guess my last question, Mr. Chairman, is that again, if you have a special regulatory appeal tribunal, it is administrative law, it is policy. I still feel that whether you have it or not, the final appeal would still be to Cabinet, and all we will have done, basically, is set up another bureaucratic structure, and when people are talking about big government and tons of regulations, you are just going to be adding another level. Although I like your brief, and I have read it carefully and I thought it was well done, well presented, on that one I have serious objections. And the sad thing about this is that in a panel like this, we never really say on what parts

[*Traduction*]

d'hui ont évolué à travers le travail du CRTC simplement parce qu'il fallait résoudre ces questions au moment où elles surgissaient.

M. Deniger: Je puis très bien comprendre qu'il n'est pas facile d'accepter qu'une décision prise par un organisme de réglementation à la suite d'un long processus d'audiences, d'ailleurs fort coûteux, soit renversée par le Cabinet du jour au lendemain, que cette décision vous plaise ou non; mais alors ne serait-il pas préférable de renvoyer cette question à l'organisme de réglementation? N'est-ce pas la meilleure solution, essentiellement?

M. Steele: Ce pouvoir existe déjà, on le sait. On peut très bien en appeler d'une décision au Cabinet, ou le Cabinet peut de son propre chef réviser une décision du CRTC, si j'ai bien compris la loi, il peut effectivement demander qu'on examine de nouveau la question. En fin de compte, ce qui arrive finalement, c'est que le CRTC maintient sa décision initiale ou le Cabinet décide de la mettre de côté. Et le processus prend fin à ce stade-ci.

M. Deniger: On fait beaucoup de cas des renversements de décisions par le Cabinet, mais en réalité il y en a très peu.

M. Steele: C'est vrai, le Cabinet a rarement renversé une décision comme tel.

J'ai trouvé très intéressant l'échange qui a eu lieu tout à l'heure avec M. Stanbury au sujet de la CCT; c'est un exemple du type de problème auquel je fais allusion. C'est une chose que d'établir une politique à l'intention de l'organisme de réglementation quant à l'orientation à donner à l'aviation civile, à la radiodiffusion, etc. Mais lorsque le Cabinet ne fait que mettre de côté une décision prise de bonne foi par l'organisme de réglementation sans indication quant aux objectifs qu'il recherche, là alors vous laissez tout le système dans la confusion la plus complète.

C'est d'ailleurs pourquoi, je pense, nous sommes venus à cette idée d'un tribunal indépendant. Cela ne voudrait pas dire que le Cabinet perdrait son pouvoir de révision, mais simplement qu'il devrait tenir compte du fait qu'il lui faudrait demander à un autre organisme de se prononcer.

M. Deniger: Je reviens donc à ce que je disais, monsieur le président: si vous établissez un tribunal spécial d'appel en matière de réglementation, il s'agit de droit administratif. Que ce tribunal existe ou non, en dernière instance c'est au Cabinet que l'appel aboutira; donc, fondamentalement, on ne fait qu'établir une autre structure bureaucratique, ce contre quoi se révoltent de plus en plus de gens. Et bien que votre mémoire me plaise beaucoup—je l'ai lu attentivement et il est bien fait, bien présenté—je ne peux être d'accord avec vous sur ce point. Il est regrettable qu'en comité on réussisse rarement à préciser sur quoi on s'entend; ce sont toujours les points de désaccord

[*Text*]

we really agree: we only table about the parts we do not agree with. But I must tell you that on that part, I feel very strongly about it and I simply cannot agree with it.

Mr. Steele: I admit, if I may, Mr. Chairman, that this is a complicated idea, of establishing a new type of tribunal, really. One has all sorts of questions in one's mind about what sorts of people, what will its power be, how wide would its mandate run. We think of this as a mechanism for reviewing the activities of the whole regulated structure, in a way.

You are indeed moving into a field, as you say, of administrative law in suggesting something like this. As you know, most of the present rules say that you can appeal a decision on a question of low or natural justice but you do not secondguess a regulatory agency on its fact findings.

Mr. Deniger: That is, if you appeal it to the Federal Court?

Mr. Steele: Yes, that is right.

Mr. Deniger: But to Cabinet . . . ?

Mr. Steele: We are saying, in the case of the special tribunal, that maybe a sober second look is the way to go about this rather than to have the Cabinet involved.

Mr. Deniger: Well, we have some disagreement.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: Mr. Steele, on a point of clarification, do you see this new tribunal as being composed of entirely new commissioners or would you draw upon commissioners from the existing tribunals?

Mr. Steele: I would think, myself, with the limited amount of thought we have given to this point—and I guess we are exposed in coming up here without clear ideas on it—that it should be a new group, a different group of people than a panel drawn from the existing commissioners.

Mr. Kane: And would you see that tribunal reviewing decisions from all regulatory agencies?

Mr. Steele: Yes, I think it should have that kind of power, and role.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Steele, we have had an indication from the CRTC that it is indeed uncomfortable in making policy, that it is really looking for policy direction, and I wondered what you, with your background and experience that you had in drafting the legislation and so forth, you actually see. Where do you feel the policy should come from? And why do they feel uncomfortable in that role?

Mr. Steele: I would not know how uncomfortable they presently feel or have felt over the last ten years—I can think that some previous chairmen have not felt all that uncomfortable with the role.

[*Translation*]

qui ressortent, semble-t-il. Mais il faut que je vous le dise: je m'objecte fortement à ce que vous proposer à ce sujet.

M. Steele: Je conviens, Monsieur le Président, que cette question est complexe, la création d'un tribunal, car il faut penser qui en fera partie, quels seront ses attributions, etc. Nous le concevons comme un mécanisme qui permettrait de réviser les activités de toute la structure de réglementation en quelque sorte.

Je reconnais aussi, qu'un tel tribunal relèverait plutôt du droit administratif. Comme vous le savez, la plupart des règles existantes prévoient qu'on puisse en appeler d'un point de loi ou de justice, mais on ne peut remettre en question un organisme de réglementation lorsqu'il ne fait qu'établir des faits.

M. Deniger: Si vous interjetez appel devant la Cour fédérale?

M. Steele: Oui, c'est ça.

M. Deniger: Mais devant le Cabinet . . . ?

M. Steele: Ce que nous disposons en proposant un tribunal spécial, c'est qu'il est peut-être préférable d'obtenir ainsi une opinion détachée plutôt que de mêler tout de suite le Cabinet à l'affaire.

M. Deniger: Eh bien, je dois dire que nous ne partageons pas le même point de vue.

Merci, Monsieur le Président.

Le président: Monsieur Kane.

M. Kane: Monsieur Steele, à titre d'information, ce nouveau tribunal serait-il composé entièrement de nouveaux commissaires, ou chosiriez-vous certains commissaires des tribunaux existants?

M. Steele: Nous avons peu étudié cette question — il aurait été préférable d'arriver avec quelque chose de précis à ce sujt, je sais — mais je crois que ce devrait être un groupe entièrement nouveau de commissaires.

M. Kane: Et conçevez-vous que ce tribunal révise les décisions de tous les organismes de réglementation?

M. Steele: Oui, je crois que le tribunal devrait avoir ces pouvoirs, ce rôle.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, Monsieur le Président.

Monsieur Steele, nous avons quelque indication du CRTC qu'il est effectivement assez mal à l'aise dans ses fonctions touchant la formulation des politiques et qu'il préférerait qu'on lui fournisse des orientations à cet égard. Vous, qui avez beaucoup d'expérience dans ce domaine pour avoir participé à l'ébauche de la loi, etc., qu'en pensez-vous? Qui devrait élaborer ces fameuses politiques? Et pourquoi, à votre avis, le CRTC est-il peu à l'aise dans ce rôle?

M. Steele: Je ne saurais vous dire comment le CRTC se situe par rapport à cette question aujourd'hui, ou même depuis dix ans . . . mais je sais que certains présidents ne se sont pas sentis très à l'aise par rapport à ce rôle dans le passé.

[*Texte*]

• 1605

But leaving that aside, I think that we have witnessed an almost explosive change, really, in the broadcasting and telecommunications system in recent years, and I think that the discomfort really stems from the fact that the agency, which really has to regulate and evolve the system in accordance with a set rules, finds itself making some pretty broad judgments which really lie in the public domain for policy. You know, we are all saying the same thing, that there should be a major review of the legislation and a chance for Parliament to get its teeth into what the broad directions of the whole system are going to be, so I think that that is the extent of their discomfort, that so much of what they have to do these days really falls into a policy-making role.

I think they would agree with you. We do.

Mr. Berger: In our suggestion 17, we really envisaged, I guess, a greater role for the government as opposed to Parliament, but you have definitely placed the emphasis on Parliament; and we were wondering whether this was a deliberate change from the suggestion.

Mr. Steele: I do not think we are saying that Parliament should be the ultimate resolver of the policy directions: I think Parliament has to concern itself very much with the powers of discretion that are going to be left in the hands of the government of the day. In other words, this is what we are saying: try to be as precise as possible about the areas of policy which it is legitimate for the government to lay down in broad guidelines. Parliament then would have the task of reviewing the system from time to time to see whether it is really working in accordance with your wishes. But I do not envisage a situation where Parliament would in fact be, sort of on a periodic basis, in effect modifying the legislation.

Mr. Berger: With technology so rapidly changing, though, you do see Parliament as the forum to perhaps decide some of these fundamental issues that have to be decided?

Mr. Steele: Yes, I would certainly like to see a much more active intervention by the appropriate parliamentary committees in this field. There are standing committees in this field which, in our view, have not had a chance, really, to get at some of the more basic questions about the direction of the communications system.

Mr. Berger: That they do not really get down and decide policy or get into a very deep discussion.

Mr. Steele: Well, I think they are hampered at the present time by the nature of the system we are working with. There has been no real or extensive parliamentary debate on the question of communications policy other than what would normally come up in the course of the estimates or the review of the various agencies.

Mr. Berger: Well, how are they hampered?

Mr. Steele: Well, "hampered" is perhaps not the correct word. Maybe the committees themselves just have not seen fit to get into some of these questions.

[*Traduction*]

Mais allons plus loin, si vous le voulez. Depuis quelques années, le domaine de la diffusion et des télécommunications a connu des transformations phénoménales, et je crois que le CRTC, qui doit faire évoluer le système en s'inspirant des règles établies, ne se sent pas très à l'aise d'être appelé constamment à porter des jugements généraux qui relèvent en somme du débat public. Au fond, nous disons tous la même chose, qu'il faut examiner la loi en profondeur et permettre au Parlement de décider quelles orientations générales il veut donner au système dans l'ensemble, rôle qui revient actuellement au CRTC et avec lequel il ne se trouve pas très à l'aise, c'est vrai.

J'ai l'impression qu'ils seraient d'accord avec vous. Nous le sommes quant à nous.

M. Berger: Dans notre suggestion nº 17, nous envisageons, je pense, un rôle accru pour le gouvernement par opposition au Parlement, mais vous mettez clairement l'accent sur le Parlement; est-ce là un choix délibéré de votre part?

M. Steele: Je ne pense pas que nous disions que le Parlement devrait ultimement résoudre toute cette question de l'orientation des politiques; le Parlement, à mon avis, doit s'arrêter surtout aux pouvoirs discrétionnaires laissés entre les mains du gouvernement en place. Autrement dit, soyons le plus explicite possible quant aux domaines pour lesquels on veut que le gouvernement établisse des lignes directrices générales. Le Parlement aurait alors comme tâche de réviser de temps à autre le système pour voir s'il fonctionne selon ses désirs. Je ne conçois pas que le Parlement s'engage dans un processus l'obligeant à modifier de fait la loi à intervalles réguliers.

M. Berger: Compte tenu de l'évolution rapide de la technologie, vous concevez quand même que le Parlement soit l'endroit où trancher certaines des questions fondamentales sur lesquelles il faut se prononcer?

M. Steele: Oui, je vois très bien une intervention plus active des comités parlementaires appropriés dans ce domaine. Il existe des comités permanents dans ce domaine qui, à notre avis, n'ont pas eu l'occasion de se prononcer sur l'orientation fondamentale à donner aux communications.

M. Berger: Vous leur reprochez de ne pas approfondir suffisamment la question et de laisser de côté les politiques?

M. Steele: Je pense qu'actuellement la nature de notre système les empêche de le faire. Il n'a pas eu de véritable débat parlementaire sur la question des communications à l'exception de ce qui découle de l'étude du budget des dépenses ou de la révision des divers organismes.

M. Berger: De quelle façon en sont-ils empêchés?

M. Steele: Peut-être que le mot «empêchés» n'est pas tout à fait correct. Peut-être les comités eux-mêmes ont-ils préféré ne pas aborder certaines de ces questions.

[*Text*]

Mr. Berger: Why not? They are pretty fundamental issues, so why would they not see fit to get into a discussion on them?

Mr. Steele: Well, I think that is a question you might more appropriately address to the members of the parliamentary committee.

From where I sit, I guess that because of all the usual limitations of time and other business, and the fact that they are not really debating changes in the legislation, that they are debating the way in which it is actually handled by, say, the minister and the officials in the Department of Communications, or the CRTC, they are not getting down to the basic questions of the future of the communications system.

Mr. Berger: Thank you.

Another question I have is somewhat of a general question. It does not relate to anything in your brief but does relate to your relationship with the CRTC and the extent to which the broadcasting industry is regulated.

More specifically, we have been told that the requirement to supervise the broadcasting industry means that the regulatory relationship between the CRTC and the broadcasters is different than the relationship that normally exists in a regulated sector, even, for example, between the CRTC and the telecommunications carriers. Does this requirement to supervise that I mentioned put you in a special category?

Mr. Steele: Well, I guess we would think that the CRTC thinks so. The word "supervise" has, as you indicate, been used really as a ground for having pretty specific set of views develop on the part of the regulator about the objectives of the broadcasting system. You can almost interpret that word to mean that they have some super-management responsibility for the system. In fact, I think it would be helpful for all of us if we could get more precision in to what the word "supervise" means in this context.

Mr. Berger: I have difficulty in following exactly what you are talking about.

• 1610

Mr. Steele: We do not think, ourselves, from the industry point of view, that the word "supervise" really places us in some special position. Let me put it this way, that it gives the CRTC the right to become increasingly detailed in its regulatory structure as far as the objectives of the system are concerned.

Mr. Berger: In what manner have they become . . .

Mr. Steele: Well, I think, since we are on the public record with these comments, I do not hesitate to say that we feel, for example in the FM radio regulation, that they have got themselves into a considerable range of complex program management questions really relating to the objective of the FM radio system, based on one simple proposition, namely that FM radio shall be different than AM radio. They are going to supervise the system so as to make it different, and we

[*Translation*]

M. Berger: Et pourquoi pas? Ce sont des question fondamentales, alors pourquoi auraient-ils préférer ne pas en discuter?

M. Steele: C'est une question qu'il faudrait poser aux membres des comités parlementaires.

Je suppose qu'à cause des restrictions habituelles imposées par le temps et le volume de travail, et du fait qu'ils ne débattent pas la modification de la loi mais la façon dont elle est appliquée par le ministre et les hauts fonctionnaires du ministère des Communications, que pour ces raisons, dis-je, ils finissent par ne pas aborder l'orientation fondamentale à donner au système des communications.

M. Berger: Merci.

Ma prochaine question est plutôt générale. Elle ne porte sur aucun point en particulier de votre mémoire, mais sur les rapports de votre organisme avec le CRTC et la mesure dans laquelle l'industrie de la radiodiffusion-télévision est réglementée.

Plus précisément, on nous a dit que l'obligation de superviser l'industrie de la radiodiffusion implique que les rapports de réglementation qu'entretient le CRTC avec les diffuseurs sont différents de ceux qui existent normalement dans un secteur réglementé, comme ceux entre le CRTC et les transporteurs en télécommunications, par exemple. Cette obligation de superviser comme je l'ai mentionné vous place-t-elle dans une catégorie spéciale?

M. Steele: Nous pensons que le CRTC est de cet avis, oui. Ce fameux mot «superviser», comme vous le dites, a justifié l'évolution de vues bien précises du CRTC au sujet du système de radiodiffusion-télé vision. On interprète ce mot comme une fonction de supra-gestion du système en quelque sorte. En fait, il serait très utile qu'on précise ce qu'on entend par «superviser» dans ce contexte.

M. Berger: Je ne vous suis pas très bien.

M. Steele: Nous ne considérons pas, quant à nous de l'industrie, que le mot «superviser» nous met dans une catégorie à part. Je dirais, cependant, qu'il donne au CRTC l'occasion de s'arrêter à de plus en plus de détails dans sa structure de réglementation quant aux objectifs mêmes du système.

M. Berger: De quelle façon le CRTC . . .

M. Steele: Bien, étant donné que notre position est déjà connue à ce sujet, je n'hésiterai pas à dire que par rapport à la réglementation de la radio MF, par exemple, le CRTC a pris une foule d'initiatives assez complexes sur le plan de la gestion—lesquelles ont trait, finalement, aux objectifs de la radio MF—à partir du simple principe que la radio MF doit être différente de la radio AM. Il supervise le système de façon à le rendre différent, et chacun sait que nous poursuivons nos discussions à cet égard.

[*Texte*]

are in the midst of on-going discussions with them, of course, about this.

In the case of AM radio, we have a major brief in before the CRTC now, which we know will get presented in due course, about the need to bring right up to date, over the period of 20 years that they have been in existence the whole range of AM radio regulations; and similarly with the television regulations. These are issues which I think, from our point of view, we need to debate further with the regulatory . . .

Mr. Berger: So you feel that they are getting involved, really, in the day-to-day business . . .

Mr. Steele: I am afraid we think so, yes.

Mr. Berger: . . . which they should not be involved in. It does not really stem from their mandate, you feel?

Mr. Steele: Well, it is an uncomfortable situation both for them and for us because, as we have indicated, and by their own admission, there is pretty fast change going on around us in terms of people's demands for new types of service and the way in which the broadcast industry has been called upon to adapt to the fact of technological change, and something has to give here in terms of a faster process for all of this to happen.

Mr. Berger: Do you find that you are hampered? Or is the process not fast enough? Is there a lag? Are you waiting?

Mr. Steele: Yes; and I am afraid that what we also find is a deadlock down to the point where decisions on their part are quite often very, very slow; in fact it is traditionally slow, and months will elapse. I will give you a simple example—and I do not say this is any spirit of criticism of the CRTC but it will come out this way.

The chairman made a major speech at our annual meeting in April on the subject of radio policy, saying that there was need for a major review of radio policy in this country; and we are sitting here in October and we know that, time and again, they have been internally trying to come forward with what it is they want to do here and they still have not done this. And this is at a time when we ourselves are trying this kind of process is pretty difficult to live with.

Mr. Berger: Does that problem arise from the word "supervise" being in their mandate or does it come from the lack of policy direction that we were talking about earlier?

Mr. Steele: It comes from a state of mind, I think. They feel that they have to go into these matters in perhaps much greater detail than we would like to see.

Mr. Berger: Would you like to see the word "supervise" removed from their mandate?

Mr. Steele: I would like to see it either removed or better defined. I think it has been a worrying word over the years.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Could I have a supplement to this, please.

[*Traduction*]

Pour ce qui est de la radio AM, nous avons soumis un mémoire important au CRTC, qui sera présenté éventuellement, faisant état de la nécessité de mettre à jour toute la réglementation qui a vu le jour depuis une vingtaine d'années; nous avons fait de même pour les règlements sur la télévision. Ce sont des questions qui, de notre point de vue, doivent faire l'objet d'un débat plus poussé avec . . .

M. Berger: Vous trouvez donc que le CRTC se mêle de la gestion courante des affaires . . .

M. Steele: Je dois l'admettre, oui.

M. Berger: . . . ce qu'il ne devrait pas faire. Cela ne découle pas de son mandat, d'après vous?

M. Steele: Eh bien, ce n'est pas une situation très intéressante pour l'un ou l'autre; comme nous l'avons indiqué—et le CRTC l'admet—la situation autour de nous change à un rythme tel sur le plan des services à fournir et de l'adapter à faire au changement technologique qu'il nous faut en arriver à avoir un système qui soit mieux capable d'y répondre rapidement.

M. Berger: Définissez-vous la situation comme contraignante? Ou le processus est-il tout simplement trop lent? Y a-t-il décalage? Êtes-vous dans l'attente?

M. Steele: Oui; au point où nous avons l'impression d'être dans une impasse, les décisions devant émaner du CRTC étant extrêmement lentes à aboutir; ce n'est pas nouveau, il faut attendre des mois. Je vous apporte un exemple concret. Mon intention n'est pas d'attaquer le CRTC, mais je crains que ce soit perçu ainsi.

En avril dernier, le président a prononcer une allocution importante à notre réunion annuelle au sujet de la politique sur la radio; il affirmait qu'une révision en profondeur de ce champ d'activité s'imposait dans notre pays. Nous voici en octobre, et nous savons qu'au sein du CRTC on ne sait toujours pas par quel bout attaquer la question. Rien n'a donc transpiré jusqu'ici . . . et tout cela se passe à une époque où nous, de l'Association, cherchons aussi à apporter certains changements par rapport à la réglementation AM et MF. Il n'est pas facile de vivre ce genre de situation.

M. Berger: Ce problème tient-il au fait qu'on parle de «supervision» dans le mandat du CRTC, ou découle-t-il de l'absence d'orientation dont nous parlions plus tôt?

M. Steele: Cela tient à un certain état d'esprit, je crois. Il se croit obligé d'aller dans beaucoup de détails que nous le voudrions.

M. Berger: Aimeriez-vous qu'on retire le mot «superviser» de son mandat?

M. Steele: Retiré ou mieux défini. Il a été source de trop de préoccupations à travers les années.

M. Berger: Merci, Monsieur le président.

Le président: J'aimerais poser une question supplémentaire, s'il vous plaît.

[*Text*]

You have talked about this lag in terms of them making major policy decisions. The solution that was presented to us yesterdsy by the Canadian Cable Television Association was, if I recall correctly, to the effect that there would be de-regulation in a lot of areas and that would free the CRTC up and give it more time so that it could devote its efforts to these major policy directions. How do you feel about that recommendation?

Mr. Berger: I think they were talking specifically about de-regulation, for example in the setting of cable TV rates which, the Cable Television Association said, takes up about—I do not know, but an inordinate amount of their time.

The Chairman: Fifty per cent.

Mr. Steele: If it is 50 per cent of the hearing time, then I certainly support what was said to the committee by the Cable Television Association on that matter, namely that one should review, really, on a cost-benefit basis the value you get out of having that much of the regulatory time taken up with the question of rate-setting for the cable systems.

• 1615

However, on the general subject of de-regulation, I think one should approach this whole issue—at least we think so, from the point of view of the broadcasting industry—not with a view to saying it is all unnecessary or not needed. We accept the fact that the broadcasting system in this country is going to be managed in accordance with certain broad policy directives, now and for the future. So we are not saying de-regulate: we are saying modernize the views.

The Chairman: Well, that was the solution of the Cable Television Association: leave the policy-making decisions with the CRTC but give them more time to do it by taking some of the other stuff off their plate.

Another possibility one could consider—and it seems to me that you are saying this—is that these policy decisions be taken right away from the CRTC and given to Parliament.

Mr. Steele: Mr. Chairman, do we not get into some pretty spongy ground here because certain policy, which evolves the sort of regulatory framework or regulatory policy, you have got to leave with them. I am talking about quite broad policies.

The Chairman: Yes, you are talking about quite broad policies such as pay-TV.

Mr. Steele: Yes, it is quite appropriate for Cabinet to decide what kind of pay-TV system you would have.

The Chairman: So we should be taking that type of decision away from the CRTC and giving it to Cabinet?

Mr. Steele: Well, I think that is part of the discomfort they have, particularly when they see these things being debated in the federal-provincial setting where they are not quite sure who is going to be controlling it. This is another inhibiting factor at the present time.

The Chairman: That will be settled tonight.

[*Translation*]

En parlant de décalage ou de retard à se prononcer, vous avez fait allusion aux grandes orientations qu'il fallait décider. La solution qui nous a été présentée hier par l'Association canadienne de télévision par câble, si je me souviens bien, prévoyait la dé-réglementation d'une foule de domaine, ce qui aurait pour effet de libérer le CRTC, lui laissant donc plus de temps pour prendre précisément ces grandes décisions sur l'orientation. Que pensez-vous de la recommandation?

M. Berger: Je crois que l'Association faisait allusion à la dé-réglementation du processus de fixation des tarifs de câblo-distribution qui, aux dires de l'Association de la télévision par câble, prend une proportion démesurée de son temps.

Le président: Il s'agit de 50 pour cent.

M. Steele: Eh bien, si c'est effectivement la moitié du temps qui est consacré à cete activité, je suis d'accord avec l'Association de télévision par câble qu'il faut considérer s'il en vaut la peine, en termes coûts-bénéfices, de consacrer une telle proportion du processus de réglementation à la fixation des tarifs de câblo-distribution.

Toutefois, quant à la question de la dé-réglementation en général, je crois qu'il faut aborder le sujet—c'est du moins le point de vue des radiodiffuseurs—non pas en disant que toute réglementation est à bannir. Nous acceptons que l'industrie de la radiodiffusion-télévision canadienne soit gérée selon certaines grandes orientations, maintenant et à l'avenir. Nous ne faisons pas de la dé-réglementation un cheval de bataille: nous disons simplement modernisons nos vues.

Le président: C'est la solution proposée par l'Association de télévision par câble: laissons les grandes orientations au CRTC, mais donnons lui plus de temps pour prendre les décisions qui s'imposent en réduisant son fardeau de travail.

Une autre possibilité qu'on pourrait envisager et il m'apparaît que vous allez dans ce sens—consiste à prendre ces décisions en matière de politiques et les confier au Parlement plutôt qu'au CRTC.

M. Steele: Monsieur le Président, ne sommes-nous pas sur un terrain assez fragile ici, car il demeure que certaines politiques générales, qui engendreront finalement tout l'appareil de réglementation, devront tout de même être laissés au Parlement.

Le président: Oui, vous parlez de politiques très générales touchant, par exemple, la télévision payante?

M. Steele: Oui, il est tout à fait approprié que le Cabinet décide quel genre de télévision payante il veut voir instaurer.

Le président: Alors on retirerait ce genre de décision du CRTC pour le confier au Cabinet?

M. Steele: Bien, je crois que c'est une des sources de son malaise: il voit ces questions qui sont débattues sur la scène fédérale-provinciale sans trop savoir, en fin de compte, de qui tout ce secteur relèvra. Voilà un autre facteur qui constitue une entrave à l'heure actuelle.

Le président: Tout cela sera résolu ce soir.

[*Texte*]

Mr. Steele: We hope—by some major announcement.

But I think that I was citing another factor which is important. I think the questions that I mentioned earlier, the ownership of the system, the structure and the objectives of the system, are legitimate areas—priority areas—for public policy.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Steele, the broadcasters that are represented by your association are in a regulated industry and for that reason have a very special interest in the subject of government regulation; and you are under the direct jurisdiction of the CRTC, but the same broadcasters would be subject to other kinds of federal regulation.

Mr. Steele: Yes indeed.

Mr. Crosby (Halifax West): I see that your employees are under the Canada Labour Code . . .

Mr. Steele: Yes, they are.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . and you would have been subject to the AIB regulations when they were in force, and so on.

Mr. Steele: Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): Do you make a distinction between that kind of general government regulation that affects your broadcasters and the kind of very special regulation that is imposed on broadcasters through the Broadcasting Act and the CRTC?

Mr. Steele: I suppose I could take it piece by piece as there are quite a number of contact points between the whole structure of federal government and federal administration and the industry.

You have cited a couple that are quite important—not the AIB; we hope we do not have them back—but Health and Welfare, for example: the food and drug area; and the question of advertising and advertising standards. These things are very much a part of the codes of practice that the broadcasters of Canada should and must follow.

In things like that, we would have no more interest than say the rest of the advertising community and others who would like to see the same tests apply that we were talking about here, in terms of why things are done and how you review them. And we favour a principle of, as much as possible, self-regulation by codes of practice which have proven themselves to be reasonably effective in solving some of these areas.

The copyright-consumer and corporate affairs area is important to us. That is a subject that is coming up for discussion before Cabinet, and Parliament eventually, the new copyright law. I would certainly distinguish here between that kind of situation and, as I say, the direct CRTC relationship. What we need in the area of copyright is a chance to have a very effective discussion, and we are having it, with the officials and ministry on copyright as it affects the future of broadcasting and communications. And we know that there will be regula-

[*Traduction*]

M. Steele: Nous l'espérons . . . et qu'il s'ensuivra une déclaration importante.

Mais j'ai mentionné un autre facteur important. La propriété du système, la structure et les objectifs du système sont des secteurs qui doivent retenir prioritairement l'attention en matière de grandes orientations à prendre.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président.

Monsieur Steele, les radiodiffuseurs représentés par votre association font partie d'une industrie réglementée et pour cette raison ont un intérêt particulier pour la réglementation gouvernementale; et vous relevez directement du CRTC, mais tout en étant soumis à d'autres règlements fédéraux.

M. Steele: C'est tout à fait exact.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Et je vois que vos employés sont soumis au Code canadien du travail . . .

M. Steele: C'est juste, oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . et vous auriez été soumis aux règlements du AIB lorsqu'ils étaient en vigueur, etc.

M. Steele: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Faites-vous une distinction entre les règlements généraux du gouvernement qui touchent les radiodiffuseurs et toute cette réglementation spéciale imposée aux radiodiffuseurs par la Loi sur la radiodiffusion et par le CRTC?

M. Steele: Je suppose que je pourrais vous répondre point par point. Il y a plusieurs points de contact, si l'on veut, entre la structure globale du gouvernement fédéral et de l'administration fédérale, d'une partie, et l'industrie, d'autre part.

Vous avez mentionné quelques règlements qui sont très importants—et je ne fais pas allusion au *AIB*; nous espérons ne plus jamais revoir cette réglementation. Il y a le secteur santé et bien-être: les aliments et drogues, notamment; puis la question de la publicité et des normes publicitaires. Toutes ces préoccupations sont intégrées en majeure partie dans les codes d'éthique que tous les radiodiffuseurs du Canada doivent respecter.

Sur ces questions, nous n'aurions pas plus à dire que le milieu de la publicité, par exemple, pour ce qui est des attentes de chacun quant aux changements souhaitables et à la façon de procéder à la révision nécessaire. Nous favorisons, dans ces domaines, une espèce d'autoréglementation par le biais de codes professionnels, lesquels se sont d'ailleurs révélés raisonnablement efficaces.

Tout le domaine des droits d'auteur, de la consommation et des affaires touchant les sociétés revêt une importance particulière à nos yeux. Une nouvelle loi sur le droit d'auteur sera discutée incessamment par le Cabinet et, éventuellement, le Parlement. Je fais une distinction , oui, entre ce type de rapport et celui que nous entretenons face au CRTC. Dans le domaine des droits d'auteur, ce qu'il nous faut c'est d'avoir une discussion très efficace, et c'est effectivement ce qui se passe avec les fonctionnaires et le département des droits d'auteur,

[*Text*]

tions brought down eventually under whatever new law is brought forward here.

The Canada Labour Relations Board and the code—and since we are a federal industry, the employees are federally brought under the CLRB—have been a worry for us, quite frankly. I think there has been some rather difficult, I would suggest unfair, press discussion from time to time of the attitudes of the broadcasting industry towards labour questions. In fact, this kind of industry has a high element of what you would call creative personnel and people that work almost on a contract situation, and there have been some frictions there, which I do not cite as being too important at the present time; but we would like a more effective dialogue in that area with the federal agencies.

• 1620

Mr. Crosby (Halifax West): But my point is, and what I am interested in ascertaining from you is, that you do not distinguish between the government regulation that you are subjected to as a regulated industry in the broadcasting field and the regulation that you are subjected to simply because you are an employer carrying on an undertaking under federal jurisdiction.

Mr. Steele: I would not, personally, because I think all of these agencies have considerable power to effect the way in which the industry operates.

Mr. W. Stacey (Director, Government Relations and Public Policy, Canadian Association of Broadcasters): If I might just expand a little bit on that point, one of the other government departments whose actions greatly affect broadcasters, of course, is the Department of Communications. Their mandate comes under the Radio Act, which is a rather old statute, and it gives a very broad power to the minister.

To bring in some of the other elements that we have been talking about, one of the things about regulatory lag that concerns broadcasters is the amount of time, sometimes, that it takes to have technical proposals cleared by the Department of Communications. As you are aware, I am sure, the Broadcasting Act requires that a licence cannot be issued until such time as the technical facilities have been approved by the Department of Communications. So this is one other element that we get into as well.

I think our concern would be that, perhaps, departments like Communications should expand, to an extent, the way in which they have started up a consultative process, which their act does not require but which they appear to be doing on a voluntary basis. We would like to see that continue and we would like to see it expanded.

Mr. Steele: That is a very good point, because you get this "After you, Alphonse" situation where the CRTC deals with, say, this technical certificate. Every broadcaster has two licences. he has a technical licence to run a system and he has

[*Translation*]

notamment en ce qui a trait à l'avenir de la diffusion et des communications. Et nous savons fort bien qu'il découlera éventuellement toute une réglementation de la loi qui sera adoptée en temps et lieu.

La Commission canadienne des relations de travail et le Code du travail, quant à nous, sont une source de préoccupation, il faut être franc. J'estime que parfois la presse a assez injustement traité de l'attitude des radiodiffuseurs en matière de relations de travail. Ce type d'industrie compte dans ses rangs beaucoup de personnes créatives qui travaillent, en grande partie, sur une base contractuelle, et je ne cache pas qu'il y a certaines frictions, bien qu'elles ne m'apparaissent pas trop importantes à l'heure actuelle; mais il reste que nous aimerions entretenir un dialogue plus efficace à ce chapitre avec les organismes fédéraux.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais ce que je voudrais que vous me disiez clairement, c'est si vous faites une différence entre la réglementation à laquelle vous êtes soumis à titre d'industrie réglementée dans le domaine de la radiodiffusion-télévision, et la réglementation à laquelle vous êtes soumis en raison du fait que vous êtes un employé qui s'acquitte d'une fonction relevant de la compétence fédérale.

M. Steele: Personnellement, je n'en fais pas, car tous ces organismes ont beaucoup de pouvoir susceptible d'influer sur le fonctionnement de l'industrie.

M. W. Stacey (directeur, relations avec le gouvernement et politiques publiques, Association canadienne des radiodiffuseurs): Permettez-moi d'ajouter quelques éléments à ce dernier point. Le ministère des Communications est un autre ministère qui, bien entendu, exerce une influence importante sur les radiodiffuseurs. Son mandat est défini par une loi assez ancienne, la Loi sur la radio, laquelle confère d'ailleurs au ministre des pouvoirs assez étendus.

Pour rattacher tout cela aux préoccupations que nous avons soulevées plus tôt, une des choses qui préoccupent les radiodiffuseurs, c'est le temps parfois très long qu'il faut au ministère des Communications pour autoriser les propositions techniques. Comme vous le savez, la Loi sur la radiodiffusion interdit qu'on délivre un permis aussi longtemps que les installations n'ont pas été approuvées par le ministère des Communications. C'est un autre exemple du genre de situations que nous devons supporter.

Ce que nous souhaitons, au fond, c'est que les ministères comme celui des Communications, qui amorcent un processus de consultation sans toutefois en être contraint par la loi, poursuivent leur approche en ce sens et l'emplifient.

M. Steele: C'est un très bon point, en effet, car nous sommes soumis à un processus double, chaque radiodiffuseur devant avoir deux permis ou licences: une licence technique pour opérer un système et un permis social ou une licence du CRTC précisant ce que vous diffuserez.

[*Texte*]

what they call a social or a CRTC licence which states what he will broadcast.

Mr. Crosby (Halifax West): That is a very interesting contrast because, on the one hand, you are dealing directly with the government bureaucracy, representing the minister, and on the other hand, you are dealing with a regulatory agency.

In that connection, we hear from other witnesses and read in presentations the term "independent" as applied to a regulatory agency, and that in turn raises the question of how independent a regulatory agency should be. My own philosophy is that the power is in the government and that it should remain there, and they should not abrogate their ultimate responsibility to all the people to a regulatory agency. For better or for worse, I favour the idea of an ultimate appeal to the Cabinet in administrative areas, as opposed to areas that can be dealt with by a judicial process.

But I would just like to know what your own feelings are in terms of the independence of the regulatory agency—in your case, the CRTC; because, you have indicated—I think you cited, in fact—the classic legal statement that an administrative board should be questioned on its procedure and its fair dealing but not secondguessed on its judgment. Is that really the view you take of government regulation, that you want to look to the regulatory agency and not beyond?

Mr. Steele: Well, it is coming, I suppose, to the philosophy of regulation.

The independence of the CRTC has been most effective in the area of licensing, the hearings which have led to the licensing of the structure of the system and the conditions which have been attached to these. I do not think most broadcasters would quarrel with that sort of power being left to the independent agency provided that there is an opportunity, from time to time—and we always say these things in the context of what we are saying to you, that if the enabling statute requires sort of a redefinition of the objectives, it is not going to happen through the medium of this independent agency because they are too fed up and too busy doing the job or because it is not their job to change the whole framework of the system.

• 1625

I say that the independence really has to be in relation to the powers which they have specifically to regulate the industry concerned. I accept what you are saying about some mechanism for a review of the process, and that ultimately the Cabinet has to be that mechanism because it is the governor-in-council of the day; and we have said this, that this right of review is there now, but we are saying that, on the other side of that street, namely the initiating of directives to the regulatory body, there should be some means for that being reviewed, and secondly, that there should be some means of an independent review of actions taken by the executive branch of government.

[*Traduction*]

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est un contraste intéressant, car d'une part vous faites affaire directement avec la bureaucratie gouvernementale, le ministre, et, d'autre part, avec un organisme de réglementation.

Sous ce rapport, il nous est donné d'entendre d'autres organismes et de lire dans leurs présentations le mot «indépendant» pour décrire un organisme de réglementation, ce qui m'amène à soulever la question à savoir dans quelle mesure un organisme de réglementation doit-il être indépendant. Ma position est celle-ci: le pouvoir appartient au gouvernement et il doit demeurer entre ses mains; il n'est pas question qu'il abdique sa responsabilité ultime en faveur de tous et chacun, ou d'un organisme de réglementation. Pour le mieux ou pour le pire, je souscris à un appel au Cabinet en dernière instance dans les domaines administratifs, par opposition aux domaines relevant plutôt de la procédure judiciaire.

Mais j'aimerais savoir ce que vous pensez, vous, de l'indépendance des organismes de réglementation—dans votre cas, du CRTC—car vous avez cité ce cas classique qu'on peut remettre en question la procédure d'un organisme administratif et l'impartialité avec laquelle il a traité d'une question, mais non son jugement. Est-ce réellement votre façon de concevoir la réglementation gouvernementale, de vous en remettre à l'organisme de réglementation, point.

M. Steele: Bien, je suppose que nous approchons finalement du principe de la réglementation.

L'indépendance du CRTC s'est révélée des plus efficaces dans le domaine des permis et des audiences qui entourent tout le processus mis en branle à ce chapitre. Je n'ai pas l'impression que la majorité des radiodiffuseurs voudraient remettre en question ce type de pouvoir qu'on laisse à l'organisme indépendant, pourvu que l'on puisse périodiquement redéfinir les objectifs, ce qui ne se produira pas par l'intermédiaire d'un tel organisme indépendant, car il est débordé de travail et ce n'est pas son boulot que de modifier toute la charpente du système.

Il faut donc envisager cette indépendance en fonction des pouvoirs que détient l'organisme en vue de réglementer proprement dit l'industrie en question. Je conviens qu'il doit exister un mécanisme pour réviser le processus, ce mécanisme étant en fin de compte le Cabinet puisque c'est lui qui représente le gouverneur-en-conseil de l'heure; nous avons déjà dit que ce droit d'examen existe actuellement, mais nous ajoutons, en revanche, qu'il doit aussi exister une façon de réviser la façon dont sont transmises les directives à l'organisme de réglementation. Par ailleurs, il devrait exister un moyen de réviser de façon indépendante les actions prises par l'exécutif du gouvernement.

[*Text*]

Mr. Crosby (Halifax West): Actually, I join with Mr. Deniger, my colleague, in saying that I find your brief excellent and that it is well presented, and enables us to grasp the points that you have dealt with. But I am a little disturbed by your reference to Cabinet directives because I think that that is part of the philosophy that everything can be reduced to a policy, and that people only need to know the policy and react to it. That really comes to be government by policy rather than by people. My own experience over the years, for what it is worth, is that that just does not work; that it is the people making the decisions that you have to rely on ultimately and not the policy.

Do you seriously feel that a whole series of policies, handwritten and typed should be presented to the public and not to the government broadcasting industry, or do you think that, sometime, somebody just has to step in and decide the matter?

Mr. Steele: Of course. I would have to agree with you—put that way.

Mr. Crosby (Halifax West): That being the case, why do you want the CRTC to be in that situation rather than the Government of Canada, so to speak?

Mr. Steele: I suppose what I am really concerned about, and you must be wrestling with this yourself, is, can you envisage a Cabinet situation where with the kinds of complex regulatory relations that we have got—and not just with our industry but with others—where they would be constantly in the position of doing these policy reviews?

Mr. Crosby (Halifax West): Let us not confuse the principle with the practice yet.

Mr. Steele: Well, as far as the principle is concerned, the principle of a Cabinet review, I do not think we are arguing against it.

Mr. Crosby (Halifax West): You might be forced to reject Cabinet review because of the practical considerations but I do not like to see the rejection of the principle. Of course, I think it should be recorded that you deal with people who have got their licence: the CRTC is hardly going to object to that part of the process.

Mr. Steele: No, that is quite true. In fact, people are pretty zealous in protecting that . . .

Mr. Crosby (Halifax West): I imagine there are a lot of people out there that are not quite as satisfied with the . . .

Mr. Steele: Well, that has become a matter of whether they have sufficient access to the system to be able to make their case from time to time.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes.

Very briefly, one point is that I tend to support you on the idea of a tribunal to review government regulations before they are enacted. I appreciate, as Mr. Deniger says, that it may be just adding another level to the bureaucracy . . .

Mr. Steele: It so often happens.

[*Translation*]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je tiens à vous dire qu'à l'instar de mon collègue, M. Deniger, je trouve moi aussi que votre mémoire est excellent et bien présenté; il nous permet de bien saisir les points que vous soulevez. Je suis un peu perplexe, cependant, concernant votre allusion aux directives du Cabinet, car cela n'insère, à mon avis, dans cette philosophie voulant qu'on puisse tout réduire à une politique, les individus n'ayant ensuite qu'à en prendre connaissance et y réagir. Cela revient à préconiser un mode de gouvernement axé sur les politiques plutôt que sur les personnes. D'après mon expérience—prenez-la pour ce qu'elle vaut—cela ne fonctionne tout simplement pas; au bout du compte il faut s'en remettre aux personnes qui prennent les décisions, et non aux politiques.

Croyez-vous sérieusement qu'on devrait présenter au public toute une série de politiques écrites et bien dactylographiées, et non pas le faire pour l'industrie de la diffusion, ou ne pensez-vous pas qu'à un moment ou l'autre quelqu'un doit intervenir et trancher la question?

M. Steele: Bien entendu. Je dois être d'accord avec vous si vous présenter les choses ainsi.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans ce cas, pourquoi voudriez-vous que le CRTC soit dans une telle position plutôt que le gouvernement du Canada?

M. Steele: En fait, ce qui me préoccupe en réalité, et vous devez vous poser les mêmes questions, c'est de savoir comment le Cabinet réussira à étudier tout ce volume de réglementation complexe pour réviser les orientations à prendre dans chaque cas, et ne fais pas allusion à notre seule industrie?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ne mêlons tout de même pas les principes avec la pratique immédiatement.

M. Steele: Quant au principe de confier la révision au Cabinet, je ne crois pas que nous soyons en désaccord à ce sujet.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Peut-être faudrait-il en venir à rejeter un tel examen par le Cabinet, à cause de considérations pratiques justement, mais je ne voudrais pas qu'on rejette le principe. Il reste qu'on se trouve à faire affaire avec des gens qui ont leur permis ou licence: le CRTC ne s'objectera certes pas à cette partie du processus.

M. Steele: Non, c'est juste. En fait, on manifeste assez de zèle à protéger . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je présume qu'il y a beaucoup de gens qui ne sont pas très satisfaits de . . .

M. Steele: Le problème à ce moment-là, c'est que ces groupes n'ont peut-être pas toujours l'accès voulu au système pour faire valoir leur point de vue de temps à autre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui.

Très brièvement, j'aimerais souligner que je souscris à votre suggestion de créer un tribunal qui réviserait la réglementation gouvernementale avant qu'elle ne devienne loi. Mais je reconnais, avec M. Deniger, qu'on se trouve peut-être à alourdir tout simplement la machine bureaucratique . . .

M. Steele: Ce ne sera pas la première fois.

[*Texte*]

Mr. Crosby (Halifax West): . . . but I would like to think that I was the originator of that idea, as well, and I will tell you the circumstances very briefly.

There was a great problem in Nova Scotia with respect to labour legislation, with the trade unions always saying that they did not know legislation was going to be presented, that public opinion did not have an opportunity to form, and so on; and one of my suggestions was that there would be a tribunal to review and vet proposals for changes in labour management legislation. Is that what you have in mind, that there should be an opportunity to publicly vet regulatory provisions so that you would have an opportunity to test public opinion on the matter?

Mr. Steele: I think, on the basis of the way we have put the words together here, that we would probably look to the parliamentary committee process to accomplish what it is that you have in mind, rather than some special tribunal . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Well, what do you think that a tribunal is going to—I am sorry, what was your last word?

Mr. Steele: Well, it has that difficult role of making sure that executive discretion, when exercised, is in accordance with the . . .

• 1630

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, you would have the tribunal decide whether the regulation was . . .

Mr. Steele: *Ex post fact*, yes. If their directives can be given to the agency, I think that what we are saying is, allow that period during which there will be a chance to debate this—you know, have some process of hearing or review—and the role of the tribunal . . .

Mr. Crosby (Halifax West): You are thinking in terms of the parties involved as opposed to the public concern?

Mr. Steele: Yes.

Mr. Stacey: I think, Mr. Chairman, that maybe we should try to separate, too, the issue of the directives from the Cabinet and appeals to the Cabinet. What we were thinking of more, in the way of a tribunal, was the idea that if an appeal is launched, that a tribunal could look at the validity of an appeal request and then make a recommendation back to the Cabinet as to whether that appeal should be considered by the Cabinet.

Mr. Crosby (Halifax West): I have no other questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Okay.

Mr. Steele, we heard from the Department of Communications and the impression that I have in my mind, and this is subject to correction, is that they feel things are going along pretty well. What has your relationship with the department been?

Mr. Steele: Our relationship, on the whole, I guess can best be described as pretty co-operative, in terms of our ability to serve in a technical advisory way with them. If I have one complaint to make about it—and maybe it is not really a

[*Traduction*]

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . mais j'aimerais penser avoir donné naissance à cette idée moi-même; je vous explique pourquoi.

En Nouvelle-Écosse on s'est heurté à de sérieuses difficultés au sujet de la législation du travail, les syndicats se plaignant de ne jamais être au courant qu'un projet de loi allait être présenté, de ne pas permettre à l'opinion publique de se former, etc.; une des suggestions avancées prévoyait justement la création d'un tribunal ayant pour fonction de réviser les propositions de changement en matière ouvrière. Est-ce à ce genre de mécanisme que vous pensez, lequel permettrait d'examiner publiquement les dispositions réglementaires envisagées de façon à laisser au public le temps de se faire une idée à ce sujet?

M. Steele: D'après ce que vous dites, je pense que c'est plutôt vers les comités parlementaires qu'il faudrait se tourner pour accomplir ce dont vous parlez, et non vers un tribunal spécial.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais que pensez-vous qu'un tribunal va . . . je m'excuse, quel était votre dernier mot?

M. Steele: Bien, il a ce rôle difficile de s'assurer que la discrétion du pouvoir exécutif, lorsqu'on l'exerce, est conforme à . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oh, d'après vous le tribunal déciderait si la réglementation . . .

M. Steele: Rétroactivement, oui. Si le tribunal transmet ses directives à l'organisme, alors pourquoi ne pas prévoir une période de temps pendant laquelle ces directives feraient l'objet d'un débat. Il s'agit d'un processus de révision, d'audiences publiques, et le rôle du tribunal . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous pensez en fonction des parties en cause au lieu de l'intérêt public?

M. Steele: Oui.

M. Stacey: Je crois, monsieur le président, qu'il faudrait essayer de distinguer entre les directives provenant du Cabinet et les appels interjetés auprès du Cabinet. Lorsque nous avons proposé cette idée d'un tribunal, nous songions plutôt à son utilité en cas d'appel, alors qu'il aurait pour fonction d'examiner la validité d'un appel et de faire rapport au Cabinet en recommandant que ce dernier donne suite ou non à l'appel en question.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

Le président: OK.

Monsieur Steele, d'après ce que nous dit le ministère des Communications, les choses ne vont pas si mal du tout; on me corrigera si je me trompe. Quels rapports avez-vous eu avec le ministère?

M. Steele: On peut dire, en général, que nos rapports sont sous le signe de la coopération, notamment en ce qui a trait à l'aspect technique du processus de consultation. Ce que nous regrettons, cependant—et ce n'est peut-être pas le genre de

[*Text*]

complaint the kind of which this committee should be concerned with, I suppose—but we really wonder whether they regard us as part of their constituency from time to time. You know, they should. As Mr. Stacey says, the Radio Act is fully in the power of the Minister of Communications and the decisions which are carried forward by Canada in the spectrum field should be those that reflect the needs of those that are occupying the spectrum in Canada, and we have some concerns about this debate.

Having said that, we do have a better ongoing discussion with them. We would like to see it a little more formal.

The Chairman: A formal consultation process?

Mr. Steele: Yes, right from the minister down. We would like to see the minister, even though he has this tremendous power—because that Radio Act needs to be read: he is given pretty extensive powers, really, to propose and dispose of decisions in this field—on major questions, encourage the government of the day to ask the Minister of Communications to bring recommendations forward under that act for consideration by Cabinet.

The Chairman: You have a lag? You have a real problem with timing—in getting things acted upon?

Mr. Steele: That is right. This question of getting sort of technical clearances on changes, you know; that is a problem. Now, whether that is a manpower problem or . . .

The Chairman: How long does it take you?

Mr. Steele: Gosh, I do not know.

Wayne, you worked with CRTC. If somebody wants to change an antenna, how long do you figure it would take them to get it done?

Mr. Stacey: I think, to be fair to the department, we should point out that it is not entirely an internal process under their control because when you are dealing with international agreements in many cases facilities that are being proposed in Canada have to be cleared internationally, and sometimes the other countries, especially the United States, do not move as fast as we would like them to.

But the point that I was trying to make is that we do have a two-tier regulation in broadcasting, at the technical level and then at the Broadcasting Act level, and when you combine the two delays it becomes very lengthy.

The Chairman: Will you give us an example of something that you have wanted and how long it has taken you to get it?

Mr. Stacey: I have seen situations where an AM broadcaster has applied for, let us say, a change of facilities—in some cases it is a new station but usually it would be a change of facilities—and it would be fairly complicated technically; and by the time the Department of Communications has dealt with it internally and negotiated internationally, we can go up to nine months, perhaps, to get a final clearance on this.

[*Translation*]

plainte à présenter devant ce comité—c'est qu'on ne nous considère pas toujours comme ayant les mêmes préoccupations qu'eux. Comme M. Stacey l'a fait remarquer, la Loi sur la radio relève entièrement du ministre des Communications et les décisions adoptées dans ce domaine devraient refléter les besoins des intervenants; c'est une question qui nous préoccupe beaucoup actuellement.

Quoi qu'il en soit, nos rapports courants avec le MDC sont meilleurs, mais nous aimerions qu'ils soient plus officiels, formels.

Le président: Vous pensez à un mécanisme de consultation en règle?

M. Steele: Oui, à partir du ministre en descendant. Nous aimerions que le ministre—qui se voit attribuer des pouvoirs importants en vertu de la Loi sur la radio—encourage le gouvernement en place à demander au ministre des Communications d'amener des recommandations à l'intention du Cabinet au titre de cette loi.

Le président: Vous déplorez les retards? Vous avez de la difficulté à faire passer vos dossiers dans un délai raisonnable?

M. Steele: C'est exact. Il n'est pas facile de faire autoriser les changements techniques; j'ignore si cela est dû à un problème de main-d'œuvre ou . . .

Le président: Vous parlez de délais de quel ordre?

M. Steele: Je ne saurais vous dire.

Wayne, vous avez travaillé auprès du CRTC. Si quelqu'un veut changer une antenne, ça leur prendra combien de temps?

M. Stacey: Je crois que pour être honnête envers le Ministère il faut souligner qu'il ne s'agit pas d'un processus interne qui relève entièrement de lui parce qu'il y a des ententes internationales à respecter. Dans bien des cas, les installations qu'on propose au Canada doivent être autorisées internationalement, et parfois les autres pays, les États-Unis notamment, ne procèdent pas avec toute la célérité souhaitable.

Ce que je voulais mettre en évidence, en réalité, c'est que nous devons subir une double réglementation, sur le plan technique d'une part, et face à la Loi sur la radiodiffusion, d'autre part; la combinaison des délais nécessaires dans les deux cas rend le processus extrêmement long.

Le président: Pourriez-nous vous nous donner un exemple de quelque chose que vous avez demandée et nous dire combien de temps il a fallu attendre?

M. Stacey: J'ai déjà vu une station AM demander la modification de ses installations—ce sont le plus souvent des changements techniques assez complexes—et devoir attendre jusqu'à neuf mois avant que le ministère des Communications ait approuvé le changement et ait obtenu par la suite un accord international.

[*Texte*]

The Chairman: What is a change of facilities? Just increase your output?

Mr. Stacey: Perhaps an increase in power or a change in frequency.

Mr. Steele: You see, the North American broadcasting agreement, which ties Canada and the U.S. together, requires that we do this; and they must do the same thing . . .

The Chairman: Well, that is understandable.

Mr. Steele: Yes.

Now how much of this we can attribute fairly to the DOC here as opposed to FCC and the people in the United States is hard to say.

The Chairman: Do you have any type of time limit, if we had it in our power to enact one, that you feel would be reasonable?

• 1635

Mr. Steele: I would think that on the clearing of something like this, I know of no reason why they should not be able to give back an answer in, say, a three-month period. Would you not agree, Wayne?

Mr. Stacey: Well, in fact, there is a limitation in the agreement that we have with the Americans.

The Chairman: Which is how long?

Mr. Stacey: I am not certain of the time but I think it is something extraordinarily short, something in the order of 60 days; and in my recollection, the Americans have not been able to abide that provision for many, many years, and the department has not been inclined to push it.

So all of these delays tend to come together to the point where broadcasters or potential broadcasters who have made an application to the commission find that they are waiting for a period, from the point in time when they start the application to when it is heard and there is a decision coming out, of anywhere between a year and eighteen months—especially for larger stations in metropolitan areas.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Mr. Chairman, I would like to come back to the topic of regulatory agencies and, in particular, to the CRTC practice in terms of its form of decision-making.

You mentioned in your brief that you have difficulty with CRTC decisions because, first, they basically do not give the reasons for their decision, and secondly, even if sometimes through the grapevine you might be aware that one or two commissioners were in disagreement or agreement with your application, that dissent might not be transparent in the decision because the decision does not have the actual reasons like a normal judicial decision would—or even like CTC decisions would. I wonder if you would comment on that.

Mr. Steele: I do not know whether we would want anything other than a consensus approach to this one. Very rarely do issues come up where you will find a recorded minority

[*Traduction*]

Le président: Qu'entendez-vous par un changement d'installations? Une augmentation de la puissance simplement?

M. Stacey: Une augmentation de puissance un changement de fréquence, par exemple.

M. Steele: Il existe une entente nord-américaine en matière de radiodiffusion qui lie le Canada et les États-Unis et nous oblige à procéder ainsi; ils doivent faire la même chose de leur côté . . .

Le président: C'est compréhensible.

M. Steele: Oui.

Il est difficile de préciser dans quelle mesure tout cela dépend du MDC, par opposition à la *FCC* et à ce qui peut se passer aux États-Unis.

Le président: Quel délai serait raisonnable, d'après vous, advenant qu'on puisse en établir un?

M. Steele: Je crois que dans un cas de ce genre il n'y a pas de raison pour qu'on ne puisse pas nous donner une réponse dans un délai de trois mois. Seriez-vous d'accord, Wayne?

M. Stacey: A vrai dire, il y a déjà un délai de prescrit dans l'entente que nous avons avec les États-Unis.

Le président: Quel est ce délai?

M. Stacey: Je ne suis pas sûr, mais je crois savoir que c'est extraordinairement court, quelque chose comme soixante jours. A ma connaissance, les Américains ne sont pas en mesure de respecter ce délai depuis des années, et le Ministère n'est pas porté à faire des pressions non plus.

Si l'on fait la somme de tous ces délais, il n'est pas rare qu'il s'écoule entre une année et dix-huit mois depuis la date à laquelle une station présente une demande à la commission et le moment où il entend dire qu'une décision est imminente. Cela est surtout vrai pour les stations situées dans les grands centres urbains.

Le président: Monsieur Deniger.

M. Deniger: Monsieur le président, j'aimerais qu'on revienne à la question des organismes de réglementation, notamment aux pratiques en cours au CRTC en ce qui a trait à la prise des décisions.

Vous mentionnez dans votre mémoire que vous éprouvez des difficultés face aux décisions du CRTC, premièrement parce que le CRTC ne fournit pas les motifs de ces décisions et, deuxièmement, parce que si par hasard un ou deux commissaires étaient en faveur ou contre la demande, cela ne paraîtrait nullement dans la décision rendue puisque les raisons ne sont pas mentionnées comme elles le seraient dans une procédure judiciaire normale ou même dans une décision rendue par la CCT, par exemple. Pourriez-vous apporter vos commentaires à ce sujet?

M. Steele: Je ne sais pas si nous voudrions autre chose qu'un consensus dans ce genre de situation. Il est très rare qu'une décision soit rendue avec une position minoritaire de la part

[*Text*]

position on the part of the commissioners, but this is not a supreme court we are talking about: it is a regulatory tribunal; and the system, I think, by and large, has worked fairly well from our point of view.

As to whether or not we have very many complaints abour our not knowing the reasons behind the decisions, let me cite a different kind of example.

What we definitely note in the CRTC these days, and it is a source of concern to everybody that is regulated and has a licence, is their tendency to grant short licences. They have power to grant a licence for up to five years under the act; but for purposes of achieving some objective which they may not have made quite explicit in their decision about it, they will limit the licence, as they have done recently in limiting a whole bunch of Montreal stations to 18 months. That is a difficult process, as you have got to bring it all back again in eighteen months' time.

Mr. Deniger: How do you then understand why your application has been turned down?

Mr. Steele: Well, we are in danger of getting too much information in some of the decisions we are getting from the CRTC these days—very extensive prose analyses. Our quarrel, really, is with the approach they are taking, the judgments they are using, on some of these licence applications.

Mr. Deniger: Then if you have no fundamental disagreement with the format of the decision, why would you then want the internal evidence to be on the public record?

Mr. Steele: I think we are being consistent here in saying that there should be evidence of the basis on which any decision is made by a regulatory body.

Mr. Deniger: Do you not think that that should be actually the heart of their decision?

Mr. Steele: Yes. Do you find that inconsistent with what we are saying here?

Mr. Deniger: It seems to me to be inconsistent. I guess it is because I am not as familiar with the CRTC as I am with some other judicial bodies.

I am a lawyer myself and, to me, you basically render a decision by analysing the facts, stating the law, the practices, and then you basically make the decision.

Mr. Steele: Well, sometimes we do see a CRTC decision where they just say, "Request denied"—no explanation.

Mr. Deniger: And that is it.

Mr. Steele: That is Star Chamber, really. You do not know whether—well, you get no guidance.

Mr. Deniger: I will tell you that one of the reasons why decisions like that do occur is because it is very difficult to appeal that kind of a decision.

Mr. Steele: Yes.

Mr. Deniger: Because, what grounds can you use? I mean, international justice, or whatever?

[*Translation*]

d'un commissaire, mais il n'est pas question d'une cour suprême, ici, mais bien d'un tribunal de réglementation. De notre point de vue, le système a assez bien fonctionné jusqu'ici.

Quant à savoir si nous avons plusieurs plaintes au sujet de l'absence de raisons pour justifier une décision donnée, j'aimerais apporter un exemple un peu différent.

Ce que nous relevons des décisions prises ces derniers temps par le CRTC, c'est une tendance à délivrer des permis de courte durée. La loi l'autorise à aller jusqu'à cinq ans, mais en vue d'atteindre un quelconque objectif pas toujours très clair dans la décision rendue, il limite la durée de la licence; c'est précisément ce qui s'est passé récemment dans le cas de certaines stations montréalaises qui ont vu leur licence limitée à dix-huit mois. Ce n'est pas une situation très intéressante, puisqu'il faut recommencer le tout dix-huit mois plus tard.

M. Deniger: Comment faites-vous alors pour savoir pourquoi votre demande a été rejetée?

M. Steele: A vrai dire, on nous inonde ces jours-ci d'une surabondance d'information, d'analyses à n'en plus finir. Notre cheval de bataille a plutôt trait aux méthodes employées, aux principes sous-jacents, par rapport à certaines de ces demandes.

M. Deniger: Si vous n'êtes pas en désaccord sur le fond de la procédure, pourquoi donc tenez-vous tant à ce que tout se passe publiquement?

M. Steele: Je ne crois pas que nous adoptions une position contradictoire en exigeant que toute décision d'un organisme de réglementation puisse être mise à nue quant aux motifs qui l'ont justifiée.

M. Deniger: Pensez-vous que le cœur de la décision devrait tenir à de telles considérations?

M. Steele: Oui. Y voyez-vous là une position contradictoire de notre part?

M. Deniger: C'est l'impression que j'ai, oui. Peut-être est-ce en raison du fait que je ne connais pas le CRTC aussi bien que certains autres corps judiciaires.

Je suis avocat, personnellement, et selon moi, vous rendez fondamentalement une décision en analysant les faits, en énonçant la loi et les pratiques, puis en prenant la décision tout simplement.

M. Steele: Eh bien, il arrive qu'une décision du CRTC ne soit rendue qu'avec la mention «Demande rejetée», sans aucune explication.

M. Deniger: Et c'est tout.

M. Steele: Il n'y a pas moyen de savoir à quoi s'en tenir.

M. Deniger: Je vous dirai qu'une des raisons pour lesquelles on voit de telles décisions, c'est qu'il est très difficile d'en appeler d'une décision de ce genre.

M. Steele: Oui.

M. Deniger: Sur quoi allez-vous fonder votre appel? Sur la justice internationale, ou quoi encore?

[*Texte*]

Mr. Steele: Yes, that is right. But I do not know—Wayne, would you say that this is typical? That is not a typical situation.

Mr. Stacey: No, generally they are fairly complete in the reasons they give. Quite often, in a decision where there are competitive applications—let us say that there are three or four people applying for one single licence—they will go into some length as to why they chose the one who was awarded the licence. Then they will just dispose of the others with a short sentence that would be along these lines: "As a result of the previous comments, the following applications are denied", and then they will list them; and then you have to read into that portion of the decision which was positive for the person who won it why it was negative for the ones who did not. That may be complicated but that is about what it amounts to in many decisions.

• 1640

Mr. Deniger: I do not want to get involved too much in the overlap of federal and provincial jurisdiction . . .

Mr. Steele: I think we should.

Mr. Deniger: Maybe we should, but maybe not this committee.

But you do state an interesting example in yourt brief, in this field, and that is about the regulations on advertising—and they are basically provincial—having a direct impact on your industry and regulating it in a certain way. That example, I think, of regulatory overlap: how important is it? How painful is it to your industry?

Mr. Steele: Painful? Yes, indeed, it is painful, where policies of particular provincial governments, in their own best political wisdom, will say, ""You may not advertise in this area." And, since we are talking this way: beer and wine advertising is allowed in some provinces but is denied in a number of others. Well, you just live with that situation: you do not have uniformity of approach across the country as far as this whole industry is concerned.

But when you get into the matter of provinces establishing, as they are doing— again, quite legitimately, within their own jurisdictions—codes of practice, we will say, relating to advertising to children, or advertising or not advertising, or advertising in certain ways, certain types of products, then we would argue for some mechanism for achieving a more national view of this. And we argue this with the provinces.

So, one of our concerns is that if the federal government, as a result of the evolution of our constitutional discussions, gives up certain areas, we might get ten more regulatory bodies and a greater potential for this sort of regulation.

Mr. Deniger: Thank you.

Mr. Kane: Just to clarify. The problem is not in multiple approvals as much as it is in the lack of uniformity in the various provinces?

[*Traduction*]

M. Steele: C'est un fait. Mais je ne sais pas si cela est typique; qu'en pensez-vous Wayne? Ce n'est pas typique, non?

M. Stacey: Non, à vrai dire le CRTC est assez complet dans les raisons qu'il donne. Très souvent, lorsqu'il s'agit de prendre une décision dans une situation de concurrence, le CRTC fournira une explication détaillée des motifs pour lesquels il choisit tel candidat plutôt que tel autre, mais il n'ira pas dans les mêmes détails pour les demandes rejetées, se contentant de conclure par une phrase du genre: «Compte tenu des observations ci-haut, les demandes suivantes sont rejetées». Il faut alors retourner aux motifs invoqués pour choisir l'heureux candidat afin de savoir pourquoi votre demande est refusée. Cela peut se révéler assez complexe, mais c'est à peu près à cela que les choses se résument dans la plupart des cas.

M. Deniger: Je ne voudrais pas trop diriger la discussion sur le chevauchement entre les compétences fédérales et provinciales . . .

M. Steele: Je crois que nous devrions le faire.

M. Deniger: Ce serait peut-être souhaitable, mais pas à l'intérieur de ce comité.

Par contre, vous mentionnez un exemple intéressant dans votre mémoire, à ce chapitre, concernant la réglementation en matière de publicité. Cette réglementaion, qui est fondamentalement provinciale, a des répercussions directes sur votre industrie, n'est-ce pas? Jusqu'à quel point ce type de chevauchement dans la réglementation vous incommode-t-il?

M. Steele: C'est une situation très peu commode, en effet, c'est le moindre qu'on puisse dire. Ce qui se produit, c'est que les divers gouvernements provinciaux interdisent divers genres de publicité—sur la bière et le vin, par exemple—et il n'y a aucune uniformité d'un bout à l'autre du Canada, ce qui crée une situation difficile pour notre industrie.

L'établissement de ces codes professionnels par les provinces est bien légitime de leur point de vue, bien entendu, mais nous aimerions qu'on en arrive à une certaine uniformité dans ce domaine. Nous cherchons d'ailleurs à établir, avec les provinces, un mécanisme dans ce sens.

Tout le processus de révision constitutionnelle en cours nous intéresse au plus haut point à ce chapitre, car si le gouvernement abdique certains secteurs de compétence dans ce domaine, on risque de se retrouver avec dix autres organismes de réglementation et la multiplication de ce genre de règlements.

M. Deniger: Merci.

M. Kane: Quelques précisions simplement. Le problème ne se situe pas au niveau des multiples autorisations à solliciter, mais tient davantage au manque d'uniformité, c'est ça?

[*Text*]

Mr. Steele: Quite so. And this is inevitable in a federal system, but you can just see that this will become a major problem.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Steele, on page 6 of your brief, you make some suggestions about parliamentary review of departmental regulatory proposals. You state that regulatory programs initiated by independent agencies require different handling, in your view, and that you will deal with that question later. You do deal with the independent agencies to a great extent later on, but I was wondering: is there any specific matter that you are referring to in that sentence?

Mr. Steele: I do not think so, Mr. Berger.

Mr. Berger: You are not just talking about, for example, the prior review of regulations by independent agencies but are talking about the review of results on a periodic basis and so forth? Because in the preceding two pages, you are referring pretty much to . . .

Mr. Steele: The whole process of . . .

Mr. Berger: Well, you are referring to the prior review of departmental regulatory proposals, and what you are suggesting is a fairly elaborate system for consultation and, you suggest, also for parliamentary review.

Presumably it is the prior review you are talking about at the bottom of page 4: "What would be both useful and practical is a legislated requirement that all subordinate legislation be tabled in Parliament 90 days in advance of its proposed date of effect. If for some reason a reasonble number of senators or MPs object to it, there should be a provision for automatic referral to the appropriate committee or joint committee for study and public hearings". Then you provide for a manner in which the committee would report and how then Cabinet could react to the committee's report. So that is dealing with a prior review of regulations, correct?

Mr. Steele: That is right.

Mr. Berger: On the next page, on page 6, where you say that you will deal with the independent agencies in a different manner, or later on . . .

• 1645

Mr. Steele: Then we are getting, really, if I could just go into that point for a second, into the CRTC—Cabinet type relationship—because the CRTC is, to a very large extent, an independent body—to initiate, through a hearing process, regulations in this industry. This is really what we are basically concerned with here.

Mr. Stacey: I might also point out, just to help Mr. Berger, Mr. Chairman, that if you look at page 13, we note that it is important to differentiate between the regulatory programs of government departments and of independent regulatory agencies; and following that, is our suggestion about how you might

[*Translation*]

M. Steele: Tout à fait. C'est inévitable dans un système fédéral, mais vous pouvez voir où cela risque de nous mener.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, Monsieur le Président.

Monsieur Steele, à la page 6 de votre mémoire, vous faites certaines suggestions au sujet de l'examen parlementaire des propositions ministérielles en matière de réglementation. Vous affirmez que les programmes de réglementation relevant de l'initiative d'organismes indépendants fait appel à des considérations spéciales et vous reportez la question à une autre section de votre mémoire. Vous traitez des organismes indépendants assez longuement plus loin, mais je me pose la question suivante: faites-vous allusion à une question en particulier dans cette phrase que je viens de mentionner?

M. Steele: Je ne crois pas, Monsieur Berger.

M. Berger: Vous ne faites pas allusion, par exemple, à l'étude préalable des règlements par les organismes indépendants, mais plutôt à la révision des résultats sur une base régulière, c'est ça? Parce que dans les deux pages précédentes, vous parlez beaucoup de . . .

M. Steele: Tout le processus de . . .

M. Berger: Bien, vous mentionnez l'examen préalable des propositions ministérielles en matière de réglementation, et ce que vous suggérez est un système relativement complexe de consultation, en plus d'une étude parlementaire.

Je présume que c'est de l'examen préalable auquel vous faites allusion au base de la page 4: «Ce qui serait le plus utile et pratique, c'est que l'on prescrive dans la loi que toute loi subordonnée soit déposée devant le Parlement 90 jours avant la date prévue d'entrée en vigueur. Si pour quelque raison, un nombre raisonnable de sénateurs et de députés s'y opposent, une disposition spéciale adresserait automatiquement la question au comité approprié pour étude et audiences publiques.» Vous établissez ensuite de quelle façon le comité pourrait communiquer le résultat de son étude, puis comment le Cabinet pourrait réagir au rapport du comité. Donc, il s'agit bien de l'étude préalable des règlements, n'est-ce-pas?

M. Steele: C'est exact.

M. Berger: A la page suivante, à la page 6, vous dites ensuite que vous aborderez les organismes indépendants différemment, ou un peu plus loin . . .

M. Steele: Nous parlons ensuite, si vous le permettez, des rapports entre le CRTC et le Cabinet—le CRTC étant, dans une large mesure, un corps indépendant—comme moyen d'initier, par un mécanisme d'audiences, l'élaboration de la réglementation dans cette industrie. C'est essentiellement à cela que nous voulons en venir ici.

M. Stacey: Si on se reporte à la page 13, Monsieur le Président—ce qui suit devrait aider M. Berger—on note qu'il est important de différencier entre les programmes de réglementation des ministères gouvernementaux et ceux des organismes indépendants de réglementation; nous suggérons

[*Texte*]

consider dealing with the programs of the independent regulatory agency. And I think that maybe that might cover the question that you had. Basically, it comes down to a review by parliamentary committees with the aid of expert staff in order to look at certain programs that an independent agency might have entered into.

Mr. Berger: You set out your proposals in great detail and I think I should thank you for your endorsement of parliamentary reform.

Mr. Steele: We are not alone in making that, but I hope that the committee system can be strengthened.

Mr. Berger: I certainly think that at some time or other we have to display our colours and I am certainly an unabashed and unashamed supporter of parliamentary reform; and even if it takes us somewhat in the direction of a congressional system, I am not afraid of that. I think that these things have to be explored and I happen to think that maybe a combination of our parliamentary system and a congressional system may produce a system of government which is best suited to modern complex societies. Enough of the preaching, though.

I think though, that you provide answers there for some of the concerns that have been raised about increasing parliamentary involvement. Our staff here have prepared some questions, like: "Do you have any advice on how members could manage the flow of information that would result from these proposals?" Well, I think that you answered, but I think the answers are in your brief.

Mr. Steele: I think they are, really, when we talk about strengthening the infrastructure of Parliament itself.

Mr. Berger: In particular, you talk about "management by exception"—that is a term you use.

Mr. Steele: Yes.

Mr. Berger: Perhaps you could expand upon what you mean by that.

Mr. Steele: I guess if you are running a management system where you are only concerned with the exceptional variances, you are looking at key points that may strike the committee, or the public, or the parliamentarians, as being a fundamental issue that needs to be examined, rather than to consider its role to be to review the whole range of the decisions that you will inevitably be faced with, with this new paper flow.

Choosing an example of this would be very difficult, I suppose, although if I thought about it for a minute, it might not be too hard to do. It might even be some decision that seems to change the direction of the regulatory policy that the agency has been following.

Mr. Kane: I just have a question of verification. When you are dealing in "management by exception", you can do it in one of two ways, as I understand it. You can do it on an ad hoc basis, a random sampling basis, and pull things out from time to time. Alternatively, you could have mechanisms that would

[*Traduction*]

ensuite comment on pourrait traiter les programmes relevant des organismes indépendants. Ce passage répond peut-être à la question que vous posez. Fondamentalement, cela revient à un examen mené par les comités parlementaires avec l'aide d'un personnel d'experts et ayant pour but d'étudier certains programmes qu'un organisme indépendant aurait pu mettre sur pied.

M. Berger: Vos propositions sont bien détaillées et je dois vous remercier d'appuyer la réforme parlementaire.

M. Steele: Nous ne sommes pas les seuls à le faire, mais nous espérons que le système des comités pourra être renforcé.

M. Berger: Je suis de ceux qui pensent qu'à un moment ou l'autre il faut se montrer sous son vrai jour; quant à moi, je n'ai aucune hésitation ou honte à dire que je suis en faveur d'une réforme parlementaire. Et j'ai aucune crainte de voir les choses évoluer vers un système congressionnel. Il faut à mon avis nous pencher sur ces questions et je pense que peut-être une combinaison de notre système parlementaire et du système congressionnel pourrait produire un système de gouvernement qui convient davantage à nos sociétés modernes complexes. Mais c'est assez pour les sermons.

Je crois que dans cette partie de votre mémoire, cependant, vous répondez à certaines questions qui ont été soulevées au sujet de la participation croissante du parlement. Notre personnel a préparé quelques questions comme: «Avez-vous une idée de la façon dont les membres pourraient traiter toute l'information qui découlera de ces propositions?» Vous y avez répondu dans votre mémoire, j'ai l'impression.

M. Steele: C'est à ce genre de choses que nous faisons allusion quand nous suggérons qu'on renforce l'infrastructure du Parlement.

M. Berger: Plus précisément, vous employez l'expression «gestion par exception» à un moment donné.

M. Steele: Oui.

M. Berger: Pourriez-vous expliciter davantage votre pensée à ce sujet?

M. Steele: On pourrait dire qu'il s'agit d'un système de gestion axé uniquement sur les cas exceptionnels, les points clés susceptibles d'intéresser le comité, le public ou les parlementaires comme étant fondamentaux et nécessitant un examen particulier. C'est en contre-partie, si l'on veut, à la pratique voulant qu'on examine toutes les décisions auxquelles il faut inévitablement faire face un jour ou l'autre dans un système mettant en valeur la consultation.

Il serait peut-être difficile de trouver un exemple concret de ce principe de gestion, mais je suppose qu'en s'y arrêtant un instant on pourrait y parvenir. Il pourrait même s'agir d'une décision qui semble changer l'orientation fondamentale suivie par l'organisme de réglementation.

M. Kane: Une simple question de vérification. Ce mécanisme de «gestion par exception» peut s'appliquer de deux façons, si je comprends bien. D'une part, l'examen en question peut porter sur des points choisis au hasard. D'autre part, on peut décider d'identifier au préalable quels sont les points clés et les retirer du système une fois qu'ils sont identifiés.

[*Text*]

identify key points; and once you have identified them, you would pull them out.

Now, as I understand your brief, you are recommending the latter approach; but you would have to be aware of all the matters coming by so that you could identify the key factor coming through.

Mr. Steele: And that could turn out to be quite a load.

Mr. Kane: That is precisely my point.

Mr. Steele: Yes.

• 1650

Mr. Kane: If members have difficulty right now coping with the load, how could they cope with this additional load that will require them to monitor everything going by so that they could, in fact, pull out that key factor?

Mr. Steele: Hopefully, you will try and reduce the workload through reducing the number of regulatory situations you now have.

But, if we assume that the agencies are going to be as busy as they always were, then I do not have an easy answer for that; but I think I could go about suggesting, in our industry, some classification, for example what we would consider to be the key areas and the things to watch for.

Mr. Kane: All right. But in the institutional area, or the management sense, would you recommend expanding the staff of a member's office or do you see the staff being increased at the parliamentary committee stage?

Mr. Steele: I think the committees themselves have to be better served by research staffs in this area who would be given the task of putting material together for the members of the committee. I make no comment on the members' office staffs themselves; they obviously have got very heavy workloads in their own right, for a variety of reasons.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Just one point I wanted to clarify, Mr. Steele. You said in your brief that you recommended a special tribunal to review regulatory decisions that would be referred to Cabinet. I took that to mean all kinds of regulatory regulation: for example, Canadian content regulations as well as a decision over granting of licence. I now realize, in the light of the discussion, that you did not really mean that; that you do not think that a . . .

Mr. Steele: Well, it could; but it depends really on the way in which a review of the Canadian content thing would come up, I suppose.

Mr. Stacey: You should be aware, perhaps, Mr. Crosby, that Canadian content is not something that is applied individually to each station, that it might be forty for one and sixty for another: it is an even number that applies to everyone; and that would be the sort of thing that would come into the policy directive area.

When the commission issues a decision that may renew a licence, let us say, where they might say, "Even though you

[*Translation*]

Maintenant, si j'ai bien compris votre mémoire, vous recommander la seconde méthode, ce qui implique que vous devez absolument être au courant de tout ce qui se passe pour pouvoir effectuer le choix en question.

M. Steele: Et cela représente un travail immense.

M. Kane: C'est exactement à cela que je veux en venir.

M. Steele: Oui.

M. Kane: Si les membres sont déjà surchargés, comment peut-on s'attendre qu'ils pourront contrôler tout ce qui se passe afin d'extraire les éléments clés?

M. Steele: Idéalement, on en viendrait à diminuer leur charge de travail en réduisant le volume de la réglementation tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Mais s'il faut supposer que les organismes seront aussi occupés que maintenant, alors je ne sais pas trop ce qu'il faut envisager; peut-être un système de classification qui permettrait, pour notre industrie, de déterminer au préalable quels sont les secteurs clés à surveiller.

M. Kane: D'accord. Mais sur le plan institutionnel ou de la gestion, recommanderiez-vous qu'on augmente le personnel rattaché à un député ou croyez-vous plutôt que c'est au niveau du comité parlementaire qu'il faudrait accroître les effectifs?

M. Steele: Je crois que ce sont les comités qui ont besoin d'être aidés par un personnel de recherche capable de rassembler le matériel nécessaire à l'intention des membres du comité. Pour ce qui est des bureaux des députés, je n'ai rien à proposer comme tel; c'est sûr qu'ils ont déjà beaucoup de travail, pour diverses raisons.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais que vous m'éclaircissiez un point, Monsieur Steele. Vous dites que dans votre mémoire vous recommandez la création d'un tribunal spécial chargé de réviser les décisions en matière de réglementation qui serait adressées au Cabinet. Je croyais, au début, que vous englobiez toute la gamme de réglementation: par exemple, concernant le contenu canadien des émissions et l'octroi des licences aussi. Je me rends compte, à la lumière des discussions, que ce n'est pas ce que vous voulez dire; vous ne pensez pas que . . .

M. Steele: Ce pourrait être comme vous l'entendiez; tout dépend de quelle façon on traiterait toute cette question du contenu canadien des émissions.

M. Stacey: Il ne faut pas oublier, monsieur Crosby, que la réglementation touchant le contenu canadien s'applique de la même façon à toutes les stations; il n'a a pas un pourcentage qui s'applique à l'une et un autre qui s'applique à une autre. Cette question relèverait d'ailleurs de ce secteur des orientations à décider.

Il pourrait arriver, par exemple, que la commission renouvelle une licence, mais en précisant que même si la station

[*Texte*]

are meeting Canadian content, we want you to do better Canadian content", and they do not quantify or qualify what they mean by better, then perhaps that decision itself, that very precise decision, would be appealed to the Cabinet; and, at that time, someone would have to decide whether the commission had legitimately interpreted what a fair measure of Canadian content would be for that particular licensee.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, another group, the Retail Council of Canada, suggested an ombudsman kind of agency that would look at proposed regulations and pass some judgment on them, or at least give an opportunity for public opinion to be expressed. That is not what you had in mind in your suggestion?

Mr. Steele: Not on my definition of what most people think of an ombudsman as: somebody who gives relief to a citizen who has a grievance, to pursue it right down the line. We think of the independent review mechanism.

Mr. Crosby (Halifax West): That was their term, though.

Mr. Steele: But people use this term "ombudsman" to mean various things.

Mr. Crosby (Halifax West): In your proposal for a 10-year review, you did not mean throwing out all the broadcast licences every 10 years and starting all over again?

Mr. Steele: Well, they are thrown out three times in every 10-year period now, in a way, because the hearings to review and renew these come up regularly.

But, no, I was thinking of the basic law: the law itself needs to be reviewed.

Mr. Deniger: How costly is the average application to renew?

Mr. Steele: To get ready for a licence renewal?

Mr. Deniger: Renewal, yes.

I do not want you to tell me your fee but I am interested in finding out how much it would cost for the preparation of documents, the expert witnesses, the cost of holding the hearing, just for a review of a licence?

Mr. Stacey: I would not even care to hazard a guess, for instance, what it would cost, in total, to have all of, let us say, the major television stations in Toronto reviewed when they come up for licence renewal because it would just be a fantastic cost, I am sure. I know that the CBC, when their licences come up for renewal, put a great deal of effort into it, especially for the network licences, but I really would feel most unqualified to give you an answer.

Mr. Deniger: Because there is the practice of the CRTC's granting licences for a short period that was mentioned; so there, there is certainly an dditional cost to the station.

Mr. Steele: Incredible. And it occupies the time of the key people, too, you know; tying them up through the hearings.

[*Traduction*]

répond à la norme relative au contenu canadien, cette station devrait améliorer son contenu canadien. Si la commission ne précise pas davantage ce qu'elle entend par «améliorer le contenu canadien» dans ce cas, alors on pourrait très bien faire appel devant le Cabinet, qui déciderait par la suite si la commission a légitimement interprété la réglementation dans ce cas précis.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Un autre groupe, le *Retail Council of Canada* a suggéré la création d'un organisme faisant fonction d'«*ombudsman*»; cet organisme examinerait les projets de réglementation et ferait connaître son avis sur ceux-ci, ou du moins il fournirait l'occasion au public de se faire une opinion à ce sujet. Ce n'est pas à ce type d'organisme que vous pensiez, non?

M. Steele: Non, pas selon la définition qu'on donne habituellement au terme «*ombudsman*», c'est-à-dire une personne qui donne suite à un grief présenté par un citoyen en poursuivant toutes les démarches nécessaires. Nous pensons plutôt à un mécanisme indépendant de révision.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais c'est le mot qu'ils ont employé.

M. Steele: Les gens utilisent ce mot en lui donnant des ens bien différents.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans votre proposition sur une révision à tous les dix ans, vous ne vouliez pas dire qu'on annule toutes les licences à ce moment-là pour recommencer à zéro?

M. Steele: Eh bien, à l'heure actuelle c'est précisément ce qui se passe à tous les trois ans environ, puisque le processus des audiences revient trois fois en dix ans.

Mais en fait, non, je pensais plutôt à la loi comme telle; c'est la loi qu'il faut réviser.

M. Deniger: Combien peut-il en coûter actuellement pour renouveler une licence ou un permis?

M. Steele: Pour se préparer à un renouvellement?

M. Deniger: Un renouvellement, oui.

Je ne vous demande pas quels sont vos frais, mais j'aimerais savoir combien il peut en coûter pour préparer les documents, acquitter les honoraires des témoins experts, tenir les audiences, etc. en vue du renouvellement d'un permis?

M. Stacey: Je n'oserais même pas avancer un chiffre, mais je sais que dans le cas d'une station majeure de télévision de Toronto, par exemple, ce coût est phénoménal. Je sais que Radio-Canada, notamment, y met beaucoup d'effort, mais je ne pourrais avancer un chiffre comme tel.

M. Deniger: A cause de la pratique du CRTC, qui délivre des permis pour de courtes périodes; c'est sûrement coûteux pour les stations, non?

M. Steele: Cela représente des dépenses incroyables, sans mentionner le temps des personnes clés qui doivent être présentes aux audiences.

[*Text*]

Mr. Stacey: And you know, when you come back after eighteen months to plead for your licence renewal again, that as you got a short-term renewal the last time, you are going to have to do even better in terms of preparation after that eighteen months. So, of course, your cost will go up at that point, too.

Mr. Deniger: Is there a relationship between how well the station has done and the content of the regulation?

• 1655

Mr. Deniger: Is there a relationship between how well a station has done, in relation to the contents of the regulation of the CRTC, and the length of their licence?

Mr. Stacey: Yes. If the broadcaster has done well in their minds, then he gets a fullterm renewal, which would generally be five years. If there is any deficiency, in the minds of the commission, then the broadcaster is generally given a lesser term.

Mr. Steele: I think what we are saying to you is that if he takes a look at the pattern of renewals over the last year or two, he has got to be worried; because we are, when something has gone wrong with the number of short-term renewals, for example.

The Chairman: Could I just ask a question? You have talked about the question of the confidentiality of information submitted, you have addresed it; you have come up with a proposed solution and you are not entirely happy with it. How does this proposed solution differ from current practice?

Mr. Steel: Wayne, would you please take a quick look at this—page 7.

I am saying here that information not marked "confidential" can obviously be given to other interested parties: that there is the need for special rules for the handling of confidential information.

I think what we are proposing here is basically what we are presently experiencing. The concern of the regulators and the public to have more access to more information is a debate that is ongoing. We have discussions going with the CRTC right now on the review of the financial reporting form, because that is a basic document that both Statistics Canada and CRTC use; and I think our concern would be to protect the competitive position of the supplier of the information.

Mr. Stacey: Just to expand on that, Mr. Chairman, perhaps I should explain how the system works now.

The broadcaster chooses to file information with the commission, and he puts it in an envelope and says, "I would like this kept off the public file and to be retained on a confidential basis for the commission's eyes only", but the decision is up to the commission itself whether to accept that proposal by the licensee. If the commission decides, "No, we are not going to hold it confidential; we are going to put it on the public file," there is nothing the broadcaster can do about it at that point.

What we are suggesting is that, during this consultation, process, while we are talking about whether something should

[*Translation*]

M. Stacey: Lorsque vous devez revenir de nouveau devant le CRTC dix-huit mois plus tard pour solliciter un renouvellement de votre permis, vous devez y consacrer encore plus de temps, ce qui fait monter les coûts, bien entendu.

M. Deniger: Y a-t-il un rapport entre le rendement d'une station et le contenu de la réglementation?

M. Deniger: Existe-t-il un rapport entre le rendement d'une station, par rapport au contenu de la réglementation du CRTC, et la durée de sa licence?

M. Stacey: Oui. Si dans l'esprit du CRTC, une station a fait bonne figure, elle obtiendra un renouvellement complet, soit pour une période de cinq ans, en général. Si le CRTC considère qu'à ses yeux il y a certaines lacunes, alors il renouvellera la licence pour une période plus courte.

M. Steele: Ce que nous sommes en train de vous dire, finalement, c'est que si l'on regarde la quantité de renouvellements à court terme consentis dernièrement, il y a de quoi s'inquiéter.

Le président: J'aimerais vous poser une question. Vous avez parlé de la confidentialité de l'information soumise; vous avez proposé une solution que ne vous satisfait entièrement. En quoi cette solution diffère-t-elle de ce qui existe présentement?

M. Steele: Wayne, pourriez-vous jeter un coup d'œil rapide à la page 7.

Nous disons que l'information non «confidentielle» peut évidemment être communiquée à d'autres parties intéressées; par contre, l'information identifiée comme confidentielle doit être soumise à des règles spéciales, à notre avis.

Ce que nous proposons en fait équivaut fondamentalement à ce que nous expérimentons actuellement. Les organismes de réglementation et le public voudraient un plus grand accès à l'information; c'est d'ailleurs un débat en cours. Nous discutons actuellement avec le CRTC du sort à réserver à une formule de rapport financier utilisée par Statistique Canada et le CRTC; ce que nous voulons accomplir, en somme, c'est de protéger la position concurrentielle de l'organisme ou de la personne qui fournit l'information.

M. Stacey: Pour illustrer un peu mieux la situation, monsieur le président, peut-être pourrais-je expliquer la façon dont le système fonctionne présentement.

Lorsqu'une station soumet une information à la commission, il peut l'accompagner d'une mention «à l'intention des seuls membres de la commission—confidentiel», mais la commission, de son côté, est libre de disposer de l'information comme bon lui semble. Elle peut, par exemple, rendre cette information publique sans que la station ne puisse faire quoi que ce soit.

Voici en fait ce que nous proposons: si, durant le processus de consultation une station soumet une information à la com-

[*Texte*]

be confidential or not, if the broadcaster puts something on the table and the commission says, "Ah, but we are not going to hold that confidential if you leave it with us", then the broadcaster can say, "Well, thank you very much; I will take it back". That is not allowed right now.

The Chairman: So that is the change you want? You want to be able to pull it back off the table?

Mr. Stacey: If the broadcaster is convinced that the disclosure of that would harm him, then I think he should have the ability to withdraw that; because we should keep in mind that broadcasters live in a very competitive environment and confidential financial information, for instance that is filed by a broadcaster in a certain market, could be quite damaging if it fell into the hands of his competitors.

The Chairman: Does the same apply to cable television operators?

Mr. Stacey: Well, a cable television operator has a monopoly in his area; there is no one else in his licensed territory that he is competing with; whereas the broadcaster might have several, or more, competitors.

Mr. Steele: He is the sole operator of that cable system. Whether it is proper to call it a monopoly or not, we think of it that way because he is the sole franchise holder in that area.

Toronto is a good case in point—we were just talking about this this morning. I think there are 25 or 26 licensed broadcast operations and one or two major cable systems.

The Chairman: So you feel that there should be more reason for public disclosure where you have a cable company as opposed to a broadcaster?

Mr. Steele: Well, I cannot speak to that. All I am saying is that in a competitive situation, where you have the broadcasters concerned about each other and their relationships with the advertising community, and the public and the investors, I think they have a legitimate point. They are concerned about how this information is used.

Mr. Stacey: We should keep in mind, too, that generally, it may well turn out to be in a cable operator's interest to file financial information because, after all, if he is asking for a rate increase, he does have to show that he is in a financial problem.

Mr. Kane: Have you looked at what the commission is doing on the telecommunication side with the tests as to specific direct harm and so on?

Mr. Steele: We are aware of this, and some of this was built into the proposed revised practices and procedures, which has not come back for further discussion. I think we feel, again, that the telecom side, from our point our view, is a distinctly different type of situation than you find with broadcasting, in terms of the need for disclosure.

[*Traduction*]

mission en demandant qu'elle soit gardée confidentielle, cette même station devrait avoir la prérogative de retirer l'information en question advenant que la commission refuse de la garder confidentielle. Actuellement, cela n'est pas permis.

Le président: C'est ce changement que vous voulez? Vous voulez pouvoir reprendre tout simplement vos documents?

M. Stacey: Si la station estime que la divulgation de l'information risque de lui faire du tort, alors je crois qu'elle devrait pouvoir la retirer; il ne faut pas perdre de vue que les stations de diffusion vivent dans un monde très concurrentiel et toute information financière, par exemple, soumise par une station dans un certain marché pourrait avoir des rebondissements négatifs si elle devait tomber entre les mains des compétiteurs.

Le président: La même chose s'applique-t-elle aux opérateurs de télévision par câble?

M. Stacey: L'entreprise de télévision par câble possède un monopole dans son secteur; il n'existe pas à proprement parler d'entreprise concurrente dans la région, tandis que la station de radio ou de télévision peut avoir plusieurs stations concurrentes dans son secteur.

M. Steele: L'entreprise est seule à exploiter ce système. Je ne sais pas si l'on peut parler de monopole ou non, mais c'est ainsi que les choses nous apparaissent puisque l'entreprise détient une franchise unique dans une région donnée.

Toronto illustre bien ce que nous voulons dire; nous en parlions justement ce matin. Je crois qu'il y a 25 ou 26 stations licenciées de diffusion et seulement un ou deux systèmes de câblo-distribution.

Le président: Vous pensez donc qu'il y a plus de raisons de divulguer l'information au public dans le cas de la télévision par câble que dans celui des radiodiffuseurs?

M. Steele: Je ne saurais me prononcer sur cette question. Tout ce que nous essayons de faire valoir, c'est que l'industrie de radiodiffusion-télévision est dans une situation légitime pour faire ce genre de revendication, considérant ses rapports avec le milieu de la publicité, le public et les investisseurs, sans mentionner le caractère essentiellement concurrentiel de l'industrie. Les radiodiffuseurs s'inquiètent de ce qu'on peut faire avec cette information.

M. Stacey: Il faut reconnaître, par ailleurs, que l'entreprise de câblo-distribution a tout intérêt, elle, à soumettre toute l'information voulue sur sa situation financière, car si elle demande une hausse de ses tarifs, elle doit démontrer qu'elle a des problèmes financiers.

M. Kane: Avez-vous examiné ce que fait la commission en matière de télécommunications, notamment au sujet des tests et du tort direct qui pourrait en découler?

M. Steele: Nous en sommes conscients; nous avons inclus cet aspect dans les pratiques et procédures révisées que nous avons proposées, mais le dossier n'est pas encore revenu pour discussion. Ici encore, l'industrie des télécommunications présente, à notre avis, une situation fort différente de celle des radiodiffuseurs du point de vue de la divulgation d'information confidentielle.

[*Text*]

• 1700

Mr. Kane: I am thinking more of the onus being on the person trying to keep the information confidential on the tests that will be applied in that situation. Do you agree, for example, that the onus should be on the person asking for the information to be kept confidential as opposed to the person seeking the information?

Mr. Steele: I guess I could buy that concept, as long as we can get to a point where there is certain general agreement about what types of information will cause harm if revealed. I just cannot back away from that one because we know that there is great sensitivity on the part of a lot of our members about the disclosure of information which would not otherwise be publicly available.

Mr. Stacey: I do not think any businessman is interested in having his competitors know his most intimate financial details. I do not think broadcasters are in any way special in that.

Mr. Steele: There is a conflict of rights there because, in order to have a decent public discussion on how well they are performing or what-have-you, there has to be access to enough information to give the regulator some insight into the performance.

Mr. Kane: That is really what I was getting at because yesterday, the Consumers' Association were indicating that if the information was not available, the discussion was meaningless, in effect; and they pointed to examples like the Canadian production performance on the part of some of the broadcasters. If the commission is met with the objection that the financial information is confidential, how can there be a meaningful discussion in a public forum about that particular issue?

Mr. Steele: All I can say to you, I guess, is that we hope yet for further detailed discussions with the CRTC to improve the categories on the reporting form, because one of the difficulties we have with the idea of disclosure at the present time, particularly as it relates to content, is that half of the dollars that are being spent are not really being costed into the equation in terms of what it takes to put Canadian content into being in the system; and I mean by this, adequate use of the capital investment and other types of costs, other than the direct program costs—and this is a big debate.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Steele, you note, on page 9 of your brief, that the CRTC has probably not conducted cost studies of the regulatory program. You say that there has been no effort to publish the costs of the feasibility of the implementation of such proposals, either to the industry or to the commission; and that there is reason to believe there are no such studies. We were wondering whether the broadcasting industry itself has undertaken any studies to calculate the cost of implementing the regulatory program?

Mr. Steele: I can tell you that we are paying far more attention to it than we have before; we have been carrying out

[*Translation*]

M. Kane: Je me pose plutôt des questions quant à la responsabilité de la personne qui cherche à garder l'information confidentielle sur les épreuves qui seront appliquées dans la situation. Êtes-vous d'accord, par exemple, que cette responsabilité repose sur les épaules de la personne qui demande qu'on garde l'information confidentielle, par opposition à la personne qui sollicite l'information?

M. Steele: Je suppose que je pourrais être d'accord, à condition qu'on en arrive à un point où il y aurait entente générale sur les types d'information susceptibles de causer du tort aux parties intéressées. Je me dois de maintenir une position ferme à ce sujet, car un grand nombre de nos membres se préoccupent énormément de la divulgation d'information qui ne serait pas normalement rendue publique.

M. Stacey: Aucun homme d'affaires, à ma connaissance, n'est intéressé à ce que les entreprises concurrentes connaissent les plus petits détails de sa situation financière. Ce n'est pas une préoccupation unique aux diffuseurs.

M. Steele: Il y a un conflit d'intérêts ici, puisque pour tenir une discussion publique valable sur le rendement d'une station, l'organisme de réglementation doit avoir accès à un minimum d'information s'il veut porter un jugement éclairé.

M. Kane: C'est un peu ce à quoi je veux en venir: hier l'Association des consommateurs indiquait que si l'information n'était pas disponible, il ne servait à rien d'avoir une discussion; l'Association faisait allusion, notamment, au contenu canadien de certains diffuseurs. Si la commission se heurte à cet argument que toute information financière est confidentielle, comment voulez-vous qu'il y ait une discussion publique valable de cet aspect de la question?

M. Steele: Tout ce que je peux répondre, je suppose, c'est que nous espérons approfondir la question avec le CRTC afin d'améliorer les catégories prévues sur les formules de rapport, car une des difficultés que nous éprouvons à l'heure actuelle, particulièrement en ce qui a trait au contenu des émissions, c'est que le moitié des frais à encourir à ce chapitre n'entre pas en ligne de compte; je fais allusion, par exemple, aux investissements de capitaux et autres frais non considérés comme dépenses directes de programmes . . . il y a un débat très animé en cours à ce sujet.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Vous notez, à la page 9 de votre mémoire, que le CRTC n'a probablement pas mené d'études sur les coûts du programme de réglementation. Vous précisez qu'aucun effort n'a été fait pour publier les coûts relatifs à la rentabilité de mettre en œuvre de telles propositions, soit du point de vue de l'industrie ou de la commission. L'industrie de la diffusion a-t-elle entrepris de telles études afin de calculer ce qu'il en coûte pour appliquer le programme de réglementation?

M. Steele: Je puis vous dire que nous y accordons plus d'importance que jamais; nous avons effectué des études assez

[*Texte*]

some pretty specific financial studies, particularly in support of a recent brief we have made to them on Canadian content, for example, which has looked at the whole television system; but as for detailing this sort of thing or going to the commission, say, to debate the cost of the FM rules, we have not. We should; and on the AM side, where we have called for a review, for example, on such simple things as who keeps logs and how often do you send them in, a lot of work was tied up in just sending information to the CRTC, which we know winds up in a room where nobody looks at it. But it is there; it is required.

We should be more effective in this area—but that does not mean that we do not think it is important.

Mr. Berger: It was not quite clear to me. What is the study you said you are conducting now?

Mr. Steele: I just cited an example of a financial study which we have just had commissioned and carried out on our behalf and made available to the CRTC along with the Canadian content brief, just looking at the whole question of Canadian content as applied to the Canadian television system.

Mr. Berger: From what perspective do you analyse this?

Mr. Steele: Well, you analyse it in terms of what the last five years of the regulations have really meant in terms of the way the whole system has performed: what revenues have been flowing through the system; what have been the costs of doing business with the present rules; what are your expectations with regard to the future of advertising revenue under certain assumptions and certain competitive conditions—that sort of thing.

Mr. Berger: You say that you determine what the cost is of doing business with the present rules but you have not determined what the cost would be if, let us say, those rules were not there—or under a different system?

Mr. Steele: No.

Mr. Berger: I see.

• 1705

On page 18 of your report, you note that the annual reports of the agencies and departments do not provide adequate information to committees. Could you be more specific about the requirements for information that you feel should be included in these reports.

Mr. Steele: I guess a comment on the whole question of reporting would be that reports are always late and often address themselves not to the specific concerns that the industry that is regulated might wish to see raised in the reports themselves. They are pretty factual; they are not as analytical as we might like; but having said that, I am quite at a loss to tell you how we would like to see them improved. All we are really saying is that annual reports are not a very good mechanism for committee activity right now.

The Chairman: Hear, hear!

[*Traduction*]

spécifiques, notamment pour appuyer un mémoire que nous avons soumis au CRTC récemment au sujet du contenu des émissions de télévision produites par l'ensemble du système; mais nous n'avons pas, cependant, présenté de rapport détaillé au sujet du coût global de la réglementation MF, par exemple. Nous devrions le faire; du côté AM, nous avons demandé qu'on révise la façon de tenir le journal ou registre des émissions; nous consacrons beaucoup de temps à soumettre une foule de données qui, nous le savons, aboutissent sur des tablettes sans que jamais personne n'y regarde de plus près. Mais l'obligation est là, nous n'avons pas le choix.

Nous devrions être plus efficace dans ce domaine, mais cela ne veut pas dire que nous ne pensons pas que c'est important.

M. Berger: Je n'ai pas très bien compris quel genre d'étude vous dites avoir effectué?

M. Steele: J'ai cité l'exemple d'une étude financière que nous avons fait faire et que nous avons transmise au CRTC avec notre mémoire sur le contenu canadien des émissions, laquelle étude reprend toute la question du contenu canadien par rapport au système canadien de télévision.

M. Berger: Dans quelle perspective faites-vous cette analyse?

M. Steele: Il s'agit d'une rétrospective sur les cinq dernières années qui précise ce qu'il en a coûté à l'ensemble du système pour fonctionner conformément à la réglementation en vigueur: quels revenus ont circulé dans le système; quels coûts les règlements actuels ont imposés; quels revenus on entend retirer de la publicité selon certaines suppositions et certaines conditions concurrentielles, etc.

M. Berger: Vous dites que vous avez établi ce qu'il en coûte pour fonctionner dans les conditions actuelles, mais vous n'avez pas cherché à savoir quels seraient ces coûts si la réglementation était différente?

M. Steele: Non.

M. Berger: Je vois.

A la page 18 de votre rapport, vous notez que les rapports annuels des organismes et des ministères ne fournissent pas suffisamment d'information aux comités. Pourriez-vous préciser davantage quelle information vous souhaiteriez voir apparaître dans ces rapports?

M. Steele: Je crois qu'on pourrait d'abord dire que ces rapports arrivent toujours en retard et ne visent pas souvent des questions que l'industrie réglementée voudrait qu'on soulève. Ces rapports présentent des données, surtout; on aimerait qu'ils soient plus analytiques. A part ces quelques commentaires, je ne vois pas très bien comment on pourrait les améliorer. Les rapports annuels, à notre avis, ne constituent pas actuellement un mécanisme très efficace du point de vue de l'activité des comités.

Le président: Très bien! Très bien!

[*Text*]

Mr. Berger: So, you obviously cannot recommend any uniform requirements that the agency should use. I guess probably the reasonable thing is that . . .

Mr. Steele: If it would be helpful to the committee, Mr. Chairman, I think that that is the type of question we might sort of pull out of. We have made the comment. We would provide some additional information or comment . . .

The Chairman: That would be most helpful. Thank you, Mr. Steele.

Mr. Berger: I would like to bring up the matter of the appointments process. I do not think that has been discussed.

Mr. Steele: No, but I am glad you are raising the question.

The Chairman: I assume you are happy with all the appointees to the CRTC?

Mr. Steele: Well, since they are usually handed down to us from on high, we do not really take responsibility.

Mr. Deniger: For which ones do you not?

Mr. Steele: I am not going to get into that trap.

I would like to make a general observation, though, because we have been debating this one publicly with the government and with some of the provincial people, that in this whole discussion about federal-provincial rearrangements of responsibilities, delegation, if not outright changes in the constitution here is an opportunity for giving the provinces a chance—and they have a legitimate complaint here, it seems to us—to have some voice in the structure; and if that is going to be real, and if we are going to try and experiment a little bit here, I think that they have got to be part of the actual process, the voting process, on decisions, because it is quite often the case that much of the work of, say, CRTC is local in nature. That is just as a general observation.

You know, the way it evolved, going back to the full-time, part-time mechanism, the part-timers in the CRTC are thought of as being the representatives from across the country of the different points of view. The full-time commission is the executive for decision-making purposes, so those nine ladies and gentlemen are the important decision-making group; and that group I do not have any comment to make on the quality of them.

From the point of view of a regulated industry—and I am sure we would all say the same regardless of what sector of industry it might be—we do want those people to be knowledgeable in terms of the issues that they are going to be working with. We do not necessarily demand or ask that they be brought or dragged right out of our own industry but they have to be people that have a good business sense, that will think of the industry—the private sector of it at least—as an on-going business as well as everything else. They have to be representative of the views of, I suppose, the—well, they have got to be able to work together as a team. It is very important that that happens, in terms of the interplay. And, in our kind of country, it is most appropriate, of course, that there be a good balance between the francophone and anglophone members.

[*Translation*]

M. Berger: Donc, il est évident qu'on ne pourrait recommander d'exigences uniformes à l'intention de l'organisme. J'imagine que probablement il serait plus raisonnable de . . .

M. Steele: Si cela peut être utile au comité, Monsieur le Président, je crois qu'il s'agit là d'une question qu'on pourrait très bien mettre de côté. Nous avons fait des observations en ce sens. Nous pourrions soumettre de plus amples renseignements ou . . .

Le président: Ce serait très utile. Je vous remercie, Monsieur Steele.

M. Berger: J'aimerais soulever la question des nominations. Je ne crois pas que nous en ayons discuté jusqu'ici.

M. Steele: Non, mais je suis heureux que vous souleviez cette question.

Le président: Je présume que vous êtes satisfait de toutes les nominations au CRTC?

M. Steele: Eh bien, comme elles nous sont imposées de là-haut, nous n'acceptons aucune responsabilité à leur sujet.

M. Deniger: A quelles nominations faites-vous allusion?

M. Steele: Je ne vais pas m'aventurer dans cette voie.

Toutefois, j'aimerais faire une observation générale sur un sujet qui fait l'objet de discussion avec le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux. Il s'agit, précisément, du réaménagement des compétences qui découleront de la révision constitutionnelle. Nous aimerions que les provinces aient une voix plus forte au chapitre, qu'elles puissent prendre part aux votes qui influencent les décision réelles, car il faut bien le reconnaître, le travail du CRTC est en grande partie de nature locale.

La façon dont les choses ont évolué, c'est que les membres à temps partiel de la commission sont censés représenter les intérêts régionaux. Les membres à temps plein constituant l'exécutif permanent qui prend les décisions importantes; je n'ai rien à redire des neuf hommes ou femmes qui peuvent en faire partie, je ne fais que constater.

Tout ce que les industries réglementées exigent, c'est qu'on nomme à ces fonctions des personnes qui connaissent bien le domaine en question. Nous n'exigeons pas qu'elles proviennent forcément de notre industrie, mais elles doivent avoir le sens des affaires et penser à l'industrie—au secteur privé du moins—comme une entreprise qui doit continuer de survivre dans le temps. Ces personnes doivent par ailleurs être capables de travailler comme une équipe; c'est très important, à notre avis. De plus, au Canada il va de soi que les deux communautés linguistiques soient bien représentées.

[*Texte*]

You know, we get into the politics of this business. This is one of the most jealously guarded areas of political policy, the appointments, but I do not really have any cause to complain about the quality of the people that have been appointed to the CRTC. I think one thing we find difficulty with is that for great long periods of time, the government has allowed vacancies to exist, and that has affected the workload very dramatically . . .

• 1710

The Chairman: We have heard that.

Mr. Steele: . . . and I think that needs to be remedied.

In short, we say just appoint good people, whatever the mechanism.

Mr. Berger: In your last line on page 28, you note the desirability of consultation with appropriate interest groups. What sort of groups do you have in mind?

Mr. Steele: Well, broadcasters, cablecasters, telecommunications people; those that are affected directly. I think that is a fair game. We say "consult": we do no say that you give people the power to name somebody, and to say, "You put our person in there». To be quite frank, this sort of thing goes on informally, anyway, I suppose.

Mr. Berger: How about consulting with representatives of the Consumers' Association?

Mr. Steele: Why not? I mean, I assume that the government would want to do that anyway—with major interest groups of that kind, that have an interest in the industry.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Any more questions?

Mr. Kane, do you have anything more to follow up with?

Mr. Kane: No.

The Chairman: Just in conclusion, are there any points that you would specifically like us to take away from this room today?

Mr. Steele: I do not think so, Mr. Chairman. We came to be helpful, and I repeat what I said at the beginning, that this is a most important exchange from our point of view because we want to see the regulatory system simplified with regard to our industry. We find that it has become quite cumbersome; we think we know some of the reasons why this is so; and there is room for a major review, really, of the boundary line between policy and regulation in this industry.

We are looking forward to a chance to discuss this with the government, if and when they bring communications legislation forward. Beyond that, I think that what we are suggesting here, as far as we understand, is pretty consistent with what we think a lot of people are saying about regulation.

The Chairman: Your major recommendations being basically that we could separate the policy-making aspect from the regulatory aspect, from the CRTC, and that government

[*Traduction*]

Nous en sommes donc aux aspects plus politiques de notre industrie. Voilà un secteur politique où l'on tient jalousement à maintenir ses positions, celui des nominations, mais je n'ai pas à me plaindre de la qualité des personnes nommées au CRTC. Nous regrettons, cependant, que pendant longtemps le gouvernement a négligé de combler certaines vacances, ce qui a eu pour effet d'accroître considérablement le volume de travail.

Le président: Nous en avons entendu parler.

M. Steele: Il faut corriger la situation, croyons-nous.

En fait, notre position se résume à dire: nommez des personnes compétentes, quel que soit le mécanisme employé.

M. Berger: A la dernière ligne de la page 28, vous dites souhaiter qu'on consultera les groupes d'intérêts appropriés. A quels groupes pensiez-vous?

M. Steele: Aux diffuseurs, aux entreprises de télévision par câble, à ceux qui sont dans le domaine des télécommunications; en fait, à tous ceux qui sont directement touchés. Cela nous semble respecter les règles du jeu. Nous n'exigeons pas qu'on donne à ces groupes le pouvoir de nommer qui ils veulent au CRTC, mais qu'ils soient consultés, tout simplement. De toute façon, il ne faut pas se cacher que déjà on cherche à influencer le choix éventuel des membres.

M. Berger: Que pensez-vous de consulter les représentants de l'Association des consommateurs?

M. Steele: Pourquoi pas? Je présume que le gouvernement voudrait le faire de toute façon, c'est-à-dire consulter les groupes qui s'intéressent à cette industrie.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Kane, voulez-vous poursuivre la discussion sur un point en particulier?

M. Kane: Non.

Le président: Pour conclure, y a-t-il des points en particulier que vous aimeriez porter à l'attention des membres du comité en terminant?

M. Steele: Je ne crois pas, monsieur le président. Nous sommes venus ici pour être utiles, et je répète ce que je disais au début, ce genre de discussion est très important de notre point de vue, car il faut à tout prix simplifier le système de réglementation par rapport à notre industrie. Il est devenu trop lourd; il nous semble que cela tient en partie au fait que les secteurs réglementation et politiques ou orientations soient mal délimités dans notre industrie.

Nous avons hâte de pouvoir étudier cette question avec le gouvernement lorsqu'il présentera son projet de loi relatif aux communications, advenant qu'il décide d'agir ainsi. Quant au reste, ce que nous proposons n'est pas tellement différent de ce que tout le monde voudrait voir appliquer en matière de réglementation.

Le président: Vos principales recommandations se résument donc à séparer l'établissement des orientations ou politiques du mécanisme de réglementation proprement dit, à retirer cette

[*Text*]

should assume its rightful responsibility; that Parliament, if we can find more time for it, should assume a bigger role; and that we should end the time delays?

Mr. Steele: Yes, I think this is important.

Mr. Stacey: And I think the other thing we would like to leave with you is the importance of consultation, at all levels.

The Chairman: Yes, we have had almost unanimous agreement on that; and this is why we are contemplating the institutionalization of the consultation process, as opposed to leaving it just to chance.

In conclusion, could I indicate that we would like to have the brief submitted by you and also the responses you agreed to get back to us on certain questions annexed to our record as an exhibit, as this task force will be meeting—oh, we have one more question, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

I understand that there is a draft telecommunications bill which has been introduced twice—one of our staff advises me that it will probably be introduced in substantially the same form soon. In the areas that we have been talking about, such as clarifying the role of the CRTC with respect to policy and so forth, is it satisfactory to you? Does it contain changes that you would like to see?

Mr. Steele: Well, I do not have any foreknowledge of what will be in it but I will make the same assumption, that it will be Bill C-16 revisited.

• 1715

I think myself that we will be watching for four or five things: an updated definition of the broadcasting system, as such; the role of broadcasting; the role of cable, which is imprecisely defined in the present act—you know, it is difficult for the cable industry, the co-broadcasting-receiving undertakings, and the necessity to have a more precise, clear public statement of the role of cable is important to all of us, the broadcasters and the cable people; the relationship of the government to the regulatory agency—the things we have been discussing today: how it will spell out the areas where directions can and should be given; and, very important, the powers that are going to be sought from Parliament to delegate responsibility to the provinces and by what form, and the agreements that will be put into place through this means: Are they going to be debated in a way in which we can have a chance to comment on them? Because we have had some pretty unfortunate experiences with the present Canada-Manitoba agreement in this regard.

We think that these are the things we are going to have to be watching for.

Mr. Berger: And Bill C-16 does not contain those?

Mr. Steele: We do not know. But I assume they will not be precise enough to satisfy us.

The Chairman: The Department of Communications officials indicated to us that they got involved only in technical

[*Translation*]

première fonction du CRTC; à inciter le gouvernement à assumer sa responsabilité légitime; à confier un rôle élargi au Parlement, dans la mesure du possible; à mettre fin aux longues attentes interminables?

M. Steele: Oui, je crois que tout cela est important.

M. Stacey: Et nous ajouterions l'importance d'assurer une meilleure consultation à tous les niveaux.

Le président: D'accord; l'unanimité est presque parfaite à cet égard; c'est d'ailleurs pourquoi nous envisageons d'institutionnaliser le processus de consultation au lieu de le laisser à tout hasard.

En terminant, donc, j'aimerais que le mémoire que vous nous avez soumis, ainsi que les réponses fournies à certaines questions par écrit soient annexés à notre dossier comme notre groupe de travail se réunira—je m'excuse, je crois qu'il y a une autre question, s'il vous plaît.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Je crois savoir qu'un projet de loi sur les télécommunications a déjà été présenté deux fois et qu'il réapparaîtra probablement dans sa forme originale ou presque sous peu. Par rapport aux préoccupations que vous avez exprimées quant à clarifier le rôle du CRTC, etc., ce projet de loi vous satisfait-il? Contient-il des changements que vous souhaiteriez?

M. Steele: Je ne suis pas sûr de ce qu'il contiendra, mais j'ai l'impression que ce sera fondamentalement le Bill C-16 que nous avons connu.

Nous allons, quant à moi, surveiller quatre ou cinq choses. Il faudra redéfinir l'industrie de la diffusion comme telle et en préciser le rôle, notamment par rapport à la câblo-distribution, dont le rôle est assez flou dans la loi actuelle. Il est donc important pour les deux parties que le rôle des câblo-diffuseurs soit mieux explicité. Les rapports entre le gouvernement et les organismes de réglementation devront y être clairement établis, ce dont nous discutons aujourd'hui: il importe de préciser, notamment, les domaines où l'on s'attend à ce que les orientations soient bien définies. Enfin, il est très important qu'on précise quels pouvoirs on entend demander au Parlement de déléguer aux provinces, et par quel mécanisme cela se réalisera. Les provinces auront-elles un mot à dire à un moment ou l'autre du débat? Nous gardons à l'esprit l'expérience malheureuse vécue dernièrement entre le Canada et le Manitoba.

Voilà les choses que nous surveillerons par rapport à ce projet de loi.

M. Berger: Et le Bill C-16 ne renferme pas les dispositions souhaitées?

M. Steele: Nous l'ignorons, mais nous craignons qu'elles ne soient pas assez explicites à notre goût.

Le président: Le ministère des Communications nous a avoué qu'il n'y traitait que de questions techniques ayant trait

[*Texte*]

aspects, with respect to management and equipment approval; that they did not get involved in broader social questions.

Mr. Steele: Then why have they got a big division called "Broadcast Police" there?

The Chairman: In conclusion, I would like to say this. Your brief is exemplary. It is extremely responsive to the questions that we posed in our discussion paper; very comprehensive; very readable; a lot of thought has gone into it; it is exemplary.

We also appreciate very much the fact that you have come and testified here today and your responsiveness here to our questions. It has been most illuminating; so thank you very much, on behalf of each one of us.

Mr. Steele: Thank you, Mr. Chairman. We will be glad to provide additional information, and we will certainly look at this report.

The Chairman: We stand adjourned until tomorrow morning at 9:30 when we will be hearing from the Canadian Soft Drink Association about pop bottles.

[*Traduction*]

à l'autorisation du matériel, notamment: il ne s'adresse pas à des questions sociales de plus grande envergure.

M. Steele: Alors pourquoi le Ministère a-t-il une division sur la politique de la diffusion?

Le président: En terminant, j'aimerais vous dire que votre mémoire est exemplaire; il est très à point et répond à perfection aux questions soulevées par le comité dans son document de discussion. Il est évident que vous avez réfléchi longuement à toutes ces questions.

Nous sommes en outre reconnaissants que vous ayez consenti à venir exposer votre point de vue ici aujourd'hui devant le comité. Votre présence a été des plus utiles. Je vous en remercie beaucoup au nom des membres du comité.

M. Steele: Merci, monsieur le président. Nous nous ferons un plaisir de vous donner de plus amples informations et nous attendrons votre rapport avec impatience.

Le président: La séance est levée jusqu'à demain matin, 9 h 30, alors que nous entendrons des représentants de la Canadian Soft Drink Association nous parler de bouteilles.

Third Session
Thirty-second Parliament
1980

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Friday, October 3, 1980

Chairman: The Honourable James Jerome, Speaker

Regulatory Reform

RESPECTING:

Order of Reference

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

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

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 14

Le vendredi 3 octobre 1980

Président: M. James Jerome, député

La réforme de la réglementation

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

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

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 1.30 p.m.:

Dr. W. T. Stanbury, Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia.

At 3.30 p.m.:

From the Canadian Association of Broadcasters:

Mr. G. Steele, President;

Mr. W. Stacey.

A 13 h 30:

M. W. T. Stanbury, professeur agrégé, Faculté de commerce et d'administration commerciale, Université de Colombie-Britannique.

A 15 h 30:

De l'Association canadienne des radiodiffuseurs:

M. G. Steele, président;

M. W. Stacey.

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

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Friday, October 3, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 11

Le vendredi 3 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27738—1

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:
Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish — Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:
M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger — MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
David Cook
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, 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, OCTOBER 3, 1980
(34)

[*Text*]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Mr. Berger and Mr. Peterson.

Witnesses: From the Canadian Soft Drink Association: Mr. T. Gregor, Mr. D. Dick, Mr. R. Waters and Mr. D. Steele.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Gregor made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Canadian Soft Drink Association be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-9".*)

At 12:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 3 OCTOBRE 1980
(34)

[*Traduction*]

Le Comité spécial de la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne des boissons gazeuses: MM. T. Gregor, D. Dick, R. Waters et D. Steele.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Gregor fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par l'Association canadienne de boissons gazeuses soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-9».*)

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Friday, October 3, 1980

• 0933

[*Text*]

The Chairman: If we could come to order, we are continuing our reference into regulatory reform and we are very happy and pleased to have with us today members of the Canadian Soft Drink Association: Mr. Gregor, the executive director, Mr. Waters, the president, Mr. Dick, vice-president and Mr. Steele, member of the government relations committee.

• 0935

First of all, I would like to say by way of opening that we appreciate very much the timely way in which you have responded to our request for representations on this very important issue.

We know we did not give you much time but our deadline is very, very short as well.

Secondly, we are very happy to have you here because of your particular experience with regulation. And I think you can shed some very practical light in a number of the areas that have been of considerable concern to us.

Having said that, I understand that, Mr. Gregor, you will probably start off with some preliminary remarks and then we can get right into the questions.

Mr. T. P. Gregor (Executive Director, Canadian Soft Drink Association): Mr. Chairman, we welcome the opportunity to present our brief on regulatory reform, a subject that has preoccupied us for some time as we, probably like many other industries, feel that we have been over-regulated and whilst we do not deny that regulations have their place in the economy we feel that the procedure of imposing regulations should be looked at and hopefully your task force through receiving submissions from the private sector at large and from government departments will be able to do so.

In view of the shortage of time, we have literally confined ourselves to matters of the immediate issue, matters in which we have experience and we used the *Parliamentary Task Force on Regulatory Reform Discussion Paper* in order to build our submission. Incidentally, I think it would be in order to congratulate whoever it was that put this paper together; it is very readable, very concise and to the point, challenging and initiating the thoughts which we expressed in our submission.

The Chairman: If I could just put the record straight on that; our staff is really the group that deserves tremendous credit for the work that went into that.

Mr. Gregor: Thank you very much.

I think in order to proceed perhaps I will stick to the text and do stop me when you have a question because there are independent sections and can be dealt with as we go along. We do not have to go right through it.

The Chairman: Fine.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le vendredi 3 octobre 1980

[*Translation*]

Le président: Si nous pouvons maintenant commencer, nous poursuivrons notre examen des réformes de la réglementation. Nous sommes très heureux d'avoir aujourd'hui parmi nous des membres de l'Association canadienne des boissons gazeuses: M. Gregor, directeur exécutif, M. Waters, président, M. Dick, vice-président et M. Steele, membre du comité des relations gouvernementales.

Je dirai tout d'abord que nous vous sommes très reconnaissants d'avoir si opportunément donné suite à notre demande d'observations sur cette très importante question.

Nous vous avons donné peu de temps, mais nous n'avons, nous-mêmes, qu'un délai très, très court.

Nous sommes aussi très heureux de vous avoir ici pour ce que vous connaissez de la réglementation. Je crois que vous pouvez nous éclairer d'une façon très pratique sur plusieurs aspects qui nous ont beaucoup préoccupés.

Ceci dit, monsieur Gregor, vous avez, je crois des observations préliminaires à formuler après quoi nous pourrons entrer dans le vif de la question.

M. T. P. Gregor (directeur exécutif, Association canadienne des boissons gazeuses): Monsieur le président, nous sommes heureux de pouvoir présenter notre mémoire sur la réforme de la réglementation. C'est une question qui nous préoccupe beaucoup depuis un certain temps. Tout comme bien d'autres industries, probablement, nous estimons avoir été soumis à un excès de réglementation. Même si nous convenons que des règlements s'imposent dans l'économie, nous estimons qu'il y a lieu de s'occuper de la question de la réglementation et nous voulons croire que votre groupe d'étude pourra le faire grâce aux observations que lui présenteront le secteur privé en général et les divers ministères du gouvernement.

Faute de temps, nous nous sommes littéralement limités à des questions d'intérêt immédiat, à des questions qui nous touchent et nous nous sommes servis du document de discussion du Groupe d'étude parlementaire sur la réforme de la réglementation, pour préparer notre mémoire. En passant, il convient de féliciter les auteurs de ce document; il se lit bien, il est très concis, très pertinent. Il appelle les idées que nous avons formulées dans notre mémoire.

Le président: J'aimerais apporter une précision ici: c'est à notre personnel que revient le très grand mérite du travail qu'il représente.

M. Gregor: Merci beaucoup.

Je procéderai en m'en tenant au texte. Vous pourrez m'interrompre si vous avez une question à poser parce qu'il y a des sections indépendantes qui peuvent être examinées au fur et à mesure de notre examen. Il n'est pas nécessaire de tout présenter d'un coup.

Le président: Bien.

[*Texte*]

Mr. Gregor: The Canadian Soft Drink Association, the spokesman for the Canadian Soft Drink Industry—and we enclosed the profile of the industry to show the magnitude of our industry and its importance to the Canadian economy—acknowledges with thanks the opportunity to make its views known on regulatory reform.

We congratulate you on compiling the Discussion Paper on Regulatory Reform. The discussion paper summarizes very explicitly the many problems arising from the present method of regulating. At the same time it raises valid questions which doubtless will be dealt with by the submissions from both the private and public sectors.

We consider it terribly important and it is a good move that you also have hearings from the public sector because obviously the departments have certain reasons why they do things the way they do.

The Chairman: Oh?

Mr. Gregor: Well, I always like to give everybody the benefit of the doubt unless I am convinced to the contrary, sir.

We shall confine ourselves to dealing with those aspects of the regulatory method which in our experience should be reviewed and changed. We are of the opinion that the changes suggested by this brief will in no way eliminate the government's objective of protecting the consumer where such protection is justified. On the other hand, our proposed changes would put industry in a better position to comply with necessary regulations at a considerably lower cost to both itself and the consumer.

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, in its fourth report submitted to Parliament on July 17, has already dealt with some of the regulatory procedures contained in our brief. If there is an overlap in the joint committee's recommendations and our brief, please consider our suggestion as a confirmation of those recommendations, or reinforcement of them.

First we would like to deal with enabling legislation which in our opinion is really the crux of the matter. By law, the great majority of regulations affecting the soft drink industry have their origin in acts of Parliament which enable the minister or department concerned to promulgate regulations within the meaning of the act which in most cases is, as your discussion paper terms it, a skeleton regulatory measure.

• 0940

It is imperative that this process be changed and these are our suggestions: one, limit the discretionary power of the minister and department concerned; two, include in the act an outline of the proposed regulations or instructions from which the regulatory authority must not deviate to any large extent without referral to review committee established by the House, or, three, make it mandatory that notice of intended regulations be given to the industry concerned and that the industry's representatives be involved in the preparation of the draft regulations.

It has often been argued that the private sector would find it too costly both in time and money to participate fully in drafting regulations. From our experience we venture to say

[*Traduction*]

M. Gregor: L'Association canadienne des boissons gazeuses, porte-parole de l'industrie canadienne des boissons gazeuses, dont le profil annexé montre l'ampleur et l'importance pour l'économie canadienne, est reconnaissante de cette occasion qui lui est donnée d'exposer ses vues sur une réforme de la réglementation.

Nous vous félicitions du document de discussion que vous avez préparé. Il résume très explicitement les nombreux problèmes que suscite le mode actuel de réglementation. D'autre part, il soulève des questions d'intérêt dont traitent sûrement les observations provenant des secteurs privée et public.

Nous y attachons beaucoup d'importance et il est bon éaglement que vous entendiez les représentants du secteur public. Il est évident que les ministères ont certaines raisons de procéder comme ils le font.

Le président: Oh?

M. Gregor: Eh bien, j'aime toujours donner à tout le monde le bénéfice du doute à moins que je ne sois convaincu du contraire.

Nous nous limiterons à ces aspects de la méthode de réglementation qui, selon notre expérience, devraient être examinés et changés. Nous sommes d'avis que les changements que propose notre mémoire n'écarteraient nullement l'objectif qu'a le gouvernement de protéger le consommateur où il y a lieu de le faire. D'autre part, ces changements permettraient mieux à l'industrie de se conformer à la réglementation nécessaire à beaucoup moins de frais tant pour elle que pour le consommateur.

Dans son quatrième rapport présenté au Parlement le 17 juillet, le Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires a déjà traité de certaines modalités de réglementation dont parle notre mémoire. S'il y a chevauchement des recommandations du comité et de notre mémoire, veuillez tenir notre proposition pour une confirmation ou un renforcement de ces recommandations.

Nous aborderons tout d'abord la question de la législation habilitante laquelle, à notre avis, est la question capitale. En droit, la plupart des règlements qui concernent l'industrie des boissons gazeuses ont leur origine dans des lois qui habilitent le ministre ou le ministère à promulguer des règlements au sens de ces lois, lesquelles constituent, la plupart du temps, comme le signale votre document de discussion des mesures-cadres de réglementation.

Il s'impose que cela soit changé et voici ce que nous proposons. Premièrement, limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre et du ministère concernés. Deuxièmement, inclure dans la loi les grandes lignes des réglements envisagés ou des instructions dont on ne pourra sensiblement s'écarter sans consulter un comité de révision de la Chambre ou, troisièmement, donner à l'industrie intéressée un préavis des règlements prévus et permettre aux représentants de l'industrie de participer à la préparation des projets de règlement.

On a souvent dit que participer pleinement à la rédaction des réglements prendrait trop du temps du secteur privé, lui coûterait trop cher. Nous sommes d'avis que d'avoir à s'oppo-

[*Text*]

that the cost to industry is considerably higher when it has to oppose regulations or amendments to regulations than if it were to participate in their original drafting.

Example: The Canadian Soft Drink Industry among others is still trying to resolve the conflicts and contradictions resulting from the hurried introduction of the regulations under the Consumer Packaging and Labelling Act.

What we are trying to say here, Mr. Chairman, is that our experience both with the provinces strangely enough, and Ottawa, finds that the bills passed by the House do not define clearly enough the type of regulations that are expected under the particular acts.

All it says and all it does, very often, is give the right to the minister to refer to "the power vested in me by the Environmental Act" and so on and then, bang, come the regulations. It took over two and a half years to negotiate the regulations under the Packaging and Labelling Act and I do not think we are finished yet.

The Chairman: Could you, just for our edification, indicate the process that you went through in terms of the regulations under the Consumer Packaging and Labelling Act from the moment that you heard that they were going to pass it and what your relationship with the various departments was?

Mr. Gregor: We had no input into the actual bill.

The Chairman: You knew that they were going to be passing a bill?

Mr. Gregor: We knew that they were going to be passing the bill, a bill that perhaps was needed, or a bill that was required for some time, and we were aware of some sections in the bill, for instance, the section on proliferation. Proliferation means that if you have a large number of sizes for the same product, a cluster of sizes on the shelves, it may be misleading to the consumer so the government can take action and legislate the number of sizes permitted.

Now, this one is a very good example; because they did not define "proliferation". Proliferation was left to the interpretation of whoever was going to write the regulations.

One of the first industries that saw the danger in it was the toothpaste industry and they immediately hooked on to that section. That is why I knew about it. They went to the government voluntarily and said, are you going to limit the number of sizes in toothpaste, I do not know, to 4 or 5 or what have you. However when the act was passed then we were called in by then Minister of Consumer and Corporate Affairs, I believe, Mr. Gray, and his assistant deputy that dealt with us is now with Environment, his the name escapes me.

The Chairman: Seaborn.

Mr. Gregor: Seaborn. We literally sat around the table for two and a half years trying to find out how we could accommodate one industry after another in packaging and labelling. Even today, after two and a half years, there are wide areas still open, for instance, on the labelling of ingredients. The Department of Health and Welfare, Health Protection Branch maintains that shipments, industry shipments, like a shipment

[*Translation*]

ser à des règlements ou à des modifications coûte beaucoup plus cher à l'industrie que ce que cela lui coûterait de participer à leur rédaction.

Exemple: L'industrie canadienne des boissons gazeuses, entre autres, cherche toujours à résoudre les conflits et les contradictions qui résultent de la promulgation hâtive de règlements en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation.

Dans nos rapports tant avec les provinces, ce qui est assez étrange, qu'avec Ottawa, nous avons constaté que les lois adoptées ne définissaient pas assez nettement le genre de règlements qu'on envisageait en vertu de celles-ci.

Très souvent, la loi se borne à donner au ministre le droit d'invoquer le pouvoir qu'elle lui confère puis, d'un coup, viennent les réglements. Il a fallu plus de deux ans et demi pour discuter les règlements édictés en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation et je ne crois pas que ce soit encore fini.

Le président: Pourriez-vous, pour notre gouverne, nous dire ce que vous avez fait en ce qui concerne les règlements établis en vertu de cette loi, à partir du jour où vous avez appris qu'on devait l'adopter et quels ont été vos rapports avec les divers ministères?

M. Gregor: Nous ne pouvions rien apporter au projet de loi même.

Le président: Vous saviez qu'on allait présenter une mesure?

M. Gregor: Oui, une mesure nécessaire peut-être, dont le besoin se faisait sentir. Nous étions au courant de certaines dispositions, celles, par exemple, qui portent sur la prolifération. Elles signifient que lorsqu'un produit est présenté dans un grand nombre de formats cela peut induire le consommateur en erreur et le gouvernement peut alors fixer le nombre de formats permis.

Il y a ici un très bon exemple parce qu'on n'a pas défini le mot «prolifération». On a laissé au rédacteur des réglements le soin de l'interpréter.

L'industrie de la pâte dentifrice fut l'une des premières à voir le danger. Elle s'est tout de suite souciée de cet article. C'est pour cela que j'en étais au courant. Ils ont demandé au gouvernement s'il allait limiter à un nombre déterminé les formats de la pâte dentifrice. Quand la loi fut adoptée, le ministre de la Consommation et des Corporations de l'époque, M. Gray, je crois, nous a convoqués. Son sous-ministre adjoint qui nous reçut est maintenant au service du ministère de l'Environnement. Son nom m'échappe.

Le président: Seaborn.

M. Gregor: Seaborn. Nous avons tenu des réunions pendant deux ans et demi afin de déterminer comment satisfaire une industrie après l'autre au sujet de l'emballage et de l'étiquetage. Même aujourd'hui, après tout ce temps, il reste encore des questions qui sont loin d'être résolues, par exemple, celle de l'étiquetage des ingrédients. La Direction de la protection de la santé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être

[*Texte*]

of concentrate from Coco-Cola to a bottler, should be labelled with the ingredients. That is absolute nonsense because the person who reveives it is the only person that is going to use it and he uses it according to a furmula. Because of these undecided things the inspectors keep still harassing the industry: Why the heck to you not label it. But when we phone up to Ottawa they say it is not decided yet.

• 0945

The Chairman: Okay. Could I just back up a little bit and get some more details on your personal experience with Consumer and Corporate Affairs on package and labelling?

You knew before the act was presented to Parliament that there was the possibility of regulations on proliferation.

Mr. Gregor: Yes.

The Chairman: And did you have lengthy discussions with the department on it?

Mr. Gregor: Informal discussions with administrative persons. If you felt threatened you may have gone to the parliamentary secretary or to the minister himself to draw attention to your concern on it. But no formal submissions.

The Chairman: Did you want to present formal submissions and they were discouraged?

Mr. Gregor: No. I would say there was no way you could present formal submissions to it.

The Chairman: Why do you say that?

Mr. Gregor: Well how do you present a formal submission to an act which is before the House unless it comes into the committee stage and goes for hearings.

The Chairman: No, but I mean before the act was presented to Parliament you knew that there was going to be this proliferation clause.

Mr. Gregor: No, no, we did not.

The Chairman: Oh, I see.

Mr. Gregor: No, no we did not. We knew it after the first reading.

The Chairman: Oh, I see. So you had no input into this act before the first reading.

Mr. Gregor: None.

The Chairman: It was tabled in the House and then you knew it.

Mr. Gregor: That is right.

The Chairman: Did the toothpaste industry have any knowledge before it was presented to Parliament?

Mr. Gregor: No. They started acting after the first reading before it got to the committee stage.

The Chairman: Okay. So in this type of act consultation even before the act is presented would be extremely helpful to you.

Mr. Gregor: Tremendously helpful because it was revolutionary to the industry: It started up the ingredient listings, the

[*Traduction*]

social soutient que les livraisons industrielles, telles les livraisons de concentré de Coca-Cola à un embouteilleur, devraient indiquer les ingrédients sur l'étiquette. C'est tout à fait absurde; le destinataire sera le seul à se servir du produit et cela suivant une formule. Parce qu'on n'a pas réglé de telles questions les inspecteurs continuent à harceler l'industrie: «Pourquoi donc ne les étiquetez-vous pas?» Mais quand on téléphone à Ottawa on nous dit: «Il n'y a rien de décidé encore».

Le président: Puis-je revenir un peu en arrière? Pouvez-vous nous donner un peu plus de précisions sur vous rapports personnels avec le ministère de la Consommation et des Corporations au sujet de l'emballage et de l'étiquetage?

Vous saviez, avant qu'on présente la loi, qu'il était possible qu'on adopte des règlements sur la prolifération?

M. Gregor: Oui.

Le président: Avez-vous eu de longs entretiens avec le ministère a ce sujet?

M. Gregor: J'ai eu des entretiens officieux avec des fonctionnaires de l'administration. Si on se sentait menacé, on pouvait s'adresser au secrétaire parlementaire, ou au ministre lui-même. Mais il n'y a pas eu de communications officielles.

Le président: Vous a-t-on découragé de présenter officiellement des observations?

M. Gregor: Non. Il n'était pas possible de présenter officiellement des observations à ce propos.

Le président: Pourquoi?

M. Gregor: Comment peut-on présenter des observations au sujet d'une loi dont la Chambre est saisie, à moins qu'elle ne vienne à l'examen en comité où des témoignages sont entendus.

Le président: Avant que le projet de loi soit présenté, vous saviez qu'il y aurait des dispositions sur la prolifération?

M. Gregor: Non, nous ne le savions pas.

Le président: Oh, je vois.

M. Gregor: Non, nous l'avons appris après la première lecture.

Le président: Je vois. Vous n'avez donc rien pu apporter à cette mesure avant la première lecture?

M. Gregor: Non.

Le président: Vous l'avez appris une fois que la mesure a été déposée à la Chambre?

M. Gregor: En effet.

Le président: L'industrie de la pâte dentifrice était-elle au courant avant la présentation de la mesure?

M. Gregor: Non. Ils sont intervenus après la première lecture avant que le projet de loi aille au Comité.

Le président: Très bien. Il vous serait donc très utile d'être consultés avant qu'une telle loi soit présentée.

M. Gregor: Extrêmement utile, parce qu'elle avait un caractère révolutionnaire pour l'industrie. Elle établissait l'énuméra-

[*Text*]

bilingual labelling, listing of contents and so on. All that was decided afterwards. That meant that we came time and time again for grandfather clauses. We have a captive container, a refillable bottle, that has the contents and so on ceramically ingrained or burnt into it. We call it ACL, applied ceramic labelling; it cannot be changed, so we had to have a grandfather clause to be allowed to use them and we got it. We had a good hearing. We did not run into any difficulties, but it meant constantly coming up with changes as we discovered more and more effects of the act.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Mr. Gregor, you are probably aware that departmental officials have some difficulty consulting with industry or anybody in the private sector before a bill is introduced because to discuss the detail of the bill or reveal it could be considered a breach of parliamentary privilege. However, the committee has been told that the departments have in the past discussed the general outlines of proposed legislation possibly by providing written statements of the details of control that might be contained in a piece of legislation. Was this not done? You said basically, there was no consultation on the draft legislation. Were you provided with a copy of the draft? Was there absolutely no mention to the industry of the fact that there would be the ability to regulate proliferation of produce sizes?

Mr. Gregor: Not to my knowledge but perhaps I could go back to an act which is more recent and clearer in my mind; this will simplify it. Let us take the last competition act, the Combines Investigation Act.

Only after first reading and very, very careful scanning or perusal of paragraph after paragraph did we discover that according to the way it was drafted it would put an end to the franchise system in the soft drink industry as we knew it and that was really the biggest threat. It took us several appearances before the Committee on Finance, Trade and Economic Affairs and a very sympathetic ear from Mr. Ouellet to get our point across.

The way it was drafted you literally had to spot it that it was there. Now, that was perhaps one of the most dangerous pieces of legislation to our industry which we were not consulted on and only by—I will not say chance because we do read the acts—very careful study and consultation with our lawyers did we discover the threat that was inherent in some of the sections.

• 0950

Mr. Milligan: Mr. Gregor, in that case, did you get any idea as to whether the officials of the department that were involved in the preparation of the legislation had recognized that threat before the bill was tabled. In other words, you discovered it, but were they aware of it already?

Mr. Gregor: I would say, and I am just talking of impressions now, they must have been aware of it because the

[*Translation*]

tion des ingrédients, l'étiquetage bilingue, l'énumération du contenu, et ainsi de suite. Tout cela a été décidé par la suite. Maintes et maintes fois nous avons dû demander le maintien de pratiques antérieures. Nous avons un récipient réservé, une bouteille réemployée dont le contenu est indiqué par incrustation céramique ou par brûlure. Nous appelons cela «A.C.L., Applied Ceramic labelling». On ne peut le changer. Nous avons donc dû demander l'autorisation de continuer à utiliser ces récipients, et nous l'avons obtenue. Nous avons eu de bonnes entrevues, nous n'avons eu aucune difficulté, mais il nous a fallu constamment demander des modifications au fur et à mesure que des effets de la loi se manifestaient.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: Monsieur Gregor, vous savez sans doute que les fonctionnaires ne peuvent facilement consulter l'industrie ou le secteur privé avant la présentation d'un projet de loi: en discuter ou en divulguer la teneur pourrait être tenu pour une violation de la prérogative parlementaire. Néanmoins, on a dit au Comité que par le passé les ministères avaient discuté les grandes lignes de mesures envisagées en fournissant, par exemple, des communications écrites sur les modalités du contrôle que pourraient comporter certaines mesures. Est-ce que cela n'a pas été fait? En somme, vous dites qu'il n'y a pas eu consultation sur l'avant-projet de loi. N'avez-vous pas reçu une copie de l'avant-projet? N'a-t-on nullement informé l'industrie qu'on permettrait de réglementer la prolifération des formats?

M. Gregor: Pas à ma connaissance, mais pour simplifier, je me reporterai à une loi plus récente, plus nette dans mon esprit, la dernière loi sur la concurrence, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Ce n'est qu'après la première lecture et un examen très minutieux de chaque alinéa que nous avons découvert que la loi, telle qu'elle était rédigée, mettrait fin au système de concessions tel qu'il existait dans l'industrie des boissons gazeuses et c'était cela la plus grave menace. Nous avons pu faire comprendre notre point de vue après nous être présentés plusieurs fois devant le comité des Finances, du Commerce et des Questions économiques, et après avoir eu l'oreille de M. Ouellet.

De la façon que la loi était rédigée il fallait effectivement pouvoir le déceler. C'était peut-être, pour notre industrie, l'une des mesures les plus dangereuses au sujet de laquelle nous n'avions pas été consultés. Ce n'est que, non pas par hasard, nous lisons les lois, mais par un examen très attentif, qu'après avoir consulté nos avocats que nous avons découvert la menace que comportaient certains articles.

M. Milligan: Monsieur Gregor, savez-vous si les fonctionnaires qui ont préparé la mesure étaient conscients de cette menace avant la présentation du projet de loi? En d'autres termes, vous avez décelé la menace mais en étaient-ils déjà conscients.

M. Gregor: Je dirai, et il ne s'agit que d'impressions, qu'ils devaient en être conscients. Dès que nous le leur avons signalé,

[*Texte*]

moment we drew their attention to it they pointed out their objective of having intrabrand competition instead of interbrand competition. May I explain?

An hon. Member: Yes, please do.

Mr. Gregor: In a franchise territory when we talk of competition we talk of competition between different soft drink brands. One bottler may bottle Pepsi-Cola, the other one may bottle Coca-Cola: to us that is competition. To the drafters of the bill competition in the territory would only have existed if both bottlers had the right to bottle Coca-Cola and compete with the same brand against each other. Intrabrand as against interbrand competition.

Mr. Milligan: In other words they wanted to see price competition . . .

Mr. Gregor: They considered a franchise system as restraint of trade or exclusive trading.

Mr. Milligan: I see.

Mr. Gregor: So they must have been aware of it, yes, because they did not like franchise systems per se.

The Chairman: What was the result of your discussion?

Mr. Gregor: The results of our discussion with the department heads at first were very negative. We had to go the political route. We had a very sympathetic hearing and understanding from members of Parliament to start with who had bottlers in their territory—quite an important segment of their industry. Eventually we got to see Mr. Ouellet and Mr. Cafik and they took a very, very strong stand against the departments concerned and practically instructed the departments to redraft and they brought forth themselves the amendment that conserved the system.

On the political side we had understanding, yes.

Mr. Milligan: Mr. Gregor, if this restriction on departments, this impediment to consulting with the private sector before tabling legislation in Parliament, the parliamentary breach, the right of Parliament to have the first look at the bill, if that is in fact a problem here, do you think that it would be a good thing from industry's point of view for this committee to make a recommendation that perhaps Parliament should waive that privilege generally or waive it in some modified form so that departments might be able to consult more freely on proposed legislation, do you think that would be a good idea or a bad idea?

Mr. Gregor: I could only support that on bills which would not give an advantage to certain industries to use that privileged information for other purposes and to safeguard their interest. A few would use it for making a profit. I mean, you could not do it with a budget could you?

An hon. Member: No.

Mr. Gregor: For bills that affect industry as seriously as this act did—if indeed I am right that the drafters had in mind the abolition of all the franchise systems, which incidentally they achieved with the exception of the soft drink industry; we were the only ones who got the exception—the people who are

[*Traduction*]

ils nous ont expliqué qu'ils visaient à établir une concurrence qui serait intramarque plutôt qu'intermarque. Je m'explique?

Une voix: Oui, s'il vous plaît.

M. Gregor: Dans le territoire d'une concession, la concurrence est entre diverses marques de boissons gazeuses. L'un embouteille le Pepsi-Cola, l'autre le Coca-Cola: c'est ça pour nous la concurrence. Pour les rédacteurs de la loi, la concurrence n'existerait dans le territoire que si les deux embouteilleurs pouvaient mettre en bouteille le Coca-Cola et se faire concurrence avec la même marque. Concurrence intramarque par opposition à concurrence intermarque.

M. Milligan: Ils voulaient, en d'autres termes, une concurrence des prix.

M. Gregor: Le système des concessions était pour eux restrictif du commerce, était un commerce exclusif.

M. Milligan: Je vois.

M. Gregor: Ils devaient en être conscients parce qu'ils n'aimaient pas en soi le système des concessions.

Le président: Quel a été le résultat de vos entretiens?

M. Gregor: Tout d'abord, ils n'ont absolument rien donné. Il nous a fallu prendre les voies politiques. Des députés qui ont dans leur circonscription des embouteilleurs, une partie assez importante de leur industrie, nous ont entendus avec beaucoup de sympathie et de compréhension. Nous avons vu par la suite messieurs Ouellet et Cafik. Ils ont pris très fermement position contre les ministères en cause et ils leur ont pour ainsi dire ordonné de rédiger le texte de nouveau. Ils ont eux-mêmes apporté l'amendement qui préservait le système.

Du côté politique, on nous a compris.

M. Milligan: Monsieur Gregor, si ce qui empêche les ministères de consulter le secteur privé avant le dépôt de lois au Parlement, si cette violation de la prérogative parlementaire, ce droit qu'a le Parlement d'être le premier à s'occuper d'un projet de loi, si cela créé vraiment un problème, ne croyez-vous pas qu'il serait bon, du point de vue de l'industrie, que le Comité recommande que le Parlement renonce peut-être à cette prérogative généralement ou de telle façon que les ministères puissent consulter plus librement les intéressés sur des mesures envisagées? Serait-ce une bonne chose ou non?

M. Gregor: Je ne serais en faveur de cela que pour les projets de loi qui ne donneraient pas à certaines industries l'avantage de pouvoir se servir de renseignements confidentiels à d'autres fins, pour protéger leurs intérêts. Quelques-unes s'en serviraient pour réaliser un profit. Vous ne pourriez le faire quand il s'agit d'un budget?

Une voix: Non.

M. Gregor: Quand une mesure a un effet aussi sérieux sur une industrie que cette loi, s'il est vrai que les rédacteurs visaient à abolir tous les systèmes de concession, ce qu'ils ont fait incidemment sauf dans l'industrie des boissons gazeuses car nous avons été les seuls à bénéficier de l'exception, les

[*Text*]

working under that system should be consulted but I do not know what is involved in waiving the privilege. I have no idea.

The Chairman: Thank you. Do you wish to continue?

Mr. Gregor: Yes, please.

Enabling legislation, we have dealt with, so, sunset clause.

From our point of view a sunset clause in regulatory legislation would not be effective. We do not oppose it but we do not think it would be effective.

After the passage of regulatory legislation and its promulgation, our industry has no alternative but to comply at considerable cost in capital equipment, systems and manpower. Having done so, we would find any dismantling of said regulations to be as costly and disruptive as complying with the regulation was in the first place.

• 0955

The answer lies in the prevention of unnecessary regulations, not in the reviewing or revising of same. I illustrated it with our refillable bottles and that would apply to many other things. Once you have complied with the regulations, to dismantle regulations could be very, very costly indeed.

For instance, let us use a simple example that does not concern present federal legislation; let us assume that they ban a certain container in a province like a can so you abandon or sell off your canning equipment, but two years later somebody de-regulates and introduces cans again. You must then go out and build a new plant and start it up again. Anybody who comes from the private sector knows we cannot just turn this on and off.

The Chairman: I can see your problem. Business needs certainty and continuity and the lack of that could be even more detrimental than bad regulations or bad laws.

Mr. Gregor: Perhaps Mr. Waters or Mr. Dick would like to comment on it. They have considerable investment at stake.

Mr. D. Waters (President, Canadians Soft Drink Association): It is a very capital intensive business. For instance, as Tibor is talking, a bottling line today, is in the neighbourhood of depending on size, one or two million dollars. Which is a lot for a small, localized industry to have to move in and out of, given sizing and packaging. When you move into that kind of investment the pay off in this industry, because of the intensity of competition, is fairly long and continuity, as you have expressed it, is extremely important.

The Chairman: When you make a capital investment, in a new line for bottling, say, what type of payback do you look for? What type of period do you require to amortize your capital investment?

Mr. Waters: It would be nice to see it in five years but I think in practical experience it comes closer to 10 years.

The Chairman: So any type of change within 10 years is going to cause great disruption in the industry.

Mr. Waters: Difficulties. The other aspect, of course, is that in addition to the equipment, when we are talking refillable containers, you have the investment in those containers, while it is partially recovered by deposits if that package becomes

[*Translation*]

intéressés devraient être consultés. J'ignore toutefois ce que comporterait une renonciation à la prérogative. Je ne sais pas.

Le président: Merci. Vous voulez poursuivre?

M. Gregor: Oui, s'il vous plaît.

Lois habilitantes, c'est fait; révision abrogatoire.

A notre avis, prévoir une révision abrogatoire dans de la réglementation ne serait pas efficace. Nous ne nous y opposons pas mais nous ne croyons pas que cela serait utile.

Une fois les règlements promulgués, notre industrie doit s'y conformer même si c'est très coûteux quant aux immobilisations, aux systèmes et à la main-d'œuvre. Cela fait, toute abrogation de ces règlements pourrait nous être aussi onéreuse, aussi perturbatrice que l'a été l'obligation d'y obéir.

Ce qu'il faut faire, c'est prévenir les règlements inutiles, non pas les réexaminer et les réviser. J'ai donné l'exemple de nos bouteilles réemployées; on pourrait en donner beaucoup d'autres. Ce pourrait être très, très coûteux si des règlements étaient abrogés après qu'on s'y est conformé.

Un simple exemple qui ne concerne pas la présente législation fédérale. Supposons qu'une province interdise un certain récipient, une boîte. Vous devez vous défaire de votre outillage de mise en boîte. Deux ans plus tard, le règlement est abrogé et les boîtes de nouveau permises. Il vous faut reconstituer un outillage et recommencer. Tous ceux du secteur privé savent qu'on ne peut ainsi interdire puis permettre.

Le président: Je vois le problème. Les affaires ont besoin de certitude, de continuité. Leur défaut est plus néfaste encore que des mauvais règlements, de mauvaises lois.

M. Gregor: Messieurs Waters ou Dick ont peut-être quelque chose à dire à ce sujet. Ils ont beaucoup en jeu.

M. D. Waters (président, Association canadienne des boissons gazeuses): Il s'agit d'une entreprise à fortes immobilisations. Par exemple, comme le dit Tibor, une chaîne d'embouteillage coûte aujourd'hui, selon le format, un ou deux millions. C'est beaucoup pour une petite industrie localisée quand il faut abandonner et reprendre, vu les formats et l'emballage. Pour ce genre d'investissement, le profit est à assez long terme, vu l'intensité de la concurrence, et la continuité, pour employer vos mots, est extrêmement importante.

Le président: Quand vous installez, mettons une nouvelle chaîne de mise en bouteille, quel délai vous faut-il pour que vous puissiez amortir vos immobilisations?

M. Waters: Il serait bon que ce soit dans cinq années. En pratique c'est plus près de dix ans.

Le président: Donc, toute modification dans un délai de dix ans entraînerait de graves perturbations dans l'industrie?

M. Waters: Des difficultés. Il y a les investissements non seulement dans l'outillage mais aussi dans les récipients réemployés. Même si le coût en est en partie récupéré des consignes, quand les bouteilles de 1.5 litre sont devenues inutilisables, du

[*Texte*]

obsolete, as did the 1.5 litre, at least temporarily—our cost of bringing those back from the trade was the best part of a million dollars . . .

The Chairman: One million dollars to buy those bottles back.

Mr. Waters: That is right.

The Chairman: In one firm.

Mr. Waters: The best part of a million dollars, yes.

The Chairman: Do you have any estimation what the cost was to the whole industry?

Mr. Gregor: According to a socio-economic impact analysis using 50 per cent depreciation on the bottles that were brought back, assuming that they had half their life, during the first 12 months it was $7.5 million. If the ban had persisted, for 10 years it would have been $135 million. Is that correct?

Mr. Waters: I think so.

The Chairman: Could we just back up to some of the other things we have been discussing already? Do not let me get you off the track, but your own personal experience here is very valuable to us. Could you give us some more of the problems that you have had under the Packaging and Labelling Act? Could you tell us about them?

Mr. Gregor: Well, I am mentioning one later in my brief; perhaps I can preempt it. It borders almost on the ridiculous. The Packaging and Labelling Act requires . . .

The Chairman: Is this the glucose one?

Mr. Gregor: Yes.

The Chairman: Okay.

Mr. Gregor: . . . requires that you list your ingredients in descending order of importance and one of the ingredients, of course, in soft drinks is sugar. Now, everybody knows what sugar is. Somegody discovered that perhaps it would be better to describe, where you use invert sugar, or liquid sugar, the invert sugar or liquid sugar that you are using.

Now, let us just stop there, and not go into the glucose-fructose thing.

• 1000

We have a great many bottlers that buy their crowns from Crown Cork and Seal Co. Ltd. or other closure people which have a standard list of the ingredients on them. The reason they buy standard crowns is because their volume is too small to buy crowns, at a reasonable cost, with their own name on it. Now if they had to switch crowns every time the sugar market changed from one description of sugar to an other, they would have a warehouse full of crowns. For a bottler that does less than a million dollars worth of business to have $30,000 or $40,000 worth of crowns lying in the warehouse is a big item, but that is not perceived. So much for the bottlers' side. Then you can go to the consumer: could somebody tell me why glucose sucrose would mean more to the cosumer than sugar means.

The Chairman: Maybe for a diabetic or something?

[*Traduction*]

moins temporairement, leur retrait a coûté pas loin d'un million.

Le président: Un million pour racheter ces bouteilles?

M. Waters: Oui.

Le président: Pour une société.

M. Waters: Pas loins d'un million, oui.

Le président: Avez-vous une idée de ce que cela a coûté à l'industrie dans son ensemble?

M. Gregor: D'après une analyse des répercussions socio-économiques, en supposant que les bouteilles rappelées en étaient à la moitié de leur durée, qu'elles étaient dépréciées de la moitié de leur valeur, le coût s'établissait à sept millions et demi pour les 12 premiers mois. Si l'interdiction avait duré 10 années, il aurait été de $135 millions. Est-ce exact?

M. Waters: Je le crois.

Le président: Pouvons-nous revenir à certaines choses dont nous avons déjà parlé? Je ne veux pas vous faire perdre le fil de la discussion mais votre expérience personnelle ici nous est très utile. Avez-vous eu à faire face à d'autres problèmes au titre de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage? Pouvez-vous nous en parler?

M. Gregor: J'en signale un plus loin dans mon mémoire. Je puis peut-être en parler tout de suite. C'est presque ridicule. La Loi sur l'emballage et l'étiquetage exige . . .

Le président: Il s'agit du glucose?

M. Gregor: Oui.

Le président: Bien.

M. Gregor: . . . exige que les ingrédients soient énumérés par ordre d'importance. Or, l'un des ingrédients des boissons gazeuses, évidemment, c'est le sucre. Tout le monde sait ce qu'est le sucre. Quelqu'un a découvert que lorsqu'on employait du sucre inverti ou liquide, il valait peut-être mieux le décrire.

Arrêtons-nous ici et n'allons pas jusqu'à la question du glucose-fructose.

Bon nombre d'embouteilleurs achètent de Crown Cork and Seal Co. Ltd. ou d'autres fabricants des capsules qui portent une liste uniforme des ingrédients. Ils achètent ces capsules parce que leurs affaires ne leur permettent pas d'acheter, à un prix raisonnable, des capsules portant leur nom. S'ils devaient changer de capsules chaque fois que la description du sucre sur le marché changeait, ils auraient un entrepôt plein de capsules. Pour un embouteilleur dont le chiffre d'affaires n'atteint pas le million, avoir des capsules d'une valeur de $30,000 ou $40,000 qui ne servent pas, en entrepôt, cela compte beaucoup, mais on ne perçoit pas cela. Voilà pour les embouteilleurs. Quant au consommateur, quelle importance pour lui ont glucose et sucrose de plus que sucre.

Le président: Pour un diabétique, peut-être?

[*Text*]

Mr. Gregor: No, because it does not matter what combination you use, once it is in your stomach it turns into what?

Mr. D. Steele (Member, Government Relations Committee, Canadian Soft Drink Association): It is glucose.

Mr. Gregor: It is glucose. Whether you have a dextrose fructose combination or glucose sucrose combination, it becomes the same thing. Both are bad for diabetics.

Mr. Milligan: Excuse me, what was the department's justification for requiring this?

Mr. Gregor: A more exact description of what you are using in ingredients, period.

Mr. Milligan: Why did they want that more exact description?

Mr. Gregor: I cannot answer that. I do not know. It is not resolved yet.

Ms. Priest: Excuse me, I understant that you may change the form of sugar you use depending on the sugar market at the time.

Mr. Gregor: Exactly.

Mr. Waters: One bottler may be using invert and, for a very practical reason, another one in a remote area, who is small and uses a standard crown may use bagged sugar.

The Chairman: When did you get notice of this new requirement?

Mr. Gregor: They have been talking about it for the last two and half years.

The Chairman: How did you get that notice?

Mr. Gregor: We were just called in for discussions. It has not yet appeared. Perhaps I should explain changes in regulations as practiced by HPB.

The Chairman: Yes.

Mr. Gregor: If the Health Protection Branch, who are part of the labelling and packaging requirement—it is a concern of the Health Protection Branch from the point of view of the ingredients but from the point of view of labelling we are under Consumer and Corporate Affairs—foresee a change they may, or very often do, discuss it with us informally. If they find that our objections and so on, in the informal discussions are not convincing enough they issue what they call an information letter.

Mr. Milligan: Excuse me, we have heard of trade letters, is this the same thing? The National Health and Welfare trade letters?

Mr. Gregor: They call it an information letter, but it is the same as a trade letter. It outlines exactly what they intend to do and then gives us 60 days to make our views known to them.

Now, for instance, with the sugar, we have not reached that point yet.

[*Translation*]

M. Gregor: Non, parce que peu importe la combinaison utilisée, une fois consommée elle se transforme en quoi?

M. D. Steele (membre du comité des relations gouvernementales, Association canadienne des boissons gazeuses): C'est le glucose.

M. Gregor: Le glucose. Qu'il s'agisse d'une combinaison dextrose-fructose ou d'une combinaison glucose sucrose, cela revient au même. Les deux ne sont pas bonnes pour le diabétique.

M. Milligan: Pourquoi le ministère a-t-il exigé cela?

M. Gregor: Tout simplement pour obtenir une description plus précise des ingrédients.

M. Milligan: Pourquoi voulait-on cette description plus précise?

M. Gregor: Je ne saurais le dire. Je l'ignore. Cela n'est pas décidé encore.

Mme Priest: Sauf erreur, vous pouvez modifier la forme du sucre que vous employez selon les conditions du marché du sucre.

M. Gregor: En effet.

M. Waters: Un embouteilleur peut se servir de sucre inverti tandis qu'un autre, dans une région éloignée et dont les affaires sont modestes, peut employer du sucre ensaché et des capsules uniformes.

Le président: Quand avez-vous été mis au courant de cette nouvelle exigence?

Mr. Gregor: On en parle depuis deux ans et demi.

Le président: Comment en avez-vous été informé?

M. Gregor: Nous n'avons qu'été convoqués pour des entretiens. Cela n'a pas encore été publié. Peut-être pourrais-je expliquer comment procède la DPS quand il s'agit de modifier des règlements.

Le président: Oui.

M. Gregor: Si la Direction de la Protection de la Santé qui participe à la réglementation de l'étiquetage et de l'emballage, prévoit un changement elle peut, et le fait souvent, le discuter avec nous officieusement. La Direction s'intéresse aux ingrédients mais pour l'étiquetage, nous relevons du ministère de la Consommation et des Corporations. Si la Direction ne juge pas nos objections convaincantes elle envoie ce qui s'appelle une lettre de renseignements.

M. Milligan: Nous savons qu'il y a des lettres de renseignements commerciaux. Est-ce la même chose? Les lettres de renseignements commerciaux de la Santé nationale et du Bien-être social?

M. Gregor: On l'appelle lettre de renseignements mais c'est la même chose qu'une lettre de renseignements commerciaux. On y indique précisément ce qui est projeté et on nous donne un délai de 60 ou 90 jours pour exposer nos vues.

Mais pour le sucre, nous n'en sommes pas encore là.

[*Texte*]

The Chairman: With whom do you have the consultations before this IL is put out?

Mr. Gregor: Probably with whoever is responsible for that particular section of the legislation whether it is the nutritional people or whoever, they are all under Dr. Morrison.

The Chairman: Do they consult with any other groups besides yourselves?

Mr. Gregor: Yes, they do.

The Chairman: Who are those other groups?

Mr. Gregor: GPMC.

The Chairman: Who is that?

Mr. Gregor: That is the Grocery Products Manufacturing Council which includes all the large grocery firms such as Kellogg, Salada Canada Ltd. and so on. This is also the Canadian Food Processors Association which includes all the canners of vegetables and fruit. There is the frozen food people. There is quite a number of people. As a matter of fact, apart from some of their hardheadedness, the liaison and contact with HPB has been good.

We have a food and beverage sector liaison committee. We meet with them once every three months and they outline their plans for the next six months or three months in a fairly frank and open discussion. And that has worked well. It is a standing liaison committee. I do not know under what authority it was set up but it is set up and it works well. There is good consultation back and forth. That we disagree on many points is beside the point but the consultation is there.

The Chairman: So you have no complaints with that process.

• 1005

Mr. Gregor: No. It is a good process. The only thing is that after it is regulated, then you have no recourse. There are certain things you cannot discuss because you do not have enough expert knowledge so you have to concede to their expert knowledge. You can only discuss the effects.

The Chairman: Could you give me an example of where you have to rely on their technical knowledge because you do not have the expertise?

Mr. Gregor: Yes. Both technical knowledge and media acceptance, for instance, take the issue of saccharin. The Canadian research on saccharin showed beyond doubt that saccharin is carcinogenic in rats if consumed at certain high-level quantities or if fed the way it was fed to them. It further showed in its extrapolated hypothesis that it would only apply to offsprings, male offsprings of pregnant women who would have drank, I do not know, 800 cans of soft drinks a day or something like that with saccharin in it . . .

The Chairman: We certainly want to protect those people, do we not?

Mr. Gregor: That is right. And it would show itself at the age of 55 only on males, not on females. However, being carcinogenic and being published as such the industry has no recourse because the media would crucify them immediately if they were continuing to sell a carcinogenic product.

[*Traduction*]

Le président: Avec qui avez-vous des entretiens avant l'envoi de cette lettre.

M. Gregor: Avec quiconque s'occupe de cet aspect de la législation, les fonctionnaires du service des aliments, ceux qui relèvent du Dr Morrison.

Le président: Consultent-ils d'autres groups que vous?

M. Gregor: Oui.

Le président: Lesquels?

M. Gregor: CFPA.

Le président: Qui est-ce?

M. Gregor: Le Conseil des fabricants de produits alimentaires qui réunit de grandes sociétés, telles Kellogg, Salada Canada et d'autres. Il y a aussi l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires qui groupe les fabricants de conserves de légumes et de fruits. Il y a les fabricants d'aliments congelés. Ils sont assez nombreux. De fait, sauf un peu leur attachement à des aspects pratiques, nos contacts avec la DPS ont été bons.

Nous avons un comité de liaison du secteur des aliments et boissons. Tous les trois mois nous le rencontrons. Dans une discussion assez franche et ouverte ils nous exposent leurs projets pour les trois ou six mois à venir. C'est un comité de liaison permanent. J'ignore en vertu de quoi il a été constitué mais il fonctionne bien. La consultation réciproque se fait bien, même si nous ne sommes pas d'accord sur bien des points.

Le président: Vous n'avez rien à redire à cette façon de procéder?

M. Gregor: Non, cela marche bien. La seule chose est qu'une fois le règlement établi il n'y a plus de recours. Parfois, faute de connaissance spécialisée de certains sujets nous devons nous en remettre à eux. Nous ne pouvons que discuter les effets.

Le président: Pouvez-vous nous citer un cas où vous devez vous en remettre à leurs connaissances techniques?

M. Gregor: Oui, pour ce qui est tant des connaissances techniques que de l'attitude des media. Par exemple, la question de la saccharine. L'étude canadienne sur la saccharine a démontré clairement que celle-ci cause le cancer chez les rats quand elle leur est administrée en certaines fortes quantités ou d'une certaine façon. Par extrapolation, cela ne se produirait que chez les enfants mâles de femmes enceintes qui auraient bu, je ne sais pas, 800 boîtes par jour de boisson gazeuse contenant de la saccharine.

Le président: Il faut sûrement protéger ces gens-là, n'est-ce pas?

M. Gregor: Oui. Et cela ne se manifesterait qu'à l'âge de 55 ans, chez les hommes seulement. Néanmoins, comme le produit est cancérigène et qu'il est représenté comme tel, l'industrie ne peut rien faire, car si elle continuait de vendre un tel produit elle serait mise au pilori par les media.

[*Text*]

In the United States this single study was recognized as valid but taken to common sense Congress has for the third time now granted a moratorium until further scientific evidence becomes available that would confirm or negate the finding of the Canadian study. We do not have that process open to us as an industry, without the support of Parliament or such a body, we just could not go against it. It would be impossible. It would be absolute ruination. The press, the media and perhaps even the public would crucify us. We do not have the means or the time available to conduct another study.

The Chairman: How much do you feel that it costs you to scrutinize proposed legislation or bills of which you receive notice that come out? Is that an unfair question?

Mr. Gregor: I do not think you can really guess at it, Mr. Chairman. We know what the office costs us but all our members, like those who are here today, travel at their own expense and own time, so I do not know how you add that up.

The Chairman: Just before we move on, you have had problems with certain of the departments, are there any questions that you would like us to put to the various departments on areas where you do not feel that you have received a satisfactory response?

Mr. Gregor: By and large I would say that any time we have made a request to any department without exception to arrange for a hearing, the response has been positive. We have never been denied the chance to see these people. Whether you start right up at the deputy minister's level or come down to the specialist's level that deals with you, there has been no problem.

The Chairman: So your complaints are not about accessability?

Mr. Gregor: No. Absolutely not.

The Chairman: It is just that very often laws get written or regulations are written and then it is very tough to change them.

Mr. Gregor: We feel that we do not have sufficient input in the drafting of the regulations.

The Chairman: Are there any other, shall I say, adversaries, in this process that you are involved in? There are yourselves and government, but what about representatives of consumers' interests?

Mr. Gregor: David, you deal more with consumer affairs.

• 1010

Mr. Steele: Well, Mr. Chairman, I, having just come through a two-day-long session with the Consumers Association of Canada, frankly do not think an adversary situation exists in Canada with that particular group, or indeed with any other group.

The industry has had a long record of not fighting back a lot, until recent years. Mr. Gregor's arrival on the scene as executive director some 8 or 9 years ago, I think, has put the industry in a position of strengthening itself through one

[*Translation*]

Aux États-Unis, cette étude a été jugée valable mais elle a été soumise au bon sens du Congrès. Ce dernier, pour la troisième fois, a accordé un délai jusqu'à ce que de plus amples données scientifiques confirment ou infirment les constations de l'étude canadienne. Comme industrie, nous n'avons pas un tel recours. Sans l'appui du Parlement ou d'une autorité de ce genre, nous ne pourrions aller à l'encontre de cela. Ce serait la ruine totale. La presse, les media et peut-être le public nous mettraient au pilori. Nous n'avons ni les moyens ni le temps d'effectuer une autre étude.

Le président: Combien cela vous coûte-t-il pour examiner les mesures dont vous recevez avis ou qui sont adoptées? Est-ce là une question que je puis poser?

M. Gregor: Je ne crois pas, monsieur le président, qu'on puisse vraiment l'estimer. Nous connaissons nos frais de bureau, mais tous nos membres, comme ceux qui sont ici aujourd'hui, voyagent à leurs propres frais en dehors de leurs heures de service. J'ignore combien cela représente en tout.

Le président: Avant d'aller plus loin, puisque vous avez éprouvé des difficultés quant à certains ministères, aimeriez-vous que nous nous enquérions auprès d'eux à propos de ce qui, pour vous, n'a pas été satisfaisant?

M. Gregor: Dans l'ensemble, chaque fois que nous avons demandé à être entendus d'un ministère, on nous a reçus. On ne nous a jamais empêchés de les voir. Que ce soit au ninveau du sous-ministre ou à celui du spécialiste, il n'y a pas eu de difficultés.

Le président: Ainsi, vous ne vous plaignez pas qu'on ne vous entende pas?

M. Gregor: Non. Absolument pas.

Le président: C'est simplement que très souvent il est très difficile de modifier des lois ou règlements une fois qu'ils sont rédigés.

M. Gregor: Nous estimons n'avoir pas assez à dire dans la rédaction des règlements.

Le président: Y a-t-il d'autres, dirais-je, adversaires dans vos démarches? Il y a vous et le gouvernement. Qu'en est-il des représentants des consommateurs?

M. Gregor: David, c'est vous qui vous vous occupez surtout des consommateurs.

M. Steele: Monsieur le président, je viens tout juste d'avoir des entretiens de deux jours avec l'Association des consommateurs du Canada. Je ne crois pas que ce groupe, ni aucun autre, soit dans une position d'adversaire au Canada.

Jusqu'à ces dernières années, l'industrie ne se défendait pas beaucoup. Il y a 8 ou 9 ans M. Gregor a été nommé directeur exécutif. Depuis, l'industrie s'est renforcée ayant cette personne qui a l'appui des membres de ses nombreux comités. Je

[*Texte*]

individual supported by those of us who are members of his many committees. I think the adversary situation is not a realistic thing in the soft drink industry. If one looks at the fighting back of the industry in terms of its trying to hold on to its 1.5 litre container last year, in the face of some fairly strenuous media activity consumers' associations and concerned citizens, including myself, it found itself in an unfortunate adversarial situation with some consumers but it was built upon by positions taken by media, so we found ourselves in a situation that was not of our doing.

The Chairman: Would you outline some of these areas where you say the consumers' association has been at odds with your association?

Mr. Steele: Well, I do not think other than being deeply concerned, as well they should be, about the continuing sale of 1.5 litre bottles last year, we have ever had a public forum clash or otherwise with the consumers' association, or indeed with individuals. We have met with well-meaning and dedicated individual members of consumers' associations in the Maritimes specifically. They took public action against our bottlers down there, but, Mr. Chairman, not really an antagonistic, up-front, out-in-the-public-eye, conflict. That has never been a problem.

The Chairman: Do you meet with the consumers' association on an informal basis in order to discuss complaints that they may have, or do you usually hear about this first when a writ is issued?

Mr. Steele: We normally hear from the consumers' association through the press.

The Chairman: Do you feel—well, I guess probably the answer is self-evident—that a lot of unnecessary litigation or confrontation could be avoided if there were earlier consultation among all groups before regulations are . . .

Mr. Steele: Mr. Chairman, this was the point of our conversation at this two-day seminar with the CAC the other day. I think that consultations have been meaningful, where they have been held. I would like to give you an example: we had discussions with the Department of the Environment, Province of Nova Scotia, a good many years ago where, prior to the introduction of an act, an environmental protection act, lengthy discussions were held with all elements: consumers, retailers, manufacturers and soft drink manufacturers. We jointly I think came up with a very fine piece of legislation in act and supporting regulation format, and there was not any violation of faith or trust in terms of the act being discussed beforehand because it was all conceptual and it was beneficial to all. No one party benefitted, as it were.

The Chairman: Was this meeting called under the aegis of the department?

Mr. Steele: Yes, at the request of the minister and his deputy at the time.

Mr. Gregor: Perhaps I can just add another thought to it. The consumer is our most loyal supporter because he is the one that purchases the product, but the consumer is influenced by certain entrenched views of people like nutritionists in schools. Nutritionists generally are against many things that we eat,

[*Traduction*]

ne crois pas que l'industrie des boissons gazeuses puisse se placer dans une position d'adversaire. Quand l'industrie s'est défendue l'an dernier pour garder son récipient de 1.5 litre en dépit d'une action assez vigoureuse des media, des associations de consommateurs, de particuliers inquiets, dont moi-même, elle s'est trouvée malheureusement dans une position d'adversaire vis-à-vis certains consommateurs. Mais c'était à cause de certaines attitudes des media. Nous étions dans une situation que nous n'avions pas créée.

Le président: Pourriez-vous nous faire connaître certains des différends que vous avez eus avec l'association des consommateurs?

M. Steele: Je ne crois pas qu'en dehors de la vive inquiétude qu'ils ont manifestée, comme ils le devaient, au sujet du maintien de la vente des bouteilles de 1.5 litre, l'an dernier, nous ayons eu avec l'association des consommateurs ou avec des particuliers, de conflit public ou autre confrontation. Nous avons rencontré des membres bien intentionnés et dévoués d'associations de consommateurs, en particulier dans les Maritimes. Ils ont exercé une action publique contre nos embouteilleurs. Mais il ne s'agissait pas vraiment d'un conflit d'antagonistes, à la vue du public. Cela n'a jamais été un problème.

Le président: Rencontrez-vous officieusement l'association des consommateurs pour étudier leurs griefs ou n'en entendez-vous parler que lorsqu'un bref est lancé?

M. Steele: Habituellement nous en prenons connaissance dans les journaux.

Le président: Pensez-vous—la réponse est évidente je crois—qu'on pourrait prévenir beaucoup de litiges ou de conflits inutiles s'il y avait consultation de tous les groupes plus tôt avant que des règlements . . .

M. Steele: Monsieur le président, c'était le but de nos entretiens dans ce colloque de deux jours avec l'ACC. Les consultations, quand on les a effectuées, ont été utiles. Je donnerai un exemple. Il y a plusieurs années, le ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse, avant la présentation d'une loi sur la protection de l'environnement, a tenu de longues discussions avec tous les intéressés: consommateurs, détaillants, manufacturiers et fabricants de boissons gazeuses. Ensemble je crois que nous avons obtenu une excellente mesure, quant à la loi et à ses règlements. Il n'y a pas eu abus de confiance du fait que la loi a été discutée préalablement parce que tout était sur le plan des idées. Tous en ont bénéficié. Personne en particulier n'en a profité, pour ainsi dire.

Le président: La réunion avait-elle été tenue sous les auspices du ministère?

M. Steele: Oui, à la demande du ministre et du sous-ministre à l'époque.

M. Gregor: Peut-être pourrais-je ajouter un mot. Le consommateur est notre plus loyal soutien parce que c'est lui qui achète notre produit. Mais il subit l'influence de certaines personnes, comme les diététiciens dans les écoles, qui ont des vues arrêtées. Les diététiciens, en général, condamnent bien

[*Text*]

fats or eggs or bread, or whatever have you and sugar in soft drinks annoys some nutritionists. If you consider nutritionists who influence school diets and so on, as consumers, then we have had confrontations, but if you are talking about the general consuming public, then the answer is no.

The Chairman: Mr. Milligan.

• 1015

Mr. Milligan: In several points in your submission to this committee you have talked about a requirement to consult with the industry, that there should be a requirement that the industry be involved in the drafting of the new regulations. You said, industry, the industry. Do you feel that it is legitimate that the other interests affected by the regulatory activity should be involved in the same fashion or do you just think it should be industry? In other words, do you think that the Consumers' Association of Canada should be involved in consultation and if there is to be involvement in drafting that they should be involved as well? Do you have an objection to that?

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Milligan: You have an objection to that?

Mr. Gregor: No. No objection. They should be involved.

Mr. Milligan: I see.

The Chairman: Do you feel the Consumers' Association of Canada to be an effective lobby on behalf of consumers' interest in your area?

Mr. Gregor: I would say that many regulations today in place, good regulations perhaps, may have been initiated by the consumers. My impression after the last two days where I addressed them was that they are holding on looking for issues which are not as burning as they perhaps were when they were first formed. And I exhorted them yesterday that they should dedicate themselves to educating the consumer instead of urging the industry to comply with every whim of every consumer. They have a new role to play; yes, they have a role to play, and I certainly would deplore it if the government withdrew all the subsidy from their activities because obviously they cannot finance themselves, but I would like to see them restructured to devote more time and money to producing good consumer product reports on various products and to educate the consumer instead of urging industry to do almost the impossible sometimes.

The Chairman: Mr. Gregor, you mentioned this concept of education and it leads us into another area: this whole question of voluntary standards, or whatever one wants to call them. One might even refer to it as self-regulation, the setting of standards such as through the CGSA . . .

Mr. Milligan: The CGSB, the Canadian General Specifications Board, has jurisdiction over food.

The Chairman: Do you get involved with them at all? Have any of your industry's standards been set in co-operation with that group?

[*Translation*]

des choses que nous mangeons, les matières grasses, les œufs, le pain, et ainsi de suite. Certains n'aiment pas le sucre dans les boissons gazeuses. Si vous considérez comme des consommateurs les diététiciens qui règlent les régimes alimentaires scolaires, nous avons eu des confrontations. Mais si vous parlez du public consommateur en général, la réponse est non.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: A plusieurs reprises, dans votre mémoire, vous dites qu'on devrait consulter l'industrie, qu'elle devrait prendre part à la rédaction des nouveaux règlements. Vous dites l'industrie. Les autres groupes qu'intéressent les règlements ne devraient-ils pas avoir leur mot à dire de la même manière? Autrement dit, ne croyez-vous pas qu'on devrait consulter l'Association des consommateurs du Canada et que si on permet à d'autres de prendre part à la rédaction qu'on devrait le leur permettre également? Voyez-vous une objection à cela?

M. Gregor: Oui.

M. Milligan: Vous voyez une objection à cela?

M. Gregor: Non. Aucune. Elle devrait avoir son mot à dire.

M. Milligan: Je vois.

Le président: A votre avis, l'Association des consommateurs du Canada est-elle un groupe de pression efficace pour les consommateurs dans votre domaine?

M. Gregor: Bien des règlements, de bons règlements peut-être, viennent de l'action des consommateurs. J'ai l'impression après les deux derniers jours où je leur ai parlé, qu'ils s'intéressent à des problèmes qui ne sont peut-être pas aussi brûlants que lorsque l'Association a été formée. Hier je leur ai dit qu'ils devraient chercher à éduquer le consommateur plutôt que de pousser l'industrie à satisfaire chaque caprice de chaque consommateur. Ils ont un nouveau rôle à jouer, oui, et je trouverais certes regrettable que le gouvernement ne subventionne plus du tout leur activité, parce qu'il est évident qu'ils ne peuvent se financer. J'aimerais, toutefois, qu'ils se réorganisent de façon à mettre plus de temps, plus d'argent à préparer de bons rapports sur des produits de consommation, à éduquer le consommateur plutôt que de pousser l'industrie à faire parfois presque l'impossible.

Le président: Monsieur Gregor, vous parlez d'éducation, ce qui nous mène à une autre question, celle des normes volontaires, peu importe comment on les appelle. D'aucuns parleront d'autoréglementation, l'établissement de normes par l'ACN . . .

M. Milligan: Le CCN, le Conseil canadien des normes, s'occupe des aliments.

Le président: Avez-vous des rapports avec eux? Certaines de vos normes ont-elles été établies en collaboration avec cet organisme?

[*Texte*]

Mr. Gregor: Most of our standards are voluntary standards agreed to by the industry between industry and suppliers, and they have to meet very rigid specifications.

The Chairman: Could you give us some examples of standards that you set yourselves in the industry?

Mr. Gregor: Yes, the standard on water purification would be one. The standards on inspection of bottles going through the line for foreign materials in bottles, or glass particles that happen in bottles is another one. Bottle design and strength in general is another.

Mr. Milligan: These are actually standards that do have a significant bearing on safety?

Mr. Gregor: Oh, yes. Not only on safety but on safety and product quality.

Mr. Milligan: But in particular on safety . . .

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Milligan: . . . on hazard or injury to consumers of the product . . .

Mr. Gregor: That is correct.

Mr. Milligan: . . . and they are industry standards, they are not mandatory under legislation.

Mr. Gregor: That is correct.

Mr. Milligan: And you satisfied . . .

Mr. Gregor: With the exception of the 1.5 litre bottle which is now under the Hazardous Products Act.

Mr. Milligan: So here we have an example of an industry that has managed to develop standards that are designed to ensure some measure of safety and health protection for consumers, and they are administered on a voluntary basis. Do you have any idea of the level of compliance? We know that it is never 100 per cent.

Mr. Gregor: Well, perhaps I could explain why it may be easier in our case than in many other industries. The soft drink industry, as you will notice from the profile, is based on the franchise system. The brand owners—and one is represented here by David Steele, Coca-Cola—in their contracts with their franchise bottlers specify the standards they have to adhere to, and if that bottler does not adhere to that standard, he runs the risk of losing his franchise by contractual agreement.

• 1020

Hence, if you pick up a branded product—be it Crush, Coke, Pepsi—in Vancouver it should be of the same standard as one picked up in St. John's, Newfoundland. Therefore, having only about seven or eight franchise brands the control pretty well lies with the technical people of those brand owners.

Because of that, you will also find that we are different in the Packaging and Labelling Act. We do not list on our crowns the name of the manufacturer; we list the licensor. In other words, Coca-Cola or Canada Dry assumes full responsibility for its product, no matter which bottler has produced it. So it is fairly easy for us to comply with these voluntary standards.

[*Traduction*]

M. Gregor: La plupart de nos normes ont été établies volontairement par l'industrie, de concert avec les fournisseurs. Elles répondent à des prescriptions très rigoureuses.

Le président: Pouvez-vous nous donner quelques exemples de normes que vous établissez vous-mêmes dans l'industrie?

M. Gregor: Oui, la norme quant à la purification de l'eau en est une. Il y a les normes de l'inspection des bouteilles sur la chaîne pour y détecter les matières étrangères ou des particules de verre. Il y a aussi la norme quant à la forme et à la résistance des bouteilles.

M. Milligan: Ce sont là des normes qui influent beaucoup sur la sécurité?

M. Gregor: Oh, oui. Non seulement sur la sécurité mais sur la qualité du produit.

M. Milligan: Mais en particulier sur la sécurité . . .

M. Gregor: Oui.

M. Milligan: . . . sur les risques ou dangers pour le consommateur . . .

M. Gregor: C'est exact.

M. Milligan: . . . et ce sont des normes de l'industrie qui ne sont pas imposées par la loi.

M. Gregor: C'est juste.

M. Milligan: Et vous avez persuadé . . .

M. Gregor: Sauf pour la bouteille de 1.5 litre; cela relève maintenant de la Loi sur les produits dangereux.

M. Milligan: Voici donc l'exemple d'une industrie qui a pu établir et appliquer volontairement des normes dans l'intérêt de la sécurité et de la santé des consommateurs. Savez-vous dans quelle mesure on les respecte? On ne s'y conforme jamais intégralement.

M. Gregor: Peut-être devrais-je expliquer pourquoi la chose est plus facile pour nous que pour bien d'autres industries. Ainsi qu'on peut le voir au profil, l'industrie des boissons gazeuses fonctionne suivant le système des concessions. Les propriétaires d'une marque, dont il y a ici un représentant, David Steele, Coca-Cola, dans leurs contrats avec les embouteilleurs stipulent les normes qui doivent être respectées, faute de quoi ceux-ci risquent de perdre leur concession.

Ainsi un produit de marque, Crush, Coke ou Pepsi, acheté à Vancouver, devrait être de la même qualité qu'à Saint-Jean, Terre-Neuve. Pour sept ou huit marques seulement en concession ce sont les techniciens des propriétaires de ces marques qui exercent pour ainsi dire la surveillance.

Pour cette raison également nous procédons d'une façon différente pour l'emballage et l'étiquetage; nous n'indiquons pas sur la capsule le nom du fabricant mais celui du concédant. En d'autres termes, Coca-Cola ou Canada Dry assument l'entière responsabilité de leur produit, peu importe l'embouteilleur. Il nous est donc facile de nous conformer à ces normes volontaires.

[*Text*]

The Chairman: When you talk about voluntary standards that are industry-wide, do Coke, Pepsi, Canada Dry, Crush, whatever, have the same standards for water purification, for bottle strength?

Mr. Gregor: Pretty well.

The Chairman: Size, et cetera?

Mr. Gregor: Well, size is something else because we get into the marketing thing, but for instance in an area such as Manitoba, which is perhaps a good example because it is a voluntary thing, we have agreed under metric conversion, for instance, to eliminate all sizes except 4 or 5 under the voluntary standard, and it is pretty well being kept to.

The Chairman: Have you ever worried about the Combines Investigation Act in terms of getting together with each other to—?

Mr. Gregor: In the Combines Investigation Act there is a section—and I do not know the number—but . . .

Mr. Steele: Chapter 28.

Mr. Gregor: . . . Chapter 28 which says that companies may get together to discuss matters connected with the protection of the environment. So if we decide that four sizes instead of 10 will help the environment because of less solid waste, we can discuss that.

The Chairman: That is stretching it a bit, I suspect.

Mr. Gregor: No.

Mr. Steele: No, it is not.

Mr. Gregor: No, we cleared it; it is all right. It is the same as deposits, for instance. We never discussed deposits before, but now we can because the trippage rate affects the environment.

Mr. Milligan: Is it fair to characterize these as voluntary standards since they are industry standards enforced through franchise agreements.

Mr. Gregor: Industry standards . . . ?

Mr. Milligan: Embodied in and enforced through franchise agreements.

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Milligan: I see.

The Chairman: Do you have a written agreement amongst the eight or ten brand owners as to what these standards are?

Mr. Gregor: No. You may run into market restrictions if you do that.

The Chairman: So they are just unwritten agreements as to standards . . .

Mr. Gregor: Unwritten agreements within limits because we know the limits to which you can go on one side or another. You will find that, for instance, because of the difference in carbonization of a product—say Crush which has very low carbonization and a highly carbonated product—there may be a difference in the standards for the container. So we do not have one standard, but a range of standards.

Mr. Milligan: Mr. Gregor, we got off the track a little bit; we switched from the consumer interest groups particularly

[*Translation*]

Le président: Vous dites que l'industrie dans l'ensemble adopte des normes volontaires. Est-ce à dire que Coke, Pepsi, Canada Dry, Crush et autres, ont les mêmes normes pour la purification de l'eau, la résistance des bouteilles?

M. Gregor: On peut le dire.

Le président: Quant au format, et cetera?

M. Gregor: Pour le format, c'est autre chose, parce qu'il s'agit de mise sur le marché. Au Manitoba, par exemple, où cela s'est fait volontairement, nous avons convenu, dans la conversion au système métrique, de ne retenir que 4 ou 5 formats en vertu de la norme volontaire. On s'en tient assez bien à cela.

Le président: Vous êtes-vous préoccupés de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions pour ce qui est de se concerter afin de . . .

M. Gregor: Il y a un article dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, le numéro m'échappe, mais . . .

M. Steele: Le chapitre 28.

M. Gregor: . . . le chapitre 28 permet aux société de discuter les questions qui concernent la protection de l'environnement. Nous pouvons nous rencontrer et décider que quatre formats au lieu de dix favorise l'environnement en créant moins de déchets solides.

Le président: C'est aller un peu loin.

M. Gregor: Non.

M. Steele: Non, pas du tout.

M. Gregor: Non. Nous nous sommes renseignés. C'est très bien. C'est la même chose en ce qui conerne les consignes. Nous ne les avions jamais discutées auparavant, mais nous le pouvons maintenant parce que la rotation a un effet sur l'environnement.

M. Milligan: Peut-on dire que ce sont des normes volontaires si ce sont des normes de l'industrie imposées dans les accords de concessions?

M. Gregor: Des normes de l'industrie . . . ?

M. Milligan: Que comportent et imposent les accords de concessions?

M. Gregor: Oui.

M. Milligan: Je vois.

Le président: Y a-t-il une convention écrite entre les huit ou dix propriétaires de marque sur ces normes?

M. Gregor: Non. Cela entraînerait peut-être certaines restrictions du marché.

Le président: Ce sont des accords non écrits sur les normes . . .

M. Gregor: Jusqu'à un certain point. Il y a des limites d'un côté ou de l'autre. Ainsi, pour un produit où entre très peu de gaz carbonique, Crush par exemple, et un autre qui en contient beaucoup, les normes du récipient peuvent différer. Il y a donc non pas une norme mais un éventail de normes.

M. Milligan: Monsieur Gregor, nous nous sommes un peu éloignés du sujet. Nous avons quitté les groupements de con-

[*Texte*]

the Consumers' Association of Canada, whom you said were looking for issues now, had possibly made major gains perhaps and were now searching for things to work on. Then you said something like, you would not like to see the government cut back too much on the support that is given to them. It seemed to be implicit in your statement that you felt that perhaps there should be some sort of the cutback in the support that was given, but not too much.

• 1025

Could I ask you, do you generally support funding of public interest groups, does your association generally support the funding of public interest groups, such as the Consumers' Association of Canada; specifically do you support government assistance to the Consumers' Association of Canada, and are you suggesting that there should be some cutback in that support?

Mr. Gregor: I am not suggesting there should be some cutback; I am merely repeating that they are very worried that there has been a cutback and that the support they receive is not exactly what they need.

Speaking for myself, not necessarily for the industry, I feel that they have a role to play and that they would be unable to raise the funds that they need to play that role. The reason I am saying that they should continue to be supported is because of their general feeling—and it is very often mentioned by the media—that with all the funds available to industry, they can get their views better represented being in Ottawa or in the provincial capitals than the consumer; there are 22,000,000 of them from Halifax to Victoria, and they do not have the amount of money that perhaps industry can spare to make that presentation. I think they should be given an opportunity to be heard and to make representations but at the same time somebody should perhaps watch that they do not spend those funds on projects which do not benefit the consumer generally.

Mr. Milligan: So you think that government, when it grants funding support to a group such as this, should exert some degree of control or some sort of audit the way they . . .

Mr. Gregor: No. No. All I am saying is that, as with any voluntary organization, when they come to Ottawa for funds, they submit a program for approval. Once it is funded you have to trust their integrity to carry it through. I would not sit over them every day asking to go and audit their books to see what they are doing, what they pay to their men and so on, no. But they should submit a program and that program should continue to be funded by public funds because they have a role to play. No doubt about it.

The Chairman: Margo Priest.

Ms. Priest: I would like to get back to the question of standards again. It was not quite clear to me whether the standards that you mentioned, for example in water purification, were a substitute for government regulation in that area or were they standards, say, on water purification that either duplicated the Health Protection Branch's standards or

[*Traduction*]

sommateurs, l'Association des consommateurs du Canada en particulier, laquelle, vous avez dit, avait peut-être accompli des choses importantes mais était maintenant à la recherche de situations à examiner. Puis vous avez ajouté que vous ne voudriez pas que le gouvernement réduise trop l'aide qu'il leur donne. Vous sembliez dire qu'il y aurait peut-être lieu de réduire l'aide, mais pas trop.

Etes-vous en faveur des subventions aux groupements qui s'occupent de l'intérêt public, votre association appuie-t-elle le financement de groupements comme l'Association des consommateurs du Canada? Plus précisément, êtes-vous en faveur de l'aide de l'État à cette dernière association ou croyez-vous que cette aide devrait être réduite?

M. Gregor: Je ne dis pas qu'elle devrait être réduite. Je répète tout simplement qu'ils sont très inquiets de ce qu'il y ait eu une réduction, que l'aide qu'ils reçoivent ne soit pas précisément ce dont ils ont besoin.

Personnellement, et je ne parle pas nécessairement au nom de l'industrie, j'estime qu'ils ont un rôle à jouer et qu'ils ne pourraient se procurer les fonds nécessaires. Je dis qu'on devrait continuer à les aider parce qu'ils estiment généralement, ce que signalent souvent les media, que l'industrie disposant de fonds, elle peut mieux faire connaître ses vues, en étant à Ottawa ou dans les capitales provinciales, que le consommateur. Il y a 22,000,000 de consommateurs d'Halifax à Victoria; ils n'ont peut-être pas l'argent dont l'industrie dispose peut-être pour exposer leur point de vue. Ils devraient pouvoir se faire entendre. D'autre part, il y aurait peut-être lieu de veiller à ce qu'ils ne dépensent pas cet argent dans des projets qui ne profitent pas au consommateur en général.

M. Milligan: Ainsi donc, selon vous, quand le gouvernement accorde une subvention à un groupement comme celui-ci, il devrait exercer une certaine surveillance, faire une certaine vérification . . .

M. Gregor: Non. Quand une organisation bénévole demande des fonds à Ottawa, elle présente un programme qui doit être approuvé. Une fois les fonds versés il faut s'en remettre à leur intégrité. Je ne les surveillerais pas constamment, leur demandant de vérifier leurs livres pour voir ce qu'ils font, ce qu'ils paient à leurs hommes, et ainsi de suite. Qu'ils présentent un programme et que celui-ci soit toujours financé par l'État parce qu'ils ont un rôle à jouer. C'est certain.

Le président: Margo Priest.

Mme Priest: J'aimerais revenir à la question des normes. Les normes dont vous avez parlé, par exemple à propos de la purification de l'eau, remplacent-elles les règlements du gouvernement, font-elles double emploi avec celles de la Direction de la protection de la santé ou les dépassent-elles, de sorte que vous n'avez pas à vous soucier de respecter les autres normes?

[*Text*]

exceeded their standards such that it was not an issue for you to bother complying with the other ones?

Mr. Gregor: I do not know of any government standards on water purification.

Ms. Priest: What about some of those other areas we mentioned?

Mr. Gregor: There are government standards for additives. The government regulates the maximum intake of certain additives that are in soft drinks such as, artificial flavouring and so, there, you comply with government regulations.

Ms. Priest: So the licensor has his formula?

Mr. Gregor: That is right.

Ms. Priest: And that formula must meet their standards in that sense and, furthermore, the licensee has to mee the formula or he loses his franchise?

Mr. Gregor: That is correct.

Ms. Priest: So in most of these instances it is actually a substitute for government regulations.

Mr. Gregor: It is, yes.

The Chairman: Good. Mr. Milligan.

Mr. Milligan: We seem to be bouncing around all over the place: no logical progression. But something just occurred to me when we were discussing the problem that the consumers have in banding together and organizing. I wanted to know whether or not there is in some sense a parallel with your industry. It seems that your organization represents almost two sides of a contractual relationship here. We have the eight brand owners and they are fairly large firms, possibly multinationals, and then you have several hundred local botlers. Does this create any problem? After all, they are on opposite sides of a contractual arrangement, and it occurred to me that we would see some problems with the several hundred bottlers being able to effectively voice their particular interests which might not be exactly the same as the eight brand owners for, say, arriving at the standards that would be enforced through the franchise agreements, or possibly taking positions on a piece of legislation that comes up or a particular regulation that comes up. Is this, in fact, a problem in the industry? How does your association cope with that?

• 1030

Mr. Gregor: Oh, well every morning I take three balloons and juggle them, you know, to practice for it. By and large, contractual difficulties between bottlers and their franchisors are not the responsibility of the association. The association acts on matters that are of common interest to the whole industry. Yes, there are clashes, very often, but so far we have been fortunate to be able to be ruled by majority decisions to which the others bow, if you like. We had some members walk out because they could not agree with a majority decision and they have become mavericks, if you like, but by and large we have been fortunate enough to assimilate these various interests and to deal with threats to the industry which are common to both franchisor or franchisee. You must not overlook the fact that most franchisors or brand owners are also bottlers; in

[*Translation*]

M. Gregor: Je ne connais pas de normes du gouvernement relatives à la purification de l'eau.

Mme Priest: Et certaines des autres dont vous avez parlé?

M. Gregor: Il y a des normes du gouvernement pour les additifs. Des règlements prévoient la limite de certains additifs, telles les essences artificielles, dans les boissons gazeuses.

Mme Priest: Le concédant a donc sa formule?

M. Gregor: C'est juste.

Mme Priest: Cette formule doit répondre à leurs normes de cette façon et d'autre part le concessionnaire doit se conformer à la formule sous peine de perdre sa concession.

M. Gregor: C'est exact.

Mme Priest: Dans la plupart des cas il s'agit donc effectivement de normes qui remplacent les règlements.

M. Gregor: Oui.

Le président: Bien. Monsieur Milligan.

M. Milligan: Nous semblons passer d'un sujet à l'autre sans progression logique. J'ai pensé à quelque chose quand nous parlions du problème des consommateurs qui veulent se grouper et s'organiser. N'y a-t-il pas ici un parallèle avec votre industrie. Votre organisation me semble représenter presque les deux côtés d'un rapport contractuel. Il y a d'une part huit propriétaires de marque, d'assez importantes sociétés, peut-être multinationales, et plusieurs centaines d'embouteilleurs, d'autre part. Cela crée-t-il un problème? En somme, ils sont opposés dans un contrat. Il m'a paru qu'il pourrait y avoir des difficultés si plusieurs centaines d'embouteilleurs pouvaient efficacement défendre un intérêt qui ne serait pas tout à fait le même que celui des huit propriétaires de marque, mettons quant aux normes imposées par les accords de concession ou une loi ou des règlements envisagés. Cela crée-t-il un problème dans l'industrie? Que fait votre association dans une telle situation?

M. Gregor: Eh bien, chaque matin je prends trois ballons et je jongle avec, pour m'exercer. En général, l'association n'a pas à s'occuper de différends contractuels entre les embouteilleurs et leurs concédants. Elle intervient pour des affaires qui sont dans l'intérêt commun de toute l'industrie. Certes, il y a très souvent des conflits mais heureusement jusqu'ici nous avons pu fonctionner en vertu de décisions majoritaires auxquelles on s'est plié. Certains membres n'ont pas voulu se rallier à une décision de la majorité et ils sont devenus des dissidents, pour ainsi dire. Dans l'ensemble, cependant, nous avons eu la bonne fortune de pouvoir concilier ces divers intérêts et d'écarter ce qui pouvait menacer tant les concédants que les concessionnaires. Il ne faut pas oublier que la plupart des concédants ou propriétaires de marque sont aussi des embouteilleurs. En

[*Texte*]

other words, they have company-operated plants. Within the organization itself there may be a divergent view where one part of the organization would side with the bottlers and the other one would perhaps side with another policy, but by majority rule we have been able to overcome that. Yes, we have disagreements within the industry.

Mr. Steele: Perhaps I could add to that, Mr. Milligan. In the provincial association in Ontario, for example, my vote counts for one and David Dick's vote counts as one. The very fact that we sell "x" million dollars and he sells "x" minus "y" million dollars does not come to bear on the final decision of the board of directors. They are set up that way to eliminate the possible intrusion into his life of my franchise house.

The Chairman: Gentlemen, with your permission could we take five minutes off for a soft drink break? Would you have any objection?

Mr. Gregor: Are you supplying the soft drinks?

The Chairman: We will adjourn for five minutes.

• 1033

• 1040

The Chairman: Well, we have covered a fair amount of ground, but I think we have a lot more to go so perhaps you would just like to continue then, Mr. Gregor.

Mr. Gregor: It is fairly obvious from some of the remarks made here by Mr. Milligan that industry input prior to presenting acts to Parliament or to passing enabling legislation may run into some difficulties. On page 4 on the regulatory process, we propose some alternatives that perhaps may be more easy to institute under the present system.

Assuming that Parliament cannot undertake our suggested changes on enabling legislation we suggest that: one, no regulations be drafted until the intention of such regulations is clearly defined and the affected industry so informed; two, the industry consulted well in advance and wherever possible participate in the drafting of regulations; three, regulations be subject to a cost-benefit analysis; four, procedures be established by which industry can appeal to the House or a House committee before regulations are promulgated.

At present there is no review procedure or forum of challenge available to industry or the ordinary citizen against regulations other than subjecting themselves to prosecution or by seeking declaratory judgment and thereby having their day in court, which is beyond the economic means of all but the larger companies. The increased complexity of the world whereby regulations are churned out by anonymous bureaucrats has led to a great deal of discussion within Canadian industry of the desirability of an administrative review procedures as in the United States. This could be accomplished by our above recommendation.

[*Traduction*]

d'autres termes, ils ont des usines qu'exploite la société. Au sein de l'organisation même il se peut que certains soient de l'avis des embouteilleurs et que d'autres favorisent une politique différente, mais nous avons pu concilier cela par décision de la majorité. Oui, nous avons des désaccords dans l'industrie.

M. Steele: Je pourrais peut-être ajouter ceci, monsieur Milligan. En Ontario, dans l'association provinciale mon vote compte pour une voix et celui de David Rick pour une voix. Le fait que nous vendions pour «x» millions de dollars et qu'il vende pour «x-y» millions de dollars n'influe pas sur la décision finale du conseil d'administration. Cela fonctionne ainsi pour prévenir toute intrusion de mon entreprise de concessions dans son existence.

Le président: Messieurs, si vous le permettez, nous prendrons cinq minutes pour une pause-boisson gazeuse? Y a-t-il objection?

M. Gregor: Fournissez-vous les boissons gazeuses?

Le président: La séance est suspendue pour cinq minutes.

Le président: Eh bien, nous avons traité un assez bon nombre de questions, mais il nous en reste encore beaucoup à étudier. Vous pouvez donc continuer monsieur Gregor.

M. Gregor: Il ressort de ce qu'a dit M. Milligan qu'il pourrait être difficile de faire en sorte que l'industrie ait son mot à dire avant la présentation de mesures au Parlement ou l'adoption de lois habilitantes. A la page 4, à propos du processus de réglementation, nous proposons d'autres façons de procéder qu'il serait peut-être plus facile d'adopter en vertu du régime actuel.

En supposant que le Parlement ne puisse admettre les modifications que nous préconisons quant aux lois hablitantes, nous proposons: premièrement, qu'aucun règlement ne soit rédigé avant que son objectif ait été bien défini et que l'industrie intéressée en ait été informée. Deuxièmement, que l'industrie soit consultée bien à l'avance et où la chose est possible, qu'elle participe à la rédaction des règlements. Troisièmement, qu'on examine l'aspect coût-bénéfice des règlements. Quatrièmement, qu'on fasse en sorte que l'industrie puisse en appeler à la Chambre ou à un comité de la Chambre avant la promulgation de règlements.

En ce moment, l'industrie ou les particuliers ne peuvent faire réviser les règlements ni les contester autrement qu'en s'exposant à des poursuites ou en s'adressant à un tribunal pour un jugement déclaratoire, ce qui est au-dessus des moyens de tous sauf les grandes sociétés. Dans un monde de plus en plus complexe où des fonctionnaires pondent des règlements en série, l'industrie canadienne s'est beaucoup demandé s'il n'y avait pas lieu d'établir un recours en révision administrative comme aux États-Unis. Notre recommandation ci-dessus réaliserait cet objectif.

[*Text*]

Since we realize that the single standing committee may not be able to review all appeals, it is suggested that the House committees be set up for various departments to hear appeals, such as a House committee for dealing with regulations which originate at the Department of Consumer and Corporate Affairs or the Department of Health and Welfare. Consultation on proposed regulations between government and the private sector now does take place in most instances, but it is between the gazetting of regulations and their promulgation, usually 60 days.

This is too late. After regulations are gazetted, objections are dealt with by the administrtive arm of the originating department and after their promulgation or the promulgation of the regulations the only way of appeal is by costly political lobbying. Lobbying is effective only in matters which do involve specialized knowledge such as is inherent in many HPB regulations—and we list the ban on saccharin as an exemple.

It is recognized that saccharin consumed in as unrealistically large doses as those fed to rats may be carcinogenic. However, humans would never consume such quantities of saccharin in food and beverages and indeed would be unable to consume the amount of food and beverages containing saccharin equivalent to the doses fed to rats. Yet, based on a single study, a ban on saccharin in food and beverages was imposed with no avenue open to the industries concerned by which could have appeal or ask for an injunction against the ban to permit further research or to compel the HPB to demonstrate clearly that its action was justified. Three years after the ban Canada remains the only country where saccharin is banned. In the United States action by Congress was able to delay a ban until further scientific evidence would justify one.

The Chairman: Could I interrupt here?

Mr. Gregor: Yes, sir.

• 1045

The Chairman: Supposing some report comes out in the press that says Coke is carcinogenic, without any scientific basis or whatever, there is going to be a heck of a public clamor for the government to act, how should we, as legislators, proceed?

Mr. Gregor: Well, you are dealing with a subject with which most politicians, particularly ministers, find it very difficult to deal, for the simple reason that they do not have the scientific knowledge therefore, they refer the matter to the Health Protection Branch.

The Chairman: Right.

Mr. Gregor: We have found that in most cases the Health Protection Branch will give a very well-balanced view on it and if it is based merely on an unsubstantiated statement say, in the press, a denial will come from them. We have an example on record.

At the time of the saccharin ban, in order to reduce the number of calories in soft drinks, many soft drink firms switched to fructose, which is a corn starch syrup. The *Toronto Sun,* or one of the newspapermen with the *Toronto*

[*Translation*]

Comme le seul comité permanent ne pourrait entendre tous les appels, nous proposons que des comités de la Chambre soient constitués pour les divers ministères; ainsi il y aurait un comité de la Chambre qui s'occuperait des règlements du ministère de la Consommation et des Corporations ou du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. La plupart du temps le gouvernement consulte le secteur privé mais il le fait entre la publication des règlements dans la *Gazette* et leur promulgation, un intervalle habituellement de 60 jours.

C'est trop tard. Une fois les règlements publiés dans la *Gazette*, ce sont les services administratifs du ministère en cause qui entendent les objections. Quand les règlements sont promulgués, le seul recours qui reste est une pression politique coûteuse. Ce moyen n'est efficace que dans les cas qui supposent des connaissances spécialisées comme celles qu'on trouve dans bien des règlements de la DPS, et nous citons comme exemple l'interdiction de la saccharine.

On conçoit que la saccharine consommée en doses aussi démesurées que celles qu'on administre aux rats, puisse être cancérigène. Les humains cependant ne consommeraient jamais de telles quantités. Ils ne pourraient consommer une quantité d'aliments et de boissons qui contienne la saccharine administrée aux rats. Pourtant, sur la foi d'une seule étude on a interdit la saccharine sans laisser aux industries intéressées le moyen d'en appeler ou de demander un délai pour permettre des études plus poussées ou contraindre le DPS de justifier clairement sa décision. Trois ans après l'interdiction, le Canada reste le seul pays où la saccharine soit prohibée. Aux États-Unis, l'intervention du Congrès a pu retarder une interdiction jusqu'à ce que de plus amples constatations scientifiques la justifient.

Le président: Puis-je vous interrompre ici?

M. Gregor: Oui, monsieur.

Le président: Supposons qu'on dise dans les journaux que le Coke est cancérigène sans nulle justification scientifique. Le public demandera à grands cris que le gouvernement intervienne. Que devrions-nous faire comme législateurs?

M. Gregor: Il s'agit d'une question très difficile pour la plupart des hommes politiques, les ministres en particulier, tout simplement parce que n'ayant pas les connaissances scientifiques voulues, ils doivent renvoyer la question à la Direction de la protection de la santé.

Le président: Oui.

M. Gregor: La plupart du temps nous avons constaté que la Direction donnera un avis très judicieux. S'il ne s'agit que d'une déclaration sans preuve à l'appui, mettons dans les journaux, ils diront qu'elle n'est pas fondée. Nous avons un exemple de cela.

A l'époque de l'interdiction de la saccharine, plusieurs fabricants, pour réduire le nombre de calories dans les boissons gazeuses, ont employé le fructose, un sirop de fécule de maïs. Le *Toronto Sun,* ou l'un de ses journalistes, après avoir

[*Texte*]

Sun, after some quick consultation with an instant expert, wrote out a two-inch banner headline saying "Fructose Will Kill" or something to that effect. Is that what it said?

Mr. Steele: Yes.

Mr. Gregor: "Fructose Will Kill". We, of course, immediately took action. We talked to Dr. Morrison in the Health Protection Branch. They issued a statement and the *Toronto Sun* not only retracted the statement but fired the journalist for misinformation.

So we did not have to go the political route. Your question was; how do you go the political route: I would say we have to go to the Health Protection Branch.

The Chairman: Do you get fairly speedy response from them?

Mr. Gregor: Yes.

The Chairman: Well, in the case of the saccharin thing, you have not.

Mr. Gregor: No, in the saccharin thing we have not because we are helpless.

The Chairman: Why are you helpless?

Mr. Gregor: We have no scientific evidence to oppose their study.

The Chairman: Well, that is the dilemma we face. Often the experimentation that would prove something conclusively in this area is going to require possibly years of experimentation.

Mr. Gregor: Well, this is where we come to the cost benefit of the socio-economic analysis.

If we, at that time, had had a forum open such as the forum we are talking to now, a review committee, then we could have put the facts forward that saccharin has been on the market for, I do not know, 20 years and that the injunction against the ban for one or two years would not cause a number of bladder cancers that could be deemed an emergency. We could have asked to have that period to conduct further studies to either confirm or negate the findings of the study by the Health Protection Branch. That is what happened in the United States. We do not deny that saccharin may be carcinogenic, but what we would say to the review committee, who are not scientists is: look at common sense, for 20 years the thing has been on the market, there was no alarm; no other country has banned it, so what difference does another year or two make? Without the support of such review committee, we cannot go to the press because the next headline we get "business profits from selling carcinogenic products to the public". It makes good headlines.

The Chairman: Very good.

Mr. Milligan: Excuse me. You are speaking of this proposal for a parliamentary committee.

Mr. Gregor: Yes, sir.

Mr. Milligan: You have talked about it in terms of having their day in court. It is interesting. You seem to perceive regulations which are actually delegated authority to make law, delegated by Parliament, somehow different from the

[*Traduction*]

rapidement consulté un expert instantané, a écrit, en manchette de deux pouces «*Fructose Will Kill*», ou quelque chose du genre. Est-ce bien cela?

M. Steele: Oui.

M. Gregor: «Fructose Will Kill». Évidemment, nous avons pris des mesures tout de suite. Nous avons communiqué avec le Dr Morrison de la Direction de la protection de la Santé. Ils ont fait une déclaration et le *Toronto Sun* a non seulement fait une rétractation, mais il a congédié le journaliste qui avait donné de faux renseignements.

Nous n'avons donc pas dû prendre les voies politiques. Vous avez demandé comment nous prenons les voies politiques? Je dirai que nous devons nous adresser à la Direction de la protection de la santé.

Le président: Donnent-ils suite rapidement à vos demandes?

M. Gregor: Oui.

Le président: Dans le cas de la saccharine, non.

M. Gregor: Non, pas dans le cas de la saccharine, parce que nous sommes impuissants.

Le président: Pourquoi?

M. Gregor: Nous n'avons aucune preuve scientifique à opposer à leur étude.

Le président: C'est le dilemme où nous nous trouvons. Souvent des expériences probantes dans ce domaine prendront peut-être des années.

M. Gregor: Nous en venons ici à l'aspect coût-bénéfice de l'analyse socio-économique.

Si, à l'époque, il y avait eu une instance comme celle dont nous parlons, une commission d'examen, nous aurions pu y faire valoir que la saccharine se vendait depuis une vingtaine d'années et que suspendre l'interdiction pour un ou deux ans ne causerait pas un nombre critique de cancers de la vessie. Nous aurions pu demander ce délai pour de plus amples recherches confirmant ou infirmant les constatations de l'étude réalisée par la Direction de la protection de la santé. C'est ce qui est arrivé aux États-Unis. Nous ne nions pas que la saccharine puisse être cancérigène. Nous aurions dit aux membres du comité qui ne sont pas hommes de science: «Le bon sens doit nous guider; la saccharine se vend depuis 20 ans. Aucun autre pays ne l'a prohibée. Quelle différence un délai d'un an ou deux peut-il faire?» Sans l'appui d'une telle commission, nous ne pouvons nous adresser à la presse. Nous en obtiendrons la manchette «On réalise des bénéfices à vendre des produits cancérigène au public». Cela fait de bons titres.

Le président: Très bons.

M. Milligan: Pardon. Vous parlez d'un comité parlementaire.

M. Gregor: Oui.

M. Milligan: Vous parliez d'un recours, ce qui est intéressant. Vous semblez considérer les règlements qui émanent effectivement d'une délégation du pouvoir de légiférer, d'une délégation du Parlement, d'une autre façon que les lois elles-

[*Text*]

statutes themselves. Would you expect to have an appeal from a statute passed by Parliament?

Mr. Gregor: An appeal from the statute passed by Parliament?

Mr. Milligan: If you did not like the content of a statute passed by Parliament I would not expect that you would want to have an appeal to some other body if you did not like the fact that Parliament had passed it. After all, the body of Parliament is supreme within its constitutional authority. Where Parliament has delegated legislative authority to the Governor in Council, which in effect amounts to Cabinet which, I think, amounts to delegation to bureaucrats, why is it you feel that there should be a right to appeal their ability to make subordinate legislation, subordinated under those statutes? It seems to me it is like a statute; it is just delegated . . .

• 1050

Mr. Gregor: Because there is a difference, and you will have to correct me if I am wrong constitutionally. When you pass an act of Parliament I do not think that you can test it in court unless you go all the way, but if you pass a regulation you can test in court whether or not the regulation is within the intent of the act. There is a fundamental difference there.

In other words, in court, I am testing the regulation as against the intent of the act which was passed by my representative, which is the House. I believe there is a difference. I am not a lawyer, but this is the way I perceive the difference.

Mr. Milligan: You are aware that the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments scrutinizes regulations for just that purpose, at the moment; the legality and propriety. It can report to Parliament on whether or not, in their opinion, a particular regulation is beyond or ultra vires the enabling legislation. So there is that type of parliamentary review now.

It seems to me that what you were talking about was, for instance, with a particular disclosure requirement or, for instance, a ban on 1.5 litre soft drink bottles, you want to be able to appeal on the substance of the regulation not on the question of whether or not it is within the mandate granted by the legislation. Am I incorrect about that, or am I—?

Mr. Gregor: Well, you are saying basically the same thing, and I was going to ask a question but it is an unfair question: What chance does a committee have to review the regulations which flow daily under the various acts. I mean it is almost impossible, it is humanly impossible.

I will give you an example where the government has not enforced or a department has not enforced a regulation because they know that if it was taken to court it would not stand up.

About two years ago the Health Protection Branch issued a regulation which prohibited the addition of vitamin C to a carbonated soft drink beverage, and this was a case of Canada Dry who marketed an orange beverage called C-plus. At the same time they made it mandatory to add vitamin C to any beverage that is used as a breakfast juice substitute.

[*Translation*]

mêmes. Auriez-vous un recours à l'encontre d'une loi adoptée par le Parlement?

M. Gregor: Un recours à l'encontre d'une loi adoptée par le Parlement?

M. Milligan: Si vous n'aimez pas une loi adoptée par le Parlement vous ne chercheriez pas à en appeler auprès d'une autre instance. Le Parlement est suprême dans les limites de ses pouvoirs constitutionnels. Si le Parlement a délégué un pouvoir législatif au gouverneur en conseil, en fait au Cabinet, ce qui revient à une délégation aux fonctionnaires, pourquoi voudriez-vous qu'il y eût un recours quant à l'aptitude de ceux-ci à établir des textes législatifs par délégation en vertu de ces lois? Il me semble que c'est comme les lois; ce n'est qu'une mesure par délégation . . .

M. Gregor: Il y a une différence et vous me reprendrez si du point de vue constitutionnel je fais erreur. Dans le cas d'une loi on ne peut que la contester à fond, tandis qu'on peut demander à un tribunal de décider si un règlement est conforme au but de la loi. Il y a ici une différence fondamentale.

Autrement dit, je cherche à faire déterminer si le règlement est valide par rapport au but de la loi adoptée par mon représentant, c'est-à-dire la Chambre. Il y a une différence, je pense. Je ne suis pas avocat, mais c'est ainsi que je la conçois.

M. Milligan: Vous savez que le Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires examine les règlements pour déterminer cela précisément, leur légalité et opportunité. Il peut faire rapport au Parlement et dire si, de son avis, un règlement particulier dépasse les limites de la loi habilitante. Ce genre d'examen parlementaire existe donc.

Ce à quoi vous songiez, je pense, c'est de pouvoir en appeler sur le fond du règlement, par exemple quand il exige certaine déclaration ou interdit les bouteilles de 1.5 litre, plutôt que sur la question de savoir s'il est conforme au mandat accordé par la loi. Est-ce exact?

M. Gregor: Au fond cela revient au même. J'allais poser une question mais elle n'est pas équitable: Comment un comité peut-il examiner les règlements qui sont établis tous les jours en vertu des diverses lois. C'est presque impossible, humainement impossible.

Je vais citer un cas où le gouvernement, un ministère n'a pas appliqué un règlement parce qu'on savait que les tribunaux ne l'admettraient pas.

Il y a environ deux ans, la Direction de la protection de la santé a établi un règlement interdisant l'addition de la vitamine C à une boisson gazeuse. Cela concernait Canada Dry qui vendait une boisson à l'orange appelée C-plus. En même temps, elle obligeait à mettre la vitamine C dans tout succédané de jus de petit déjeuner.

[*Texte*]

Now, there is not a court in the land that would be able to distinguish at what stage you use a beverage as a breakfast juice substitute or as a refreshment drink. What do you judge it by the gallonage, the carbonation, your own habits—perhaps I prefer soda water in the morning.

The Chairman: Some people put vitamin C in their scotch.

Mr. Gregor: Exactly. And some people prefer champagne as opposed to orange juice in the morning. So there is a piece of legislation where the intent was to prevent using the vitamin C to make the carbonated beverage more attractive and, therefore, cause the user to consume more sugar, if you like, so they passed legislation that they darned well knew they would never enforce. The firms did not comply with it, that they said; take us to court. They never did, and everybody is breaking that particular regulation today.

The Chairman: What was the rationale that they gave for precluding vitamin C . . .

Mr. Gregor: As I said, making soft drinks more attractive which they feel are detrimental to your health.

Mr. Milligan: Yet this was a regulation promulgated by National Health and Welfare?

Mr. Gregor: Yes, Protection Branch.

I quoted a very simple one because I know that they could never enforce it.

The Chairman: Yes. Mr. David Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. The procedure that you outline in recommendation four could result in a tremendous backlog of regulations before House committees. You suggest on the next page that House committees be set up for various departments to hear appeals. However we already have about 20 standing committees of the House dealing with a range of subject matters. Now, if there was a right to appeal to the appropriate standing committee of the House, depending upon what subject matter it fell into, and even if you were to expand from 20 to 25 committees by dividing up certain matters now which appear before, one committee—and this is I think the fear that has been expressed before us—this would create quite a backlog.

• 1055

Mr. Gregor: Only on one assumption, Mr. Berger—and industry has been maligned on this . . . I would say that industry, by and large, represents a very responsible body in the Canadian economy and they would not swamp the committee with appeals unless those appeals were justified.

Now, for instance, I am going to deal with the socio-economic impact analysis a little bit later, but if you say only regulations which would affect an industry to the tune of "X" million dollars, or that would require new investment or would have an impact on employment and so on then you could limit the appeals to that committee so that not every Tom, Dick and Harry, because they pass a law that your shoelaces must be round instead of square could appeal to the committee.

[*Traduction*]

Il n'y a pas un tribunal qui pourrait distinguer entre la boisson qui sert de succédané de jus de petit déjeuner et celle qui est consommée comme rafraîchissement. Comment distinguer? D'après la quantité, la gazéification, les habitudes? J'aime peut-être mieux l'eau de Seltz le matin.

Le président: Il y en a qui mettent de la vitamine C dans leur scotch.

M. Gregor: Précisément. Et il y en a qui aiment mieux le champagne que le jus d'orange le matin. C'était une mesure qui devait empêcher qu'on rende une boisson gazeuse plus intéressante en y ajoutant la vitamine C, ce qui amènerait l'utilisateur à consommer plus de sucre, si l'on veut. Ils ont adopté des mesures sachant fort bien qu'ils ne les appliqueraient pas. Les sociétés ne les ont pas respectées, attendant d'être poursuivies. Tout le monde enfreint ce règlement aujourd'hui.

Le président: Quelle raison a-t-on donnée pour interdire la vitamine C?

M. Gregor: Je l'ai dit. Cela rendait plus intéressantes des boissons gazeuses qu'ils considèrent comme nuisibles à la santé.

M. Milligan: Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a pourtant promulgué un tel règlement?

M. Gregor: Oui. La Direction de la protection de la santé.

J'ai cité ce cas très simple parce que je sais qu'on ne pourrait jamais appliquer ce règlement.

Le président: Oui. Monsieur David Berger.

M. Berger: Merci. La façon de procéder que comporte la recommandation numéro quatre pourrait créer, pour les comités de la Chambre, un arriéré considérable de règlements. Vous proposez, à la page suivante, que pour chaque ministère on établisse un comité de la Chambre qui entendrait les appels. Nous avons déjà une vingtaine de comités permanents qui s'occupent de nombreuses questions. Si on pouvait en appeler à un comité permanent compétent, selon la question en jeu, même si le nombre des comités était porté de 20 à 25 en répartissant certaines qustions étudiées, cela—et c'est la crainte qu'on a formulée, je crois—créerait un arriéré assez considérable.

M. Gregor: Une seule supposition, monsieur Berger. Dans l'ensemble, l'industrie, qu'on a dénigrée à ce propos, représente un secteur de l'économie canadienne très conscient de ses responsabilités; elle n'inonderait pas les comités d'appels à moins qu'ils ne soient justifiés.

Je parlerai de l'analyse des répercussions socio-économiques un peu plus tard, mais on pourrait n'admettre les appels que pour les règlements qui coûteraient «X» millions à une industrie, ou qui exigeraient de nouveaux investissements ou influeraient sur l'emploi, de sorte que n'importe qui ne pourrait se présenter au comité à propos de n'importe quelle loi.

[*Text*]

So you could regulate it. This is a general outline, yes. I would say you could limit the type of appeals that can be made to a committee. I think that would be acceptable.

I think you are going to hear that, incidentally, in other briefs too. I have seen some other briefs.

Mr. Berger: We had a suggestion that was made to us by the Retail Council of Canada that perhaps a regulatory ombudsman be established. Maybe I could ask one of the members of our staff to explain exactly what that concept is and whether this might be set up to be an appeal procedure which might meet your needs basically, or the needs that you have expressed.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Well, from memory, the idea was to set up an ombudsman or an advocate who would be an officer of Parliament, not part of the government, reporting to Parliament, independent of the government and the function of that office, which would have a sizeable staff, would be to review all regulations promulgated by the government. And they would expect that they would focus on maybe 10 per cent where there might be problems.

Where there was a problem—and it would not just be a question as to legality under the enabling legislation, but would actually look at the question of policy and substance—the ombudsman could convene a hearing at which interests from the private sector, industry, of consumers, would be entitled to appear with counsel; the department officials would be summoned and, I suppose, cross-examined as to the proposals set out in the regulations, and the ombudsman would be able to issue a report to Parliament on regulations where problems had been found together with the recommendations. Then Parliament would be able to take action.

The Chairman: It is the same thing as you are advocating, except that it is a separate office like the Auditor General as opposed to a parliamentary committee.

Mr. Gregor: I was just going to say; in one of the submissions that you will be hearing—I had an advance copy of it—is a suggestion that perhaps an office like the Auditor General could be created, and it is not from the Retail Council; it is another submission.

• 1100

When you say "an officer of Parliament", do you mean an elected MP or . . . ?

The Chairman: No, he would be like the Auditor General.

Mr. Gregor: He would be like the Auditor General. Perhaps it is an alternative.

Any court of appeal that, in your opinion, would work for regulations would be welcome. We need to be able to go somewhere outside the department. Presently if I have a problem, the department is my only point of appeal, or I could go to every MP.

Mr. Milligan: The committee has heard a lot of suggestions for changes in procedure, but there is one underlying problem, and I would like to have the committee hear your views on it.

[*Translation*]

On pourrait réglementer les appels. C'est cela dans l'ensemble. On pourrait limiter les appels à porter devant un comité. Cela irait.

Incidemment, on en parle dans d'autres mémoires que j'ai vus.

M. Berger: Le Conseil canadien du commerce de détail a formulé l'avis qu'il y aurait peut-être lieu de nommer un ombudsman pour les règlements. Un membre de notre personnel pourrait peut-être nous dire ce que cela comporterait précisément et si on pourrait ainsi instituer un recours qui répondrait essentiellement à vos besoins ou à ceux dont vous avez parlé.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: De mémoire, il s'agirait d'un ombudsman ou d'un commissaire qui serait officier du Parlement et non pas partie du gouvernement. Indépendant du gouvernement, il ferait rapport au Parlement. Doté d'un personnel important, il examinerait tous les règlements promulgués par le gouvernement. Il concentrerait son étude sur un dixième environ qui pourraient soulever des problèmes.

En cas de difficulté non pas seulement quant à la légalité du règlement mais aussi quant à ses principes et son fond, l'ombudsman pourrait tenir une audience où pourraient se présenter, accompagnés d'un avocat, les représentants du secteur privé, de l'industrie, des consommateurs. Les fonctionnaires du ministère seraient convoqués et interrogés sur la teneur des règlements. L'ombudsman présenterait au Parlement un rapport accompagné de recommandations sur les règlements qui ont suscité des difficultés. Le Parlement pourrait alors prendre les mesures voulues.

Le président: C'est la même chose que ce que vous préconisez, sauf qu'il s'agit d'un poste distinct, tel celui de l'Auditeur général, au lieu d'un comité parlementaire.

M. Gregor: J'allais dire que dans l'un des mémoires qu'on vous présentera, et dont j'ai eu une copie, on propose qu'un poste comme celui de l'Auditeur général pourrait être créé. Ce n'est pas le mémoire du Conseil du commerce de détail, mais un autre.

Vous dites un officier du Parlement. Serait-ce un député ou . . . ?

Le président: Non. Il serait comme l'Auditeur général.

M. Gregor: Comme l'Auditeur général. Ce serait peut-être un autre moyen.

Toute cour d'appel qui selon vous pourrait s'occuper des règlements serait bien accueillie. Ce qu'il faut c'est de pouvoir se faire entendre en dehors du gouvernement. A l'heure actuelle je n'ai de recours qu'auprès du ministère ou auprès de chaque député.

M. Milligan: On a proposé bien des changements dans la façon de procéder. Il y a toutefois un problème fondamental sur lequel nous aimerions connaître votre avis. Ce sont les

[*Texte*]

Regulations are in fact, I believe, developed by departmental officials. They usually have to pass through the department up through the minister, because the minister has to support them in order to have them approved by the Governor in Council. In practice that is a special or small committee of Cabinet and we understand that there is probably not a great deal of scrutiny of these in most cases, but the minister of the department has to be supportive of the regulation.

Why do you feel that a parliamentary committee might be able to achieve another result, because, in committee, the majority party has the majority and usually party discipline is enforced. Since overturning of regulations that have been supported by a minister, would be possibly embarassing to the minister,to the department, and therefore, to the government, why do you feel that these committees might somehow be able to undo something that you have not been able to achieve with the minister or the department itself?

Mr. Gregor: Certainly from our experience with the finance committee, in the deliberation of the committee, the minister, who is attending the hearings, may himself come to the conclusion to introduce an amendment. He may be more readily persuaded by his colleagues, be they from his party or the opposition, than he is by his own departmental people. It is just another forum for him.

We do not feel that he has to overturn the regulations, but he may amend them or change them when he hears from a group of his peers.

Mr. Milligan: Okay, thank you.

The Chairman: Could we go to the SEIA question, because perhaps the SEIA might be one approach too whereby these regulations of which you complain might be prevented.

Mr. Gregor: Mr. Chairman, we had I do not know what you would call it, the glory or the privilege of being the first ones—the guinea pigs—to have a SEIA study made under the Treasury Board guideline which says that the government is supposed to prepare a socio-economic impact analysis if proposed regulations or existing regulations exceed the social cost of $10 million and I would recommend that your committee perhaps look more closely at the report from Stevenson and Kellogg which we find very explicit and very well applied.

Although these guidelines under which an economic impact analysis is to be prepared are very loose, they still enable a minister to regulate, if he deems that an emergency exists, and the criteria for establishing an emergency are not sufficiently defined—what is an emergency, I mean. Some emergencie are obvious: if you have a flood or if some volcano explodes somewhere, then you know you have an emergency.

However the socio-economic impact analysis of the ban on the 1.5 litre soft drink bottle, which was commissioned by the Department of Consumer and Corporate Affairs nine months after the bottle was banned, indicated that, had the minister called for such an impact analysis prior to the ban, it is unlikely that one would have been warranted. The ban would not have been warranted because an emergency did not exist. By not applying a SEIA prior to changes in the Hazardous Products Act, a social cost of $7.8 million in a single year was

[*Traduction*]

fonctionnaires qui, effectivement, préparent les règlements. Ceux-ci passent par le ministère pour en arriver au ministre qui doit les approuver avant qu'ils soient sanctionnés par le gouverneur en conseil. En pratique il s'agit d'un comité spécial ou d'un petit comité du Cabinet. La plupart du temps on n'examine probablement pas bien longuement les règlements mais le ministre doit les appuyer.

Pourquoi estimez-vous qu'un comité parlementaire où le parti majoritaire est en majorité et où la discipline de parti règne habituellement, pourrait donner d'autres résultats? Rejeter des règlements approuvés par le ministre embarrasserait peut-être celui-ci, le ministère, et donc le gouvernement. Pourquoi pensez-vous que ces comités pourraient accomplir ce que vous n'avez pu obtenir du ministre ou du ministère?

M. Gregor: Certes, d'après ce que nous avons vu, au cours des délibérations du Comité des finances, le ministre peut lui-même décider qu'il y a lieu d'apporter un amendement. Ses collègues, de son parti ou de l'opposition, seront peut-être plus persuasifs que les fonctionnaires de son ministère. Ce sont pour lui d'autres avis.

Il n'est pas nécessaire qu'il rejette les règlements mais il peut les modifier après avoir entendu ses collègues.

M. Milligan: Merci.

Le président: Pouvez-vous passer à la question de l'AISE qui donnerait peut-être également un moyen de prévenir la réglementation dont vous vous plaignez.

M. Gregor: Monsieur le président, nous avons eu, dirais-je, la gloire ou l'avantage d'être les cobayes, d'être les premiers à faire l'objet d'une étude AISE en vertu des lignes directrices du Conseil du trésor prescrivant une analyse des répercussions socio-économiques chaque fois que le coût social de règlements prévus ou existants dépasse 10 millions. J'invite le Comité à étudier de plus près peut-être le rapport Stevenson et Kellogg que nous considérons très explicite et très pertinent.

Même si les lignes directrices sont très imprécises, elles autorisent quand même le ministre à établir des règlements si, de son avis, il existe une situation critique. Or les critères pour dire qu'il y a une telle situation sont mal définis. Dans certains cas, inondations, volcans en éruption, on sait que la situation est critique.

L'analyse des répercussions socio-économiques de l'interdiction de la bouteille de 1.5 litre, analyse commandée par le ministère de la Consommation et des Corporations neuf mois après l'interdiction, a néanmoins démontré que si le ministre avait fait faire l'analyse avant l'interdiction, il est peu probable qu'elle eût été jugée justifiée parce qu'il n'y avait pas de situation critique. Ne pas avoir effectué une analyse avant les modifications de la Loi sur les produits dangereux, cela a entraîné un coût social de 7.8 millions en une seule année. Et il

[*Text*]

incurred—this is hard cost—and that is not taking into consideration any loss of profits from sales, et cetera.

• 1105

The continuation of the ban over a 10-year period would have cost $158 million, and the introduction of a container designed under the new regulations to replace the present 1.5 litre bottle will cost the industry $35 million over a 10-year period. Furthermore, we had to go outside the country and spend money because the only satisfactory industrial method available at present is the Japanese method.

Now, not all regulations, or amendments to regulations are of sufficient magnitude to call for a SEIA. However, all regulations or amendments to regulations should clearly be justified by cost-benefit analysis. For example, there is the example of sugar, which we have already discussed, and, if you do not mind, Mr. Chairman, I would like Mr. Dick to make a comment on that. He talked to me during the intermission and I think he has a very valid point on that.

Mr. D. Dick (Vice-President, Canadian Soft Drink Association): Mr. Chairman, the concern I have as a bottler who is getting involved in the government regulations is: given the socio-economic study is valid, and I believe it is, as is the businessman's viewpoint, whose intention is not to poison, kill or maim or otherwise destroy his consumer, and that the package survived the market test, then I think these should bear weight in the decision of the minister and in the decision of how the regulations are acted upon. My point is that there was not a dangerous emergency.

The Chairman: Just for the sake of the record here, there is a definition of emergency regulations. It is "a regulation or an amendment to a regulation made in response to extremely serious and immediate threats to the health or safety of human beings, or the environment", and then it goes on a little bit.

Obviously the department had a different interpretation of that provision than Mr. Dick does.

Mr. Dick: Well, I think the media has a different interpretation.

Mr. Gregor: What Mr. Dick said is that the container—and we do not want to belabour that point because the decision has been made and it is so much water under the bridge—had been on the market for five or six years. Then the records, after the fact, of media exposure gathered by the Product Safety Branch of the Department of Consumer and Corporate Affairs indicated the number of injuries sustained by consumers from the 1.5 litre bottle, and the seriousness of them.

Now, if you analyzed those, you would have invariably come to the conclusion that whilst the incidents required a change or a modification to the bottle, they did not constitute an emergency serious enough to withdraw a container that cost the industry $10 million with only two weeks' notice, a month's notice, or whatever.

Now, this was what the department called, and Mr. Gupta would bear me out on this, a hidden hazard. You know, you walk past the shelf and that bottle may or may not explode, but the figures, from themselves, would not have supported

[*Translation*]

s'agit, d'un coût effectif qui ne tient pas compte, par exemple, des pertes de bénéfices.

Le maintien de l'interdiction pendant 10 ans aurait coûté 158 millions. La mise en service d'un récipient conforme aux nouveaux règlements pour remplacer la bouteille de 1.5 litre coûtera à l'industrie 35 millions sur une période de 10 ans. D'ailleurs nous avons dû dépenser à l'étranger, parce que présentement la seule méthode industrielle satisfaisante est la méthode japonaise.

Ce ne sont pas tous les règlements, ni toutes les modifications qui nécessitent une analyse. Mais tous doivent se justifier par une analyse coût-bénéfices. Il y a l'exemple du sucre, dont il a été question, et si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais que M. Dick nous en parle. Durant l'interruption il m'a exposé un point de vue bien fondé.

M. D. Dick (vice-président, Association canadienne des boissons gazeuses): Voici ce qui me préoccupe comme embouteilleur qui doit se conformer aux règlements. Si l'étude socio-économique est bien fondée, et je crois qu'elle l'est, de même que l'est la position de l'homme d'affaires qui ne cherche pas à empoisonner, tuer, estropier ou détruire le consommateur, si l'emballage a tenu sur le marché, je crois que tout cela doit influer sur la décision du ministre et la façon dont on établit des règlements. Ce que je veux faire ressortir, c'est qu'il n'y avait pas de situation critique dangereuse.

Le président: Il y a lieu ici de préciser. Il y a une définition du règlement d'urgence. C'est «un règlement ou une modification de règlement élaboré pour répondre à des menaces très sérieuses et immédiates à la santé ou à la sécurité des personnes, ou de l'environnement» et il y a encore quels mots.

Le ministère a évidemment interprété cette disposition d'une autre façon que M.Dick.

M. Dick: Eh bien, je crois que les media l'interprètent d'une autre manière.

M. Gregor: Nous ne voulons pas nous attarder là-dessus parce que la décision a été prise et c'est du passé, mais ce qu'a dit M. Dick c'est que le récipient était sur le marché depuis cinq ou six ans. Les données des media recueillies par la Division de la sécurité des produits du ministère de la Consommation et des Corporations, ont indiqué les blessures causées aux consommateurs par la bouteille de 1.5 litre et leur gravité.

Or, si on les examine on constate invariablement que même si ces incidents nécessitaient une modification de la bouteille, ils ne constituaient pas un état de choses critique au point de faire retirer, à deux semaines ou un mois d'avis, un récipient qui avait coûté 10 millions à l'industrie.

Il y avait ici, M. Gupta le confirmera, ce que le ministère a appelé un danger caché. On passe près d'un rayon et la bouteille peut ou non exploser. Mais les chiffres mêmes n'attestaient pas qu'une situation critique grave existait. C'est tout

[*Texte*]

that an emergency of a serious nature existed. That is all we are saying. We do not deny that after the experiments the bottle needed modification, but modification could have been done in an orderly manner, without withdrawing at such a cost; that is what I am saying.

• 1110

Mr. Berger: Mr. Gregor, we have a copy here of the summary of the SEIA analysis that was published in the *Canada Gazette*. What exactly does this mean: they say the ban resulted in an estimated social cost in the 13-month period of about $7.8 million or $37,500 per injury saved. A little bit of simple arithmetic says that they calculated there would have been 208 injuries in that period. Now, what I want to know is, how accurate is this analysis?

Mr. Gregor: It includes everything from a scratch that requires a bandaid, to something more serious that may have required stitches.

Mr. Berger: Or the loss of an eye?

Mr. Gregor: Or the loss of an eye, yes. Which incidentally happened once in 20 years, but . . .

Mr. Berger: Where did that happen? In Canada, or in . . .

Mr. Gregor: In Calgary.

Mr. Berger: And that took place at that time?

Mr. Gregor: No, that triggered the whole thing.

Mr. Berger: That triggered the whole thing.

In the previous paragraph they say that injury statistics in the United States were used as a basis to estimate Canadian injuries, because there is no similar statistical base in Canada.

Can you give us some kind of an idea, just to help us out with this, what kind of injuries had taken place in the United States according to these statistics? Perhaps you are familiar with them. Could you give us an idea of the kinds of injuries that have taken place in Canada?

Mr. Gregor: In the United States there is a report called a NEISS Report, which is the National Electronic Injury Surveillance System. A number of hospitals, approximately 150, are plugged into a computer system that reports all cases treated in the emergency wards caused by injuries, be they caused by fire or falling out of bed, or what have you. Since we do not have such a system available in Canada, the consultants took the reports, I believe, that were requested by this Product Safety Branch of Consumer and Corporate Affairs for a period of two months or three months, and extrapolated it to Canada based on the United States report.

Then they said that by withdrawing . . .

Mr. Berger: Okay, I can calculate that; they extrapolated the figures from there, and then they came to some conclusions for Canada.

But what were the figures for the U.S.; do you know what they were?

Mr. Gregor: I cannot quote them. I would say there would be about ten times, usually the ratio is about ten to one.

[*Traduction*]

ce que nous soutenons. Nous convenons qu'après les expériences, les bouteilles avaient besoin d'être modifiées. Mais cela aurait pu se faire d'un façon ordonnée sans un retrait si coûteux.

M. Berger: Monsieur Gregor, nous avons ici un résumé de l'analyse AISE qui a paru dans la *Gazette du Canada*. Que signifie ceci au juste? On dit que le coût social estimatif de l'interdiction dans la période de 13 mois s'établit à 7.8 millions, soit $37,500 par blessure évitée. Un simple calcul arithmétique montre qu'on estimait qu'il y aurait eu 208 cas de blessures durant cette période. Cette analyse est-elle précise?

M. Gregor: Elle englobe tout, d'une égratignure qui ne requiert qu'un diachylon aux cas plus graves où il faut des points de suture.

M. Berger: Ou la perte d'un œil?

M. Gregor: Oui, la perte d'un œil, ce qui est arrivé une fois en 20 ans, mais . . .

M. Berger: Où cela est-il arrivé?

M. Gregor: A Calgary.

M. Berger: C'est arrivé à ce moment-là?

M. Gregor: Non, cela a tout déclenché.

M. Berger: Cela a tout déclenché.

On dit, dans l'alinéa précédent, qu'on s'est servi, pour estimer le taux des blessures au Canada, de la statistique américaine parce qu'il n'y en a pas de semblable au Canada.

Pouvez-vous nous expliquer, pour que nous ayons une idée de la chose, le genre de blessures subies aux États-Unis d'après cette statistique? Peut-être êtes-vous au courant. Pouvez-vous nous dire de quelle nature étaient les blessures subies au Canada?

M. Gregor: Il y a aux États-Unis, le rapport NEISS, National Electronic Injury Surveillance System. Certains hôpitaux, 150 environ, sont reliés à un ordinateur qui enregistre tous les cas de blessures soignées dans les salles d'urgences, qu'elles viennent d'une chute de lit, d'un incendie, peu importe. Comme nous n'avons pas un tel système au Canada, les consultants ont, je crois, par extrapolation, appliqué au Canada les données américaines pour les rapports demandés par la Division de la sécurité des produits pour deux ou trois mois.

Puis on a dit qu'en retirant . . .

M. Berger: Très bien, je puis le calculer. On a extrapolé les chiffres et on en est venu à certaines conclusions pour le Canada.

Quels étaient les chiffres pour les États-Unis? Le savez-vous?

M. Gregor: Je ne puis les citer. Ils devaient être dix fois plus élevés; le rapport est habituellement de 10 pour un.

[*Text*]

Mr. Berger: Well, what were the figures for Canada, for example, in the year preceding the removal of the bottles from the market, how many reported injuries do you know of?

Mr. Gregor: We have no association figures. Each company keeps their own. All I can say is that the liability insurance of the soft drink industry is probably one of the lowest rates you can get for liability insurance.

The Chairman: Lower than lawyers, I hope.

Mr. Gregor: Well, it all depends.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, perhaps, I could read into the record a portion of the SEIA analysis or the 1.5 litre soft drink bottle regulations prepared for the Department of Consumer and Corporate Affairs by Stevenson and Kellogg consultants.

It states that:

> during the period May to July, 1979, 100 incidents were reported to Consumer and Corporate Affairs, Canada, and of these 45 per cent were complaints relating to 1.5 litre bottles.
>
> The remainder related to containers of other sizes and other types of containers.

• 1115

Mr. Berger: What was that again, Mr. Milligan—107?

Mr. Milligan: That was 100 incidents reported May through July, 1979, of which 45 per cent related to the 1.5 litre size.

Mr. Gregor: Incidentally, if you peruse those records, you will find that the incidents reported also included those that did not cause injury.

The Chairman: I am still having a problem with this whole area. Let me personalize it, supposing in one of the Macs Milk stores in Willowdale, one of these things blew up and took a kid's eye out, now, how am I as a legislator, expected to respond to that? What would you do if you were the member of Parliament in Willowdale, and that happened to a kid?

Mr. Gregor: Well, let me put it another way. Supposing that an aircraft crashes, and your constituents are involved, how do you react to that? When you know that that particular type of aircraft has flown a million passenger miles accident-free, you investigate it. You search for the cause, you try to find out whether it was negligence or deficiency in the product, and I would say the same pretty well applies to the container that has had a good run on the market. If suddenly a serious accident happens and one of your constituents loses his eye, I think it would be your responsibility to call for a full investigation. What caused the accident; what is the record of the product, and was it an accident, or is there an inherent weakness in the product that would require that the product be modified?

The Chairman: What happened to the DC-9 that had structural problems with it.

Mr. Gregor: They found it was a maintenance fault.

The Chairman: Did they pull them all out of the air?

[*Translation*]

M. Berger: Quels étaient les chiffres au Canada, mettons pour l'année qui a précédé le retrait des bouteilles. De combien de cas de blessures êtes-vous au courant?

M. Gregor: L'Association n'a pas de chiffres. Chaque société a les siens. Tout ce que je puis dire c'est que le taux de l'assurance-responsabilité de l'industrie des boissons gazeuses est probablement le moins élevé.

Le président: Moins élevé que celui des avocats, j'espère.

M. Gregor: Eh bien, tout dépend.

M. Milligan: Monsieur le président, peut-être pourrais-je lire un extrait de l'analyse AISE sur les règlements relatifs à la bouteille de 1.5 litre pour boissons gazeuses, préparée pour le compte du ministère de la Consommation et des Corporations par Stevenson et Kellogg.

Il y est dit que:

> de mai à juillet 1979, 100 incidents ont été signalés au ministère de la Consommation et des Corporations, dont 45 p. 100 avaient trait à la bouteille de 1.5 litre.
>
> Les autres se rapportaient à des récipients d'un autre format et d'un autre genre.

M. Berger: Quel était le chiffre, 107?

M. Milligan: On a signalé 100 incidents de mai jusqu'à la fin juillet 1979, dont 45 p. 100 avaient trait à la bouteille de 1.5 litre.

M. Gregor: Incidemment, si vous lisez ces comptes rendus, vous verrez que ces incidents comprennent également ceux qui n'ont pas causé de blessures.

Le président: J'ai encore de la difficulté à comprendre tout cela. Je vais supposer un cas conret. Dans un magasin Macs Milk, à Willowdale, une de ces bouteilles explose et fait perdre la vue à un enfant. Que dois-je faire alors comme législateur? Que feriez-vous si vous étiez député de Willowdale et que cela arrivait à un enfant?

M. Gregor: Laissez-moi présenter la chose autrement. Supposons qu'un avions s'écrase et que vos commettants en subissent les conséquences, que feriez-vous? Vous savez que ce type d'avion a parcouru un million de milles-passagers sans accident. Vous faites enquête pour savoir s'il s'agit de négligence ou d'imperfection du produit. C'est à peu près la même situation dans le cas d'un récipient qui est depuis longtemps sur le marché. Qu'un accident grave arrive, que l'un de vos commettants perde un œil, vous devrez, je crois, demander une enquête générale. Vous chercherez à savoir ce qui a causé l'accident, comment s'est comporté jusqu'ici le produit. S'agit-il d'un accident, y a-t-il un vice inhérent du produit qui en exigerait la modification?

Le président: Qu'est-il arrivé du DC-9 qui avait des vices de construction?

M. Gregor: On a découvert qu'il s'agissait d'un mauvais entretien.

Le président: A-t-on retiré tous les appareils du service?

[*Texte*]

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Chairman: Temporarily.

Mr. Gregor: Yes, until they established . . .

The Chairman: Until they established what the problem was.

Mr. Gregor: Correct.

The Chairman: That is what happened with the 1.5 litre bottles.

Mr. Gregor: But the 1.5 litre bottle was never reinstated—it is going to be reinstated now in a modified form.

Mr. Chairman: So, using your analogy, the complaint is not that it was pulled off the market temporarily; it is that is has been off so long, and it has taken so long to do a SEIA or the . . .

Mr. Gregor: The complaint is that a total ban was imposed.

The Chairman: Well, that is like pulling the DC-9's off the market the moment there is a crash.

Mr. Gregor: All right.

The Chairman: Going back to my question, what would you do if you were the legislator?

Mr. Gregor: I would ask for a full investigation of the incident, and the cause.

The Chairman: Supposing you had not had an opportunity to go through all the scientific experiments and one week later a second bottle explodes and puts another eye, what would you do?

Mr. Gregor: Well, the matter becomes more serious, and I would ask for more drastic action, probably for the bottles to be withdrawn until they are modified.

The Chairman: Okay, supposing you have, within the next week, just a cut that requires one stitch?

Mr. Gregor: I would find out in those three cases what caused the accident first. Let us put it this way, if the accident was caused by the 1.5 litre bottle, having been dropped on the floor, that is one story, but if it exploded for no apparent reason when the person was passing the shelf, that is another story.

The Chairman: Supposing in both cases they were spontaneous explosions . . .

Mr. Gregor: Well, if both cases are spontaneous explosions, obviously you would have to investigate the product in depth.

The Chairman: In that case, you would be in favour of a ban, until you ascertained the safety?

Mr. Gregor: Not necessarily, because I would take into consideration the previous record of the thing; it may have been just a faulty batch.

• 1120

As I explained yesterday to the CAC, we were talking about the refillable bottle system, it is what the consumers want: They do not want a plastic bottle, which is safe; they want the refillable bottle system. It is quite possible that some bottles as

[*Traduction*]

M. Gregor: Oui.

Le président: Temporairement.

M. Gregor: Oui, jusqu'à ce qu'on établisse . . .

Le président: . . . quelle était la cause des difficultés.

M. Gregor: Oui.

Le président: C'est ce qui est arrivé dans le cas des bouteilles de 1.5 litre.

M. Gregor: Mais la bouteille de 1.5 litre n'a pas été rétablie. Elle le sera sous une forme modifiée.

Le président: Ainsi donc, pour employer votre analogie, le grief n'est pas qu'on l'ait retirée temporairement mais qu'elle l'ait été si longtemps, qu'on ait tant tardé à effectuer une AISE sur . . .

M. Gregor: Le grief c'est qu'on a imposé une interdiction absolue.

Le président: C'est comme retirer le DC-9 du marché dès qu'il y a accident.

M. Gregor: D'accord.

Le président: Pour revenir à ma question, que feriez-vous si vous étiez législateur?

M. Gregor: Je demanderais qu'on fasse une enquête complète pour déterminer les causes de l'incident.

Le président: Supposons qu'une semaine plus tard, avant que vous ayez eu le temps de faire toutes les expériences scientifiques, une autre bouteille explose et crève un autre œil, que feriez-vous?

M. Gregor: La situation s'aggrave. Je demanderais des mesures plus énergiques, probablement le retrait des bouteilles jusqu'à ce qu'elles soient modifiées.

Le président: Bien. Supposons que dans la semaine suivante on subisse une coupure qui ne requiert qu'un point de suture?

M. Gregor: J'établirais d'abord, dans ces trois cas, ce qui a causé l'accident. Autrement dit, si l'accident s'est produit parce qu'on a échappé une bouteille de 1.5 litre sur le plancher, c'est une chose, mais si la bouteille a explosé, sans raison apparente, quand une personne passait près des rayons, c'est autre chose.

Le président: Supposons que dans les deux cas, il y a eu explosion spontanée?

M. Gregor: Alors il faudrait certes examiner le produit en profondeur.

Le président: Dans ces circonstances, vous seriez en faveur d'une interdiction tant qu'on ne serait pas fixé sur la sécurité du produit?

M. Gregor: Pas nécessairement. Je verrais comment il s'est comporté par le passé. Il pourrait s'agir d'un lot défectueux.

Comme je l'ai dit hier à l'ACC, à propos de la bouteille réemployée, le consommateur ne veut pas d'une bouteille en plastique, qui est sans danger, il veut la bouteille réemployée. Il est fort possible que certaines bouteilles aient échappé à

[*Text*]

they went through the high speed production line escaped the very stringent inspection that we have, so it could have been a single incident.

Accordingly, I would go back to the plant and ask for an inspection, for a statistical sampling of the other bottles, and if I was satisfied that this was an accident, then period, it was an accident and not the fault of the product, per se.

The Chairman: Okay. Once you got into the ban, say one is imposed for whatever reason, do you feel that the SEIA was properly done?

Mr. Gregor: The present one that Mr. Milligan is looking at?

The Chairman: Yes.

Mr. Gregor: Yes. I think it is an excellent document. It made no recommendations; it made no conclusions. We may disagree with some of the assumptions, but by and large it does show the type of cost and the type of saving.

For instance, the 200 accidents that Mr. Berger quoted were arrived at based on 1.5 litre bottle being replaced by other containers, which are also accident prone; the plastic bottle can blow its top, or it can cut your finger. They took all the other statistics into consideration and said, we have replaced the 1.5 litre bottle by so many other types of containers, which may cause X number of accidents, therefore the net saving is 200 or 209.

I think it is a well constructed document, and it was well worth the effort.

Mr. Milligan: I gather your complaint is that this was not done before the governement took action. You feel that had they carried out this analysis before they took action, had they not deemed it to be an emergency, perhaps the result might have been different, because . . .

Mr. Gregor: It would become very difficult to justify a full ban.

The Chairman: How long did it take to get that SEIA done from the time of the withdrawal from the market?

Mr. Gregor: Well, there is a 60-day limit set in the Treasury Board guideline. This was done, I believe, within 60 or 70 days. How long did it take, Mr. Gupta?

Mr. K. G. Gupta (Acting Chief, Development Division, Product Safety Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs): After it was initiated?

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Gupta: I would say about three months.

The Chairman: Ninety days after the ban.

Mr. Gregor: No, no, no. It was initiated 9 months after the ban, but to complete it from the date it was commissioned took 90 days.

The Chairman: So that is about a year.

Mr. Milligan: Excuse me, for the record, that was Dr. K. G. Gupta of the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Mr. Gupta: Product Safety Branch.

[*Translation*]

notre très minutieuse inspection quand elles passaient par notre chaîne de production très rapide. Ce pourrait être un incident isolé.

Je demanderais donc à l'usine de faire une inspection, un échantillonnage statistique des autres bouteilles et s'il apparaissait que ce n'était qu'un accident, alors ce serait réglé, ce ne serait pas un vice du produit en soi.

Le président: Bien. Une fois prononcée l'interdiction, pour quelque raison que ce soit, estimez-vous que l'AISE a été bien menée?

M. Gregor: Celle que M. Milligan a sous les yeux?

Le président: Oui.

M. Gregor: Oui. C'est un excellent document. Il ne formule aucune recommandation, aucune conclusion. Nous pouvons ne pas admettre certaines hypothèses, mais dans l'ensemble il indique le genre de coûts et d'épargnes.

Par exemple, les 200 accidents dont a parlé M. Berger supposaient que la bouteille de 1.5 litre avait été remplacée par d'autres récipients qui causent aussi des accidents. La capsule d'une bouteille en plastique peut sauter ou elle peut vous couper les doigts. Ils ont tenu compte de toutes les données et ils ont conclu que la bouteille de 1.5 litre ayant été remplacée par d'autres récipients capables de produire X accidents, l'économie nette était de 200 ou 209.

C'est un document bien charpenté qui justifie le travail qu'on y a mis.

M. Milligan: Sauf erreur, votre grief, c'est qu'on n'a pas fait cela avant que le gouvernement intervienne. Vous pensez que si on avait fait l'analyse avant, si on n'avait pas jugé qu'il existait une situation critique, les résultats auraient peut-être été différents, parce que . . .

M. Gregor: Il serait bien difficile de justifier une interdiction totale.

Le président: Combien de temps s'est écoulé entre le retrait du marché et l'exécution de l'AISE?

M. Gregor: Les lignes directrices du Conseil du Trésor fixent un délai de 60 jours. Cela a été fait, je crois, dans un délai de 60 ou 70 jours. Dans combien de temps, monsieur Gupta?

M. K. G. Gupta (chef intérimaire, section des programmes, Division de la sécurité des produits, ministère de la Consommation et des Corporations): Après qu'elle a été mise en route?

M. Gregor: Oui.

M. Gupta: A peu près trois mois.

Le président: Quatre-vingt-dix jours après l'interdiction.

M. Gregor: Non, non, non. Elle a été commencée 9 mois après l'interdiction mais elle a pris 90 jours à partir de celui ou elle a été demandée.

Le président: A peu près un an.

M. Milligan: Pardon. C'était le Dr K. G. Gupta, du ministère de la Consommation et des Corporations.

M. Gupta: Division de la sécurité des produits.

[*Texte*]

Mr. Milligan: Product Safety Branch.

The Chairman: How do you feel about the 9 months delay during which the bottles were banned, before this analysis was even entered into?

Mr. Gregor: Absolutely unjustified.

The Chairman: It should have been done immediately?

Mr. Gregor: It should have been done immediately, because it would have pointed out that under some modified form the bottles could have been re-instated, or the Hazardous Product Act could have been changed by the previous administration to allow the ordering of equipment to apply a plastic coating, which would have meant that we could have had the bottles on the market by last summer.

This way it will not be on the market until next summer, so two years . . .

The Chairman: What was the initiative that led to the preparation of the SEIA?

Mr. Gregor: I really do not know. Perhaps it was the change in government.

The Chairman: A change in government. Did you suggest it immediately?

Mr. Gregor: No.

The Chairman: It was the government's own initiative that got this going?

Mr. Gregor: That is right.

Mr. Milligan: I realize you have been very careful not to point a finger on the deeming of this to be an emergency but obviously in this case—it was a very significant decision—it must have been taken by the minister responsible for the department at that time.

You made comments indicating that you seem to have more of a problem with the bureaucratic involvement in the regulatory process, than with the political. As a matter of fact you are looking to Parliament as, possibly, a bit of a saviour in this area. However, in this case, it seems to me that perhaps the decision was taken at the political rather than the bureaucratic level. Would you agree with that?

• 1125

Mr. Gregor: I am quite willing to confirm what you say, because in a meeting I asked the minister the very same question—whether the decision was political or not—and the answer I got was, you have known me long enough—he happens to be a neighbour of mine—to know that first and foremost I am a politician. That is what I got as a an answer. Apart from that, I believe that there were a lot of coincidences here that normally would not happen.

The minister was new in this portfolio; the pressure from the media, due to the very photogenic nature of this explosion, was tremendous, and he just yielded under the pressure and decided that he had to act—and he reversed himself twice, and then he came up with the ban.

I think it was both pressure on him, given his newness to the job, and a political decision, yes.

[*Traduction*]

M. Milligan: Division de la sécurité des produits.

Le président: Que pensez-vous du délai de neuf mois, pendant lequel les bouteilles étaient interdites, avant même que commence l'analyse?

M. Gregor: C'était tout à fait injustifié.

Le président: On aurait dû procéder immédiatement.

M. Gregor: Immédiatement. L'analyse aurait montré que la bouteille pouvait être employée en changeant la forme, que l'administration précédente pouvait modifier la Loi sur les produits dangereux de façon à permettre l'application d'un revêtement de plastique. Nous aurions pu ainsi mettre les bouteilles sur le marché l'été dernier.

De cette façon elles ne le seront que l'été prochain, soit un délai de deux ans.

Le président: Qu'est-ce qui a provoqué la préparation de l'analyse?

M. Gregor: Je ne sais vraiment pas. C'était peut-être le changement de gouvernement.

Le président: Un changement de gouvernement. L'avez-vous proposée immédiatement?

M. Gregor: Non.

Le président: C'est le gouvernement qui l'a mise en route?

M. Gregor: C'est juste.

M. Milligan: Je sais que vous avez bien pris garde de ne pas vous en prendre à ce qu'on a jugé que c'était une situation critique. Néanmoins, c'était en l'occurrence une décision très importante qui a dû être prise par le ministre à la tête du ministère à l'époque.

Vous semblez avoir plus de difficultés avec les fonctionnaires, quant aux règlements, qu'avec les hommes politiques. En fait, vous tenez le Parlement un peu comme un sauveur à cet égard. En ce cas-ci, il me semble que la décision a été prise au niveau politique et non au niveau administratif. Êtes-vous d'accord?

M. Gregor: Oui, parce qu'à une réunion j'ai demandé la même chose au ministre, si c'était une décision politique. Il m'a répondu: «Vous me connaissez assez bien»—il est mon voisin—«pour savoir qu'avant tout je suis homme politique». C'est la réponse que j'ai reçue. A part cela, on a constaté bien des coïncidences qui ne se seraient pas présentées normalement.

Le ministre était nouveau. L'explosion étant très photogénique, les media ont exercé une pression formidable. Il a cédé et a décidé d'intervenir. Deux fois il a changé d'avis puis il a décrété l'interdiction.

Ce fut le résultat à la fois de la pression exercée, parce qu'il était nouveau, et d'une décision politique.

[*Text*]

Mr. Milligan: Do you have any information as to the position of his advisers within the department in terms of whether they advised the ban or not?

Mr. Gregor: It would be unfair for me to say that because I was not in on that. I know that we had some sympathetic hearings when we first appeared before the department, after the university professor drew attention to the danger, and we were working on some interim solution such as a warning label, or some such interim thing until the matter was settled, and then hell broke loose in the media, and that was it.

As to what the department advised the minister, I could not say, I do not know.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Gregor, you have been allowed to introduce modified bottles—and I take it they are modified only to the extent that they have this plastic coating on them . . .

Mr. Gregor: I expect that we shall be able to introduce it, but the regulations have not yet been promulgated.

Mr. Berger: I see.

Mr. Gregor: Under the present regulations we are permitted to save the present bottles by applying the plastic coating to them, yes.

Mr. Berger: Then these bottles will not be a total write-off to you. Do these bottles deteriorate over the years, or—?

Mr. Gregor: Yes. We expect that we will have at least a 20- to 25-per cent loss of inventory due to deterioration of the glass. You will further notice that the socio-economic impact analysis does not bring up that it will cost us, to plastic coat the bottles, exactly the same amount as the original cost of the glass.

In other words, a 50 cent bottle now will be a $1 bottle.

Mr. Berger: They do say in this summary that we have from the *Canada Gazette*, in paragraph 6:

> New regulations allowing the introduction of modified 1.5 litre containers with higher safety performance were projected to result in a social cost of $35.8 million, when discounted to present values, or $9,000 per injury saved over the same ten year period. This is based on expected benefits of 3,975 injuries averted.

Is that the modified bottle that you are—?

Mr. Gregor: Since he talks about the ten year period, he is talking about two different bottles.

According to the present regulations—and it does not read very clearly—but we know from our conversation with the department and the minister, we are going to be allowed to plastic coat the existing inventory. However we are not allowed to produce new glass of the same design; any new 1.5 litre bottle produced will be a re-designed bottle.

So we are saving the existing inventory and the cost we are talking about takes into consideration those cases.

Mr. Berger: The saved inventory plus the new . . .

Mr. Gregor: The new bottle, yes.

[*Translation*]

M. Milligan: Savez-vous si, dans le ministère, on lui a conseillé l'interdiction?

M. Gregor: Je ne saurais le dire, je n'étais pas au courant. Après que le professeur d'université eut signalé le danger, le ministère nous a d'abord favorablement écoutés. Nous en étions à étudier une solution provisoire, comme par exemple un avertissement sur étiquette, quand tout a éclaté dans les media et c'en était fait.

Quant à ce que le ministère a conseillé au ministre, je l'ignore.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. Monsieur Gregor, on vous a autorisés à vous servir de bouteilles modifiées, de bouteilles revêtues de plastique.

M. Gregor: Nous allons nous en servir, je pense, mais les règlements n'ont pas encore été promulgués.

M. Berger: Je vois.

M. Gregor: Présentement on nous autorise à conserver les bouteilles si elles sont revêtues de plastique.

M. Berger: Elles ne seront donc pas une perte totale. Ces bouteilles se détériorent-elles avec le temps, ou . . . ?

M. Gregor: Oui. Nous en perdrons de 20 à 25 p. 100 par suite d'une détérioration du verre. L'analyse de l'impact socio-économique ne dit pas que cela va nous coûter, pour revêtir de plastique les bouteilles, autant que pour le verre en premier lieu.

Autrement dit, une bouteille de 50 cents coûtera maintenant $1.

M. Berger: Le résumé paru dans la *Gazette du Canada* dit, a l'alinéa 6:

> Il est prévu que le nouveau règlement autorisant un contenant de 1.5 litre plus sécuritaire entraînera un coût social de $35.8 millions, actualisé à la valeur actuelle de l'argent, ou $9,000 par blessure évitée au cours de la même décennie. Ces chiffres supposent qu'on prévoit ainsi éviter 3,975 blessures.

S'agit-il de la bouteille modifiée que vous . . . ?

M. Gregor: Puisqu'on parle de 10 ans, il s'agit de deux bouteilles différentes.

D'après les règlements actuels, qui ne se lisent pas très clairement, d'après nos conversations avec le ministère et le ministre, nous pourrons revêtir de plastique nos stocks existants. On ne nous permet pas, cependant, d'autres bouteilles de verre du même modèle. Toute nouvelle bouteille de 1.5 litre aura une autre forme.

Nous conservons donc les stocks existants. Les coûts dont nous parlons tiennent compte de cela.

M. Berger: Des stocks conservés et de la nouvelle . . .

M. Gregor: De la nouvelle bouteille, oui.

[*Texte*]

The Chairman: May I ask you, how do you feel in general about the SEIA program? Do you find it too complicated; do you find it incomprehensible? Do you find it difficult to work with?

Mr. Gregor: No, we find it, if I may make one comment, excellent. It is simple enough. As more of these analyses are prepared the consultants that you commission or hire will be able to proceed at the speed required.

I have two questions in my own mind about it. Number one is the limit of $10 million . . .

The Chairman: Too high or too low?

Mr. Gregor: It is an arbitrary figure. A regulation affecting $3 million could put Mr. Dick and two other firms out of business; $10 million may not be high enough for a multinational doing $2 billion dollars worth of business. It is an arbitrary figure. I think the figure should not be so definitely stated. The need should be defined. The second thing . . .

The Chairman: Do you have any suggestions as to how you would . . .

Mr. Gregor: No. It would vary from one case to another. If you take a smaller industry, not a billion dollar industry like the soft drink industry, you will find that you may have to lower that limit. In the car industry, you may choose a $100 million impact before you call for a SEIA. I think it should be flexible.

The Chairman: Well, in order to start, could you recommend what it should be for your industry?

Mr. Dick: Well, if you are using the 1.5 litre bottle as a base example, $5 million.

Mr. Milligan: For the record, I should point out that the ban was proposed on an emergency basis and that the annual cost to the ban was $7.8 million over the one year and one month that it was in effect, so it would have been below the $10 million threshold.

Mr. Gregor: Oh, no, no, no, that is the hard social cost. It is because Statistics Canada boobed. We have since discovered that the loss of profit from lost sales would have brought us well over $10 million.

For instance, the $7.5 million does not take into account the loss of employment of people laid off, and these are hard costs, actual costs, connected with withdrawing the bottles and replacing them by other bottles.

Mr. Milligan: Yes, but what you have just mentioned—loss of profit, loss of employment—is a shit of income from one group to another, and that is not normally included in the definition of social cost. We are looking at actual expenditures, outlays by the industry and general efficiency losses. This is my understand of the things that are to be included.

Mr. Gregor: No, sir. If you refer to the guidelines . . .

Mr. Milligan: I am not sure if it is worth getting into a technical debate on the SEIA requirements.

[*Traduction*]

Le président: Que pensez-vous, en général, du programme AISE? Est-il trop compliqué, incompréhensible, difficile d'application?

M. Gregor: Nous le trouvons, si je puis dire un mot, excellent. Il est assez simple. A mesure que se multiplieront ces analyses, les consultants pourront procéder avec la célérité voulue.

Deux questions se posent dans mon esprit. D'abord, la limite de 10 millions.

Le président: Est-ce trop ou pas assez?

M. Gregor: C'est un chiffre arbitraire. Un chiffre de 3 millions pourrait obliger M. Dick et deux autres sociétés à abandonner les affaires; un chiffre de 10 millions serait peut-être insuffisant pour une multinationale ayant un chiffre d'affaires de 2 milliards. C'est un chiffre arbitraire. Il ne devrait pas être si précis. Il faudrait définir le besoin. En second lieu . . .

Le président: Pouvez-vous nous dire comment vous . . .

M. Gregor: Non. Le chiffre varierait selon le cas. Pour une plus petite industrie, pas une industrie comme celle des boissons gazeuses au chiffre d'affaires d'un milliard, il faudrait peut-être réduire la limite. Pour l'industrie automobile, l'impact pour déterminer une analyse pourrait être de 100 millions. Il faut de la souplesse.

Le président: Quel chiffre recommanderiez-vous pour votre industrie?

M. Dick: En prenant comme exemple le cas de la bouteille de 1.5 litre, 5 millions.

M. Milligan: Je signale que l'interdiction a été prononcée comme mesure d'urgence et que son coût annuel pour les treize mois qu'elle a été en vigueur a été de 7.8 millions, soit un chiffre inférieur à la limite de 10 millions.

M. Gregor: Oh non. Il s'agit du coût social effectif. Statistique Canada a fait erreur. Nous avons découvert depuis qu'en tenant compte des bénéfices perdus le chiffre dépassait sensiblement 10 millions.

Par exemple, le chiffre de 7.5 millions ne tient pas compte des emplois perdus. Ce sont là des coûts effectifs réels découlant du retrait des bouteilles et de leur remplacement par d'autres.

M. Milligan: Ce dont vous parlez, pertes de bénéfices, pertes d'emploi, représente un déplacement de revenu d'un groupe à un autre. Cela n'est pas normalement compris dans la définition du coût social. Ce qui nous intéresse ce sont les dépenses effectivement engagées par l'industrie et les pertes quant au rendement en général. Ce sont ces choses-là, à mon avis, qu'il faut inclure.

M. Gregor: Non. Si vous vous reportez aux lignes directrices . . .

M. Milligan: Je ne sais pas s'il vaut la peine que nous nous engagions dans une discussion technique sur les conditions de l'AISE.

[*Text*]

Mr. Gregor: According to the guidelines, what they mean by social cost is the impact on the community, et cetera.

The Chairman: In other words, you support this idea of having to do a cost-benfit analysis of some sort before you regulate.

Mr. Gregor: If you refer to the Economic Council reforms, and I am quoting the top of my head, they mention an RIA, regulatory impact analysis, which is somewhat simpler than the SEIA.

The Chairman: You recommend a more simplified format, a more simplified type of study.

Mr. Gregor: For the most of the regulations you would not need as comprehensive a study as the SEIA.

The Chairman: Okay. So where the impact is great, then you would have a comprehensive study such as the present SEIA, but you would recommend a modified or more simplified type of approach for regulations which would have less than, say, a $5 million impact.

You would also recommend for your industry, lowering this threshold to $5 million.

Mr. Gregor: Yes. You will find the Economic Council calls it, "RIA, regulatory impact analysis" or something like that.

The Chairman: We do too.

Mr. Gregor: I think we could buy that.

Mr. Berger: Would you recommend because of the 9-month delay that it took to undertake the SEIA, which I think you termed unacceptable, that in cases of emergency, where you cannot undertake a SEIA or such similar study that perhaps there should be a statutory requirement that the study be conducted immediately?

• 1135

Mr. Gregor: Oh, absolutely, but there may be emergencies where you have to act.

Mr. Berger: I mean, you react, but the study would take place right away, rather than 9 months down the road.

Mr. Gregor: You are quite right, Mr. Berger, if Mr. Lawrence in August when he banned the bottles immediately undertook a SEIA study, then probably by December we could have had regulations which would have allowed us to order the equipment. The result would have been to recommend a modified bottle. So, yes, I agree with you fully.

Mr. Berger: Good. Thank you.

The Chairman: We have kept you overtime already, but would you agree to continue on for just a few more minutes?

Mr. Gregor: Certainly.

The Chairman: There is one more area that is most important. Yes, Mr. Milligan.

Mr. Milligan: In your brief on page 7 you mention that the new regulations starting with the 1.5 litre bottles would cost $35 million over a 10-year period. I believe that you have indicated that you feel that might be an underestimation.

Mr. Gregor: That is right.

[*Translation*]

M. Gregor: Selon les lignes directrices, les coûts sociaux sont la mesure de l'impact sur la collectivité, et ainsi de suite.

Le président: Autrement dit, vous êtes en faveur d'une analyse coût-bénéfice avant une réglementation.

M. Gregor: Dans les réformes du Conseil économique, et je cite de mémoire, on parle d'une AIR, analyse d'impact de réglementation, plus simple que l'AISE.

Le président: Vous recommandez une étude plus simple.

M. Gregor: Pour la plupart des réglementations une étude aussi étendue que l'AISE ne serait pas nécessaire.

Le président: Bien. Ainsi quand l'impact est considérable, l'étude serait étendue comme l'est l'AISE actuelle, mais quand il n'est, mettons, que de $5 millions, une étude modifiée ou plus simple conviendrait.

Vous voudriez, également, que pour votre industrie la limite soit abaissée à $5 millions.

M. Gregor: Oui. Le Conseil économique l'appelle AIR, analyse d'impact de la réglementation ou quelque chose du genre.

Le président: Nous également.

M. Gregor: Nous serions en faveur de cela.

M. Berger: Vu le délai de 9 mois qui s'est écoulé avant que l'AISE soit entreprise, ce que vous avez jugé inacceptable je crois, estimez-vous que dans une situation urgente la loi devrait exiger que l'étude soit commencée immédiatement?

M. Gregor: Certes. Mais il peut y avoir des situations critiques où il faut agir.

M. Berger: Oui, mais l'étude se ferait tout de suite et non 9 mois plus tard.

M. Gregor: C'est juste. Si M. Lawrence, quand il a interdit les bouteilles en août, avait tout de suite commencé une étude AISE, en décembre probablement les règlements nous auraient permis de commander le matériel. On aurait recommandé une bouteille modifiée. Je suis tout à fait d'accord.

M. Berger: Bien. Merci.

Le président: Nous vous avons retenu trop longtemps; consentiriez-vous à continuer encore quelques minutes?

M. Gregor: Certainement.

Le président: Il y a encore un aspect très important. Oui, monsieur Milligan.

M. Milligan: A la page 7 de votre mémoire, vous dites que les nouveaux règlements pour les bouteilles de 1.5 litre d'abord coûteront $35 millions sur une période de 10 ans. Vous avez indiqué, je crois, que le chiffre pourrait être plus élevé?

M. Gregor: Oui.

[*Texte*]

Mr. Milligan: This has forced the introduction of a Japanese method of plastic coating—the only one available—involving foreign exchange. Yet, in the summary of the SEIA—I am having a little difficulty getting a handle on what to believe here—it is suggested that:

> Under the proposed regulations, substantial gains in technological progress are expected with the introduction of the plastic encapsulation process into Canada. This could lead to new industry and more Canadian research and development.

Mr. Gregor: That is correct.

Mr. Milligan: Then there is no inconsistency between these two suggestions?

Mr. Gregor: No, no. I can name several firms, some of them of the size of 3-M that are experimenting with the same process but they are not at the stage where we can avail ourselves to their immediate use. There is no inconsistency there.

Mr. Milligan: I see. So it is not incorrect to say that some benefits this regulation might have, in addition to preventing injuries at a cost of $58,100 in terms of the ban for injury, whether it be a loss of an eye or a scratch on a finger—$58,000 seems a bit much for a scratch on the finger—or $9,000 per injury saved under the new regulations, are an advance in technological progress and an advance in research and development in Canada in this new process.

Mr. Gregor: I would also take credit for the fact that in future Canada will have a similar report to the United States, a NEISS report which was triggered by it. In other words, the department is putting into effect an injury reporting system linked up to the hospitals. I hope they give us a credit line for that.

Mr. Berger: What is the cost of that?

Mr. Gregor: Pardon?

Mr. Berger: What is the cost of that?

Mr. Gregor: I have no idea.

Mr. Milligan: Did the United States government take a similar step with regard to 1.5 litre bottles. Was there a ban? Do they have similar regulations?

Mr. Gregor: There is no 1.5 litre bottles in the United States, and furthermore most of the states in the United States have not banned the plastic bottle or the one-way bottle or the can. That is where our conflicting legislation came in. We have a safe bottle, but we cannot use it.

Mr. Steele: I would like to go back—because it has been bothering me—to the instance of the child who walks by the shelf.

The Chairman: The DC-9, yes. I thought it would. It was obviously intended to.

Mr. Steele: On several occasions last year it was stated in the media that the Consumers' Association of Canada were requesting a fail-safe society—and I guess I support that; I have two children, as I said before, with no cavities . . .

The Chairman: It just rots your liver.

Mr. Steele: That is just an aside.

[*Traduction*]

M. Milligan: On a dû recourir à une méthode japonaise de revêtement de plastique, la seule solution, ce pourquoi il fallait aller à l'étranger. J'ai un peu de difficulté à comprendre la situation, parce que dans le résumé de l'analyse il est dit:

> Le projet du règlement permet d'entrevoir d'importants progrès techniques grâce à l'introduction au Canada du procédé de revêtement plastique qui pourrait créer de nouvelles industries et susciter des recherches et des progrès au Canada.

M. Gregor: C'est exact.

M. Milligan: Il n'y a pas de contradiction entre ces deux affirmations?

M. Gregor: Non. Plusieurs sociétés, certaines de l'importance de 3-M, étudient la même méthode, mais ils n'en sont pas au point que nous puissions nous en servir. Il n'y a pas de contradiction.

M. Milligan: Je vois. Il n'est donc pas inexact de dire qu'un avantage que pourrait avoir l'interdiction, outre de prévenir des blessures au coût de $58,100, qu'il s'agisse de la perte d'un œil, d'une égratignure au doigt—$58,000 c'est un peu élevé pour une blessure au doigt—ou de $9,000 en vertu des nouveaux règlements, c'est de favoriser le progrès des connaissances, de la recherche et des réalisations à l'égard de cette nouvelle technique au Canada.

M. Gregor: Cela donnera aussi au Canada une liaison semblable à celle qui existe aux États-Unis, une liaison NEISS. En effet, le ministère met en place un système de déclaration des blessures relié aux hôpitaux. J'espère qu'on reconnaîtra notre rôle en ceci.

M. Berger: Combien cela coûte-t-il?

M. Gregor: Pardon?

M. Berger: Combien cela coûte-t-il?

M. Gregor: Je l'ignore.

M. Milligan: Le gouvernement des États-Unis a-t-il pris des mesures semblables à l'égard de la bouteille de 1.5 litre? L'a-t-il interdite? Y a-t-il des règlements semblables?

M. Gregor: Il n'y a pas de bouteilles de 1.5 litre aux États-Unis. D'ailleurs la plupart des États n'y ont pas interdit la bouteille de plastique, la bouteille perdue ou la boîte. C'est ici qu'entre en jeu notre législation contradictoire. Nous avons une bouteille sûre mais nous ne pouvons nous en servir.

M. Steele: J'aimerais revenir à l'exemple de l'enfant qui passe près des rayons. Il y a quelque chose dont je ne suis pas bien sûr.

Le président: Le DC-9, oui. Je le pensais bien. C'est certes ce qu'on attendait.

M. Steele: Plusieurs fois, l'an dernier, on a dit, dans les media, que l'Association des consommateurs du Canada voulait une société à sûreté intégrée. Je suis en faveur de cela. Je l'ai dit, j'ai deux enfants, qui ont de bonnes dents . . .

Le président: Cela ne fait que ruiner votre foie.

M. Steele: C'est dit en passant.

[*Text*]

• 1140

An hon. Member: No, it is the other stuff that rots your liver.

Mr. Steele: With my two children, I would be as distraught as hell about any kind of container that "spontaneously exploded", regardless of whether or not it was the responsibility of the child for initiating such an accident. I guess I try to measure that as a non-father, with non-involvement, with many of the other problems facing us as citizens. I look around the room and I see smoking—I have a halo now after two years and one week . . .

Mr. Gregor: You have had a halo for a long time.

Mr. Steele: That is an unfair comment, Mr. Gregor.

I can think of the myriad of accidents that occur above and beyond the responsibility of the individual. I stand by my statement of last year that nobody should expect a fail-safe society. Just as a plain ordinary, lowest common denominator thinker, I have to believe that there is nobody or no person or regulation or legislator that can assure me absolute and complete safety. To the degree that it is under your control, yes. Okay. However we have used refillable bottles for umpteen dozen years, the design has improved substantially—it does not guarantee safety, as I think Dr. Gupta would say—but if you drop a bottle it is going to break, and that should not be so surprising. Incidents, for example, where a 13-month old child is allowed to play with a 1.5 litre bottles seem to me to be a little above and beyond the need for us to protect that 13-month old child from. It seems to me that there is a certain amount of parental responsibility there. So, Mr. Chairman, we are deeply concerned, and I want to make it clear, that we are not talking casually about the eye that was . . .

The Chairman: No.

Mr. Steele: My goodness gracious, we are certainly not as callous as that, but we were projected as being as callous as that, and that is the great misfortune about this whole incident, because it is not a fail-safe society. We have even had people within other government areas say: you cannot expect a fail-safe society.

One subject that came up yesterday at the CAC meeting was the case in the U.S.A. of some 23 deaths of women using tampons. What are they going to do: Put a warning label on it. Is that responsive? I do not know. You have a product identified with 23 proven deaths and I say to myself: yes, or no, is a warning label adequate or do you wait until there are 23 more? That is the problem of the legislator.

The Chairman: Those are the tough types of judgment calls that a legislator is required to make. All I can say to you from my own personal point of view—and I do not reflect the committee here—is that if we have more information quickly available, readily available, more input from all sides then we will be able to make the more informed rational decision.

Mr. Steele: That too would agree with, personally and collectively.

The Chairman: Are there any more questions on the SEIA because I would like to get into another interesting area that you touched on, where again I think you have unique experi-

[*Translation*]

Une voix: Non, c'est l'autre chose qui ruine votre foie.

M. Steele: Avec mes deux enfants, je serais inquiet comme tout d'une bouteille qui explose spontanément, peu importe qu'il faille que l'enfant cause l'accident. J'essaie, je pense, de voir la situation d'un point de vue non paternel, détaché, compte tenu de nombreux autres problèmes qui se posent pour les citoyens. Je vois qu'on fume ici—je porte une auréole après deux années et une semaine . . .

M. Gregor: Vous en portez une depuis longtemps.

M. Steele: Ce n'est pas juste, monsieur Gregor.

Je songe aux innombrables accidents qui arrivent sans qu'une personne y soit pour quelque chose. Je maintiens ce que j'ai dit l'an dernier, personne ne peut s'attendre à une société de toute sécurité. En simple et très modeste penseur, je dois croire que personne, aucun règlement, aucune loi ne peut donner la sécurité absolue, totale. Nous l'aurons, bien entendu, dans la mesure où c'est possible. Depuis des douzaines d'années nous nous servons de bouteilles réemployées. La conception en a été très améliorée. Elles ne sont pas d'une sécurité à toute épreuve ainsi que le disait, je crois, le Dr Gupta. Mais si on échappe une bouteille, rien d'étonnant, elle va se briser. Si on laisse par exemple un enfant de 13 mois jouer avec une bouteille de 1.5 litre, ce n'est pas tout à fait dans un tel cas qu'existe le besoin de protéger cet enfant. Les parents ont une certaine responsabilité ici. Monsieur le président, la question nous préoccupe beaucoup. Je veux qu'il soit bien clair que nous ne sommes pas indifférents à l'œil . . .

Le président: Non.

M. Steele: Bonté divine, nous ne sommes pas si insensibles que cela. Mais on nous a représentés comme l'étant. C'est là le grand malheur parce que nous ne vivons pas dans une société à sécurité intégrée. Des gens d'autres services du gouvernement ont même dit qu'on ne pouvait s'attendre à avoir une telle société.

Il a été question, hier, à la réunion de l'ACC, de la mort aux États-Unis de 23 femmes qui avaient employé des tampons. Que vont-ils faire? Mettre un avertissement sur une étiquette? Est-ce la réponse? Je ne sais pas. Une étiquette suffit-elle quand un produit est rattaché à 23 morts ou faut-il en attendre 23 autres? C'est là le problème du législateur.

Le président: Ce sont les décisions difficiles que doit prendre le législateur. Personnellement, et je ne parle pas ici pour le Comité, je crois qu'avec plus de renseignements à portée, plus de participation des intéressés, nous pourrons prendre les décisions les plus rationnelles, les mieux informées.

M. Steele: Nous convenons de cela aussi, personnellement et collectivement.

Le président: D'autres questions sur l'AISE? J'aimerais passer à un autre aspect intéressant dont vous avez dit un mot.

[*Texte*]

ence that would be very valuable to us; this is the one dealing with conflicting legislation.

Margo Priest.

Ms. Priest: I just want to clarify something. When you ask that a cost-benefit analysis be done, are you also saying that a regulation should not be promulgated unless the benefits clearly outweigh the costs following that analysis? Or are you simply saying make it clear and then beyond that it is a political judgment and someone takes the consequences for making that judgment?

Mr. Gregor: Beyond that you have to make a judgment. If in your opinion, for a regulation that is very costly, you can still justify the cost, it is up to you to make the decision. But at least you know upon what basis you are making the decision.

Ms. Priest: Yes. I just wanted to be clear on that.

Mr. Gregor: I mean you are much better informed as Mr. Peterson said. It will not necessarily prevent you from making the decision, but you are aware of all the consequences. For instance, if a regulation created in Amos, Quebec, 25 per cent unemployment, then you know the consequences of that regulation would be 25 per cent unemployment and you are willing to shoulder that responsibility then, it becomes your decision.

The Chairman: Mr. Berger had a few more questions on the SEIA before we move on.

Mr. Berger: I have some very specific questions but everybody has been philosophizing—if you will forgive me for philosophizing a bit also—and Mr. Chairman talked about the . . .

The Chairman: I apologize for having philosophized.

• 1145

Mr. Berger: You talked about getting increased information that would allow us to make better decisions and so forth, but we have to, I think, understand also that there is a cost to information too. Also different societies place different values on human life. A leader of a country that is at war in the Middle East just said the other day that war is good. I have made a trip, as you know, to some refugee camps on the Thai-Cambodian border and when you see little kids sliding around in the mud there under pretty unsanitary conditions, you realize there are different values assigned to life in different countries of the world. I think, in Canada, we place a very high value on life and on the protection of our citizens and I think that is good, and I also think we could perhaps get more information but there is a cost to information also. That is a reasonable statement, is it not?

Mr. Gregor: Oh, yes, but the benefits from you being better-informed outweigh the cost because the cost will be incurred before you make the decision and not after the decision in perpetuity.

The Chairman: In other words, I think you support the major thrust of our paper.

Mr. Gregor: Yes, absolutely.

[*Traduction*]

Vous en avez une connaissance particulière qui nous serait très utile. Il s'agit des conflits législatifs.

Margo Priest.

Mme Priest: J'aimerais préciser quelque chose. Vous demandez une analyse coût-bénéfice. Est-ce à dire qu'avant de promulguer un règlement il faudrait qu'une analyse montre clairement que les bénéfices l'emportent sur les coûts? Ou s'agit-il simplement de déterminer ce qui en est puis de prendre une décision politique et d'en subir les conséquences?

M. Gregor: Après cela il faut prendre une décision. Si on peut justifier le coût très élevé d'un règlement, c'est alors affaire de jugement. Du moins on sait sur quoi fonder une décision.

Mme Priest: Oui. Je voulais être fixée là-dessus.

M. Gregor: Comme l'a dit M. Peterson, vous êtes alors beaucoup mieux renseigné. Cela n'empêchera pas de décider, mais on sait quelles seront les conséquences. Supposons qu'un règlement créerait 25 p. 100 de chômage à Amos, Québec. On sait que ce serait la conséquence du règlement. Si on est prêt à en assumer la responsabilité il n'y a qu'à décider.

Le président: Avant d'aller plus loin, M. Berger a d'autres questions à poser sur l'AISE.

M. Berger: J'ai des questions précises mais comme tout le monde a philosophé—on me permettra aussi de le faire un peu—monsieur le président a parlé de . . .

Le président: Je m'excuse d'avoir philosophé.

M. Berger: Vous avez parlé de plus amples renseignements qui nous permettraient de prendre de meilleures décisions. Or, l'information se paie également. Les diverses sociétés ne donnent pas la même valeur à la vie. Le chef d'un pays en guerre dans le Moyen-Orient a dit l'autre jour encore que la guerre était une bonne chose. J'ai visité, vous le savez, des camps de réfugiés à la frontière du Thaïlande et du Cambodge. Quand on voit des enfants glisser dans la boue et vivre dans des conditions très peu hygiéniques, on se rend compte que divers pays n'attachent pas les mêmes valeurs à la vie. Au Canada, nous attachons beaucoup de prix à la vie et à la protection des particuliers, et c'est bien. Je pense aussi que nous pourrions avoir plus de renseignements, mais l'information coûte quelque chose aussi. C'est juste, n'est-ce pas?

M. Gregor: Oh oui. Mais le bénéfice qui découle d'être mieux renseigné l'emporte sur le coût. Celui-ci se présente avant une décision et non après, à perpétuité.

Le président: Vous appuyez l'essentiel de notre document.

M. Gregor: Oui, sûrement.

[*Text*]

Mr. Berger: Just some specific questions here; in the SEIA summary—you can answer these, I think, fairly quickly—they have a number of assumptions here under paragraph 7:

> the volume of soft drink beverage consumed in Canada would not be affected by regulating the use of the 1.5 litre bottle . . .

Agree or disagree?

Mr. Gregor: Well, I have to explain, if you do not mind, because this is a point that was very interesting. Stevenson and Kellogg came to our office rather surprised that, despite the ban of the 1.5 litre bottle, sales volume as reported by Statistics Canada during that year increased 17.5 per cent. Well, this alarmed us because we knew that sales were down so we called Statistics Canada and they came to visit us and they explained and then apologized to us that what they do to get quick figures is, they take the total poundage of CO_2, the carbonation sold to the industry, and convert it into the soft drinks and two years later when they get the figures from the industry, they usually revise the figures and that is usually between 15 and 20 per cent down. We went to a plant and we looked at the usage of CO_2 and we found that bottlers use it not only to put it into the carbonated soft drinks, but to clean cars, to clean pipes, and what have you, so the average conversion factor should be 80 per cent.

Since Statistics Canada could not supply other figures, Stevenson and Kellogg agreed in their study to say that there was no decline in sales. Otherwise, they would have had to show a Statistics Canada mistake of 18 per cent.

Mr. Berger: I see. Then the next assumption:

> the PET container would take over 20 per cent of the void in the market share caused by the ban of the 1.5 litre bottle.

Rather than go into this, there is a summary here—it is based on a number of assumptions under paragraph 7, and there is also another major assumption in the final paragraph, I think, which says that;

> The environmental impact under the scenarios tested depended heavily on the assumption used with respect to the share of volume carried by the PET container.

If there are any assumptions there that you take issue with or that you feel there would be a benefit in providing us with further comment on . . .

Mr. Gregor: Mr. Berger, I preceded my remarks by saying that the SEIA prepared by the consultant is a splendid document. There are some assumptions that we could take issue with, or nit-pick if you like, but they would have no bearing on the general impact of the study.

Whether 20 per cent or 25 per cent of the market is taken by PET, does not make any difference because the next step is the expert calculating the acreage of land fill required of one against the other, and this could go on ad infinitum. The general impact is good. I would accept the statement that they made without these reservations; I accept them.

[*Translation*]

M. Berger: Quelques questions précises, auxquelles vous pourrez répondre rapidement. Dans le résumé de l'AISE, à l'alinéa 7, on formule des hypothèses:

> la réglementation de la bouteille de 1.5 litre ne modifierait pas le volume de la consommation de boissons gazeuses au Canada . . .

Êtes-vous d'accord ou non?

M. Gregor: C'est un point très intéressant. Si vous le permettez, je vais expliquer ce qui s'est passé. Stevenson et Kellogg ont été assez surpris de voir que malgré l'interdiction de la bouteille de 1.5 litre, le volume des ventes, d'après Statistique Canada, avait augmenté cette année-là, de 17.5 p. 100. Cela nous a inquiétés. Nous savions que les ventes avaient baissé. Nous avons communiqué avec Statistique Canada; leurs représentants sont venus nous voir et ils nous ont expliqué—et ils se sont excusés—que pour obtenir des données rapides ils transformaient en chiffres pour la boisson le poids total du CO_2, le gaz vendu à l'industrie. Deux ans plus tard, quand ils reçoivent les données de l'industrie, ils changent les chiffres et les réduisent habituellement de 15 à 20 p. 100. Nous avons visité une usine pour voir comment on y employait le CO_2. Les embouteilleurs s'en servent non seulement pour les boissons gazeuses, mais aussi pour nettoyer des voitures, des tuyaux et toutes sortes de choses, de sorte que le facteur moyen de conversion devrait être de 80 p. 100.

Comme Statistique Canada ne pouvait fournir d'autres chiffres, ils ont consenti à dire qu'il n'y avait aucune diminution des ventes. Autrement, ils auraient eu à indiquer une erreur de 18 p. 100 de la part de Statistique Canada.

M. Berger: Je vois. L'autre hypothèse:

> le contenant en PET prendrait 20 p. 100 du marché évacué par l'interdiction de la bouteille de 1.5 litre.

Plutôt que d'entrer dans le détail, il y a ici un résumé. Il se fonde sur certaines hypothèses à l'alinéa 7. Dans le dernier alinéa, il y a une autre hypothèse importante, je crois. C'est la suivante:

> Selon des scénarios mis à l'épreuve, les répercussions sur le milieu écologique étaient largement tributaires de la part du marché hypothétique qu'allait se tailler le contenant en PET.

S'il est des suppositions ici que vous n'admettez pas, sur lesquelles vous estimez pouvoir formuler des observations utiles . . .

M. Gregor: Monsieur Berger, j'ai dit au début que l'analyse préparée par le consultant est un document splendide. Nous pourrions contester certaines hypothèses, chercher la petite bête, mais cela ne changerait en rien la portée générale de l'étude.

Que le contenant en PET prenne 20 ou 25 p. 100 du marché, cela importe peu parce que l'étape d'après c'est le calcul que le spécialiste fait de l'étendue de décharges requise de l'un par rapport à l'autre, et cela pourrait se continuer à l'infini. L'analyse est bonne dans l'ensemble. J'accepte sans ces réserves ce qu'elle énonce. Je l'accepte.

[*Texte*]

• 1150

Mr. Berger: We do not have to concern ourselves with that?

Mr. Gregor: No.

Mr. Berger: Okay. Thank you.

The Chairman: Could we get onto the conflicting legislation and the overlap? We have all had a chance to read pages 7 and 8 here dealing with it.

Mr. Gregor: I had some difficulties with it because I was not quite clear until I read some other submissions on your paper whether they were talking about conflicting legislation between federal departments or conflicting legislation between provincial and federal.

The Chairman: Both.

Mr. Gregor: By and large we have had no conflicting legislation between departments in Ottawa as such.

The Chairman: Good.

Mr. Gregor: They have an interdepartmental body and whenever there is a conflict they usually met on that point and the meetings started about three or four years ago. However, they have not resolved anything yet.

The Chairman: Which departments?

Mr. Gregor: There is an interdepartmental committee, for instance, on packaging and labelling where you have Agriculture, the Health Protection Branch, Consumer and Corporate Affairs, IT&C, and there may be some other departments on it.

Mr. Milligan: Is your industry caught by this multi-approval process that we have heard about before for advertisements and labels. Apparently Consumer and Corporate Affairs, Health and Welfare and in some cases the Department of Agriculture and the CRTC all get involved in approving ads. Obviously your industry does advertise, and I was wondering if you have encountered problems with that? We have heard criticisms of the delay that is occasioned by this.

Mr. Steele: Well, I am not that close to it but I can speak on behalf of the company peripherally. We, like most firms, have learned to accommodate this little bit of conflict between departments. We know now that if we want this label approved, we go to this department; if we need that label approved, we go to that department. I do not think there is any undue delay in terms of processing or reviewing. Our people have been up on Friday morning and back on Friday afternoon. There has not been undue delay. There have been some questionable decisions that we may not have agreed with which have led us to go back again because it is interpretive in saying it is deceptive or misleading—and that is a very tough decision to come up against; especially when you are the seller and you are trying to convince a buyer while you have a third party adjudicating the thing.

We do not introduce too many new labels in our business. You know, the label is a label is a label. We know the rules. We have been firm on the rules for many years, as long as the rules do not change. The process of review is not of concern, at least to my firm, and I do not think generally to the industry.

[*Traduction*]

M. Berger: Nous n'avons pas à nous occuper de cela?

M. Gregor: Non.

M. Berger: Bien. Merci.

Le président: Pouvons-nous en venir aux conflits et chevauchements législatifs? Nous avons lu les pages 7 et 8 à ce sujet.

M. Gregor: Avant de lire d'autres mémoires sur votre document, j'ai eu un peu de difficulté à déterminer s'il s'agissait de conflits de lois entre ministères fédéraux ou entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Le président: Les deux.

M. Gregor: Dans l'ensemble, nous n'avons pas eu de conflits législatifs entre ministères à Ottawa.

Le président: Bien.

M. Gregor: Un comité interministériel, depuis trois ou quatre ans, se réunit quand il y a conflit. Il n'a rien résolu jusqu'ici.

Le président: Quels ministères?

M. Gregor: Il y a par exemple un comité interministériel sur l'emballage et l'étiquetage où sont représentés le ministère de l'Agriculture, la Direction de la protection de la santé, le ministère de la Consommation et des Corporations et celui de l'Industrie et du Commerce et d'autres peut-être.

M. Milligan: Votre industrie a-t-elle à obtenir ces autorisations multiples dont on a parlé pour la publicité et les étiquettes? Il semble que les ministères de la Consommation et des Corporations, de la Santé nationale et du Bien-être social et parfois celui de l'Agriculture et le CRTC, aient tous à approuver la publicité. Votre industrie en fait, évidemment. Avez-vous éprouvé des difficultés à cet égard. On a parlé de retards que cela causait.

M. Steele: Même si je ne m'occupe pas de près de la question, je puis parler au nom de la société. Comme la plupart, nous avons pu nous adapter à ce léger conflit entre ministères. Pour telle étiquette, nous savons qu'il faut nous adresser à tel ministère; pour telle autre à tel autre ministère. Je ne crois pas qu'il y ait trop de retard à examiner la publicité. Nos représentants ont obtenu une décision le même jour qu'ils l'ont demandée. Il n'y a pas eu de retard excessif. Nous avons peut-être contesté certaines décisions parce que c'est affaire d'interprétation de dire que les renseignements sont faux ou trompeurs. Ce sont des décisions bien dures, surtout quand on essaie de persuader un acheteur et qu'un tiers intervient comme juge.

Nous ne mettons pas beaucoup de nouvelles étiquettes en service. Une étiquette est une étiquette. Nous connaissons les règlements. Depuis bien des années nous nous appliquons à les observer, pourvu qu'ils ne changent pas. L'examen des demandes ne crée pas de difficultés, du moins pas pour ma société, ni en général pour l'industrie.

[*Text*]

Again, a very basic kind of example: If you have a refillable bottle, it is not going to change.

The Chairman: What are the areas where there is conflict—federal-federal?

Mr. Steele: I guess in our particular instance we have a set of labelling rules for I guess everything other than apple and something else which come under Agriculture. The Department of Agriculture's requirements and mandatory statements are reasonably dissimilar, but, again, there are not many people in the apple drink or apple juice business.

Mr. Gregor: You hear a great deal more about that from the other food sectors where you have Fisheries, Agriculture, Health Protection and Consumer and Corporate Affairs. There will you hear that conflict does exist, particularly insofar as inspection is concerned: whether you declare the net weight on a can of fish by dry weight or wet weight. Fisheries has one view and Consumer and Corporate Affairs has another view and the two are fighting it and you sit in the middle.

• 1155

The Chairman: So as far as you are concerned you have no practical problems, federal-federal?

Mr. Gregor: No.

The Chairman: Now you have mentioned federal-provincial overlap here and you have given us some examples, and you said:

> We recommend that a task force address itself to the elimination of such conflicts. This would contribute greatly towards increased efficiency and thus improve the productivity of the industry.

Do you have any suggestions?

Mr. Gregor: Yes. I will give you some typical examples here. On the different interpretation of mineral water and soda water between the federal government and the Government of Quebec, you do not know where you stand.

The Chairman: Right.

Mr. Gregor: If you regulate by Quebec regulations, you are violating federal regulations. If you regulate or produce by federal regulations, you have the Quebec Department of Agriculture down your neck. Do not ask for specifics because it is a very, very long story. Now there is an interdepartmental committee including Quebec, all the provinces, and the federal government; however they do not like tackling these things. They just keep postponing it because it is politically explosive; it is politically explosive whether you call something ginger ale, which may be Canada Dry ginger ale, which may be a trade name or is registered as such, or soda. In Quebec it becomes Canada Dry Soda ginger ale. They would rather not get into that sort of thing, so it is left to you to find the best way out of it.

Insofar as container legislation is concerned, which came to light with the 1.5 litre bottle, we have safe containers we cannot introduce because some provinces do not allow them. I mentioned the Department of Revenue in Ontario, and perhaps it is the same in some other provinces, and their definition

[*Translation*]

A titre d'exemple bien fondamental: une bouteille réemployée ne change pas.

Le président: A propos de quoi y a-t-il conflit—fédéral-fédéral?

M. Steele: Dans notre cas, il y a des règles d'étiquetage pour à peu près tout sauf la pomme et autre chose qui relève du ministère de l'Agriculture. Les exigences et déclarations obligatoires de ce ministère sont assez dissemblables, mais il n'y en a pas beaucoup dans le commerce de la boisson et du jus de pomme.

M. Gregor: Il est davantage question de cela dans les autres domaines de l'alimentation ou interviennent les Pêches, l'Agriculture, la Consommation et Corporations. Là il y a conflit surtout quant à l'inspection. Le poids net d'une boîte de poisson doit-il être le poids sec ou le poids humide? Le ministère des Pêches a un point de vue, celui de la Consommation et des Corporations un autre. Vous êtes entre les deux qui débattent la chose.

Le président: En pratique, il n'y a pas, pour vous, de difficultés sur le plan fédéral-fédéral?

M. Gregor: Non.

Le président: Vous avez donné quelques exemples de chevauchement fédéral-provincial. Vous avez dit:

> Nous recommandons qu'un groupe d'étude s'occupe d'éliminer de tels conflits ce qui permettrait d'accroître sensiblement l'efficacité et partant la productivité dans l'industrie.

Avez-vous quelque chose à proposer?

M. Gregor: Oui. J'ai quelque bons exemples à citer. Les interprétations du gouvernement fédéral et de celui du Québec diffèrent quant à l'eau minérale et l'eau gazéifiée. On ne sait à quoi s'en tenir.

Le président: Bien.

M. Gregor: En respectant les règlements du Québec on enfreint les règlements fédéraux. Si on se conforme à ces derniers le ministère de l'Agriculture du Québec intervient. Ne demandez pas de précisions, c'est une très longue histoire. Il existe un comité interministériel où sont représentés le Québec, toutes les provinces et le gouvernement fédéral. Ils n'aiment pas à aborder de telles questions. Il les remettent à plus tard parce qu'elles sont explosives du point de vue politique. C'est une question explosive que de savoir si un produit doit s'appeler «ginger ale»—il pourrait s'agir de «ginger ale» Canada Dry, peut-être une marque de commerce ou marque déposée—ou «soda». Dans le Québec, cela devient soda au gingembre Canada Dry. On préfère ne pas s'en occuper et c'est à vous de vous en tirer.

Quant à la réglementation des récipients qui a fait son apparition à propos de la bouteille de 1.5 litre, nous avons des récipients sûrs que nous ne pouvons pas utiliser parce que certaines provinces ne le permettent pas. J'ai parlé de la définition que donne du matériel de transformation le minis-

[*Texte*]

of processing equipment. Ontario says that processing equipment is only a piece of equipment that converts one product into another product. So anything that goes before it is not processing equipment. In other words, the machine to get the product to this machine that converts is taxable, and the machine that takes the product off the machine that converts is taxable; however federally it is not taxable. It causes more confusion than the cost really warrants.

The Chairman: Do you have any solutions for us?

Mr. Gregor: I would say that it would require a committee to try to co-ordinate legislation provincially and federally that affects industry generally because it is a tremendous waste of effort.

We are, for instance, worried at present, and you will hear it again and again, about the court's decision on Labatt.

The Chairman: Yes.

Mr. Gregor: If we have to comply in each province with their particular ingredient listing or labelling regulations, we would be up the creek in terms of carrying inventory. For instance take a can: On a can the labelling with all the ingredients is printed; this is the graphics on the can. If you had to carry different stocks of cans for each province, it would add to your cost incredibly.

The Chairman: Do you have any estimate of the cost increase?

Mr. Gregor: In the millions of dollars is all I can say, and you will find that you will hear this again and again from the food and beverage industry. This is an easy one for you to start with because most provinces would be very willing to relinquish their right in favour of the federal agency; they do not want it.

The Chairman: Is this based on your experience of talking to provincial bureaucrats?

Mr. Gregor: Well, both bureaucrats and politicians; they just do not want this.

The Chairman: One standard for labelling . . .

Mr. Gregor: For the whole country.

The Chairman: . . . for the whole country.

Mr. Gregor: That is right.

Mr. Steele: Mr. Chairman, this particular point was referred to yesterday at the same CAC seminar by a speaker from the province of Manitoba. Manitoba, Saskatchewan, B.C., Alberta are meeting next week, I believe, in Winnipeg, to discuss consumer credit. The intent of those four provinces is to seek some kind of standardized legislation that, if one consumer went from Manitoba to Saskatchewan, to Alberta to B.C. there would be some similarity between the acts in the method in which credit is extended, collected and whatever.

• 1200

His position was that if we could come to an agreement at the provincial level, let it be the federal responsibility to sell it to the rest of the country, in the interests of uniformity. Uniformity, I think, was his chief intention.

[*Traduction*]

tère du Revenu de l'Ontario. La même situation existe peut-être dans d'autres provinces. L'Ontario dit que seul le mécanisme qui change un produit en un autre est du matériel de transformation. Tout ce qui sert à l'étape précédente ne l'est pas. Ainsi, la machine qui apporte le produit au mécanisme de transformation et celle qui l'en retire sont-elles imposables. Pour le gouvernement fédéral elles ne le sont pas. La confusion qui en résulte ne justifie pas ce qu'il en coûte.

Le président: Voyez-vous des solutions?

M. Gregor: Il faudrait qu'un comité travaille à coordonner les lois fédérales et provinciales qui concernent l'industrie. Il y a beaucoup de démarches inutiles.

Nous nous inquiétons présentement—et vous en entendrez parler maintes et maintes fois—de la décision Labatt.

Le président: Oui.

M. Gregor: Si nous devons nous conformer aux exigences de chaque province quant à l'énumération des ingrédients ou l'étiquetage, nous aurons d'énormes difficultés à maintenir nos stocks. On imprime, par exemple, sur une boîte, l'étiquette avec tous les ingrédients. C'est imprimé. S'il faut maintenir des stocks différents pour chaque province, cela augmentera incroyablement les frais.

Le président: De combien environ?

M. Gregor: De millions de dollars. L'industrie des aliments et boissons le dira maintes et maintes fois. La solution ici serait facile parce que la plupart des provinces renonceraient volontiers à leur droit en faveur de l'organisme fédéral. Ils ne le veulent pas.

Le président: Tenez-vous cela de fonctionnaires provinciaux?

M. Gregor: De fonctionnaires et d'hommes politiques. Ils n'en veulent pas.

Le président: Une norme d'étiquetage . . .

M. Gregor: Pour tout le pays.

Le président: . . . pour tout le pays.

M. Gregor: C'est juste.

M. Steele: Un participant du Manitoba a parlé de cela hier au colloque de l'ACC. Le Manitoba, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et l'Alberta se réunissent, je pense, la semaine prochaine à Winnipeg pour étudier le crédit à la consommation. Ces quatre provinces veulent une législation uniforme de sorte que pour un consommateur qui irait du Manitoba en Saskatchewan, en Alberta ou en Colombie-Britannique, les lois seraient semblables quant à l'ouverture du crédit et au recouvrement.

Il estimait que si un accord pouvait intervenir au niveau provincial, il appartiendrait alors au gouvernement fédéral de le faire accepter par le reste du pays, dans l'intérêt de l'uniformité. L'uniformité était ce qui comptait.

[*Text*]

Mr. Gregor: Well, supposing I buy a television set in Manitoba on an installment payment . . .

Mr. Milligan: Excuse me, I understand consumer credit. With regard to the proposal that if you could come to an agreement and have the federal government extend it to the rest of Canada specifically in the food and beverage area, how is that applicable?

I am somewhat familiar with the Labatt decision and it involved standards, but I do not believe they called into question labelling or packaging.

Mr. Gregor: I know, but standards affect your labelling because if you have a different standard for alcoholic content for the same product in one province as against another, you have to change you label. One province could say, you can use saccharin and another province could say, you cannot use saccharin, which they could under this Labatts thing—if you take it to the extreme, one province could say, you can use caffeine, saccharin, and everything else, and you can add the following colourings then you would have a mess in the country that would not be funny.

The Chairman: Let us get down to some practical solutions that we can work at, okay?

Mr. Gregor: Yes.

The Chairman: Based on your experience, let me try some on. One, you are talking about an attempt to unify laws across Canada. We know that this has met with varying success and that uniformity would be good so we could come out with a recommendation to encourage these types of groups.

A second thing that you have mentioned is federal-provincial committees at the bureaucratic level where they attempt to resolve a dispute but you are saying, particularly with the Quebec-federal one, it is not getting off the platter because nobody wants to assume responsibility there. So it does not always work. Then all we can do is jog these people and push them and tell them to move.

What about a situation where if a person is torn in two directions then he could go to arbitration and have binding arbitration. You could require that the feds appoint someone, that the province appoint someone, and they would pick an independent third party and that independent third party would say which law would apply, assuming we could get provincial agreement to that.

Would that solve your problems?

Mr. Gregor: It would go a long way towards it but again I can only speak from the narro aspect of our own industry. If I use some of my previous experience outside the soft drink industry—I can think of other instances—it may work provided there is enough similarity between the two laws. If you have absolutely contradictory laws, how do you go about arbitration?

The Chairman: The arbitrator would have the power to decide which of the two laws or what other type of law might apply?

Mr. Gregor: What does it do to you from the point of view of federal-provincial legislation and jurisdiction though?

[*Translation*]

M. Gregor: Supposons qu'au Manitoba j'achète un téléviseur à tempérament . . .

M. Milligan: Pardon, je comprends la vente à crédit. Comment un accord que le gouvernement étendrait au reste du pays relativement aux aliments et aux boissons serait-il utile?

Je suis assez au courant de la décision Labatt. Elle portait sur les normes mais n'intéressait pas, je crois, l'étiquetage et l'emballage.

M. Gregor: Je sais, mais les normes ont un rapport avec l'étiquetage. Si les normes pour la teneur en alcool du même produit varient d'une province à une autre, l'étiquette sera différente. Une province peut permettre l'usage de la saccharine, une autre l'interdire, ce qu'elles peuvent faire d'après cette décision Labatt. Si l'on va jusqu'au bout, une province pourrait permettre la caféine, la saccharine et tout le reste, plus certains colorants. Il y aurait alors un désordre qui ne serait pas drôle.

Le président: Tâchons d'en arriver à certaines solutions pratiques.

M. Gregor: Oui.

Le président: Je vais en formuler quelques-unes, d'après ce que vous avez exposé. Vous parlez d'unifier les lois. Nous savons que l'idée a été accueillie avec un certain succès, que l'uniformité serait souhaitable. Nous pourrions recommander qu'on encourage ce genre d'initiatives.

Vous avez aussi dit que des comités de fonctionnaires fédéraux-provinciaux travaillent à résoudre les divergences mais que, surtout à l'égard de celles qui concernent le Québec et le gouvernement fédéral, ils n'avancent pas parce que personne ne veut assumer de responsabilité. Donc, ils ne fonctionnent pas toujours. Nous ne pouvons que les pousser à agir.

Une personne tirée de deux côtés ne pourrait-elle pas recourir à un arbitrage obligatoire? Si les provinces étaient d'accord, le gouvernement fédéral pourrait nommer un représentant, la province un autre. On choisirait un tiers indépendant qui dirait quelle loi s'applique.

Cela serait-il une solution?

M. Gregor: Cela accomplirait beaucoup, mais je ne puis que parler que du seul point de vue de notre industrie. D'après ce que j'avais constaté en dehors de l'industrie des boissons gazeuses—j'ai d'autres cas à l'esprit—cela pourrait donner des résultats pourvu que les lois se ressemblent assez. Si elles sont nettement contradictoires, comment en venir à l'arbitrage?

Le président: L'arbitre déciderait laquelle des deux lois ou quelle autre loi s'applique.

M. Gregor: Que pensez-vous cependant de la question de compétence en matière de législation fédérale-provinciale?

[*Texte*]

The Chairman: That is a problem.

Mr. Gregor: I mean, you cannot overrule provincial legislation just by an arbitrator's decision in favour of an industry, can you?

The Chairman: Well, just to get around the legal requirements, the federal government could pass a law that it would be bound by arbitration and . . .

Mr. Gregor: Oh, I see, if it was enacted.

The Chairman: Yes.

Mr. Gregor: Well, certainly it would help industry because it would be clearer.

The Chairman: Do you have any idea how much this conflicting federal-provincial jurisdiction costs your industry per year?

Mr. Gregor: I cannot put a dollar and cents figure to it, no.

The Chairman: Any guesstimate? Are we talking millions?

Mr. Gregor: Oh, absolutely, yes. I will give you an example and the best example is here in Ottawa. Hull is the supply centre for Ottawa. Any legislation that is conflicting such as we had with—I forget now, it had something to do with trucks.

Mr. Steele: Licensing.

Mr. Gregor: Licensing. It was a tremendous burden to try to get our vehicles designed in such a way that they complied with both acts. Now, I cannot put a dollar figure to it but it certainly costs money.

• 1205

There is also a tax, for instance, in Quebec on certain containers which we have to pay on return from Ottawa, the bottlers have to pay it. It is interprovincial trade really.

The Chairman: Could I ask you to do this? Could you document every case of federal-provincial overlap that affects you?

Mr. Gregor: We will try.

The Chairman: It would be most helpful to us.

Mr. Berger: Mr. Chairman, we do not want it to be an all-or-nothing proposition: Do not go away for months and not come back with anything. We would certainly appreciate some examples such as the ones you have just cited without doing every case. We would like to have some hard facts in order to be able to say, look this is a problem. The public out there is aware that there is a problem but unfortunately we can never get enough precision in the matter.

Mr. Gregor: I think, perhaps, the best procedure would be for me to approach some of the bottlers who do interprovincial trade between Manitoba and Ontario, where we have overlapping territories, and Ottawa-Cornwall, to see what experiences I can get from the bottlers. Then I will just pass them on to you.

The Chairman: Okay.

Mr. Gregor: It may not be in dollars and cents; they may just air their griefs and beefs.

The Chairman: Okay. Could you also ask them if they have any practical solutions as to what we might try to do?

[*Traduction*]

Le président: Il y aurait un problème.

M. Gregor: Une simple décision d'un arbitre en faveur d'une industrie ne l'emporterait pas sur une loi provinciale, n'est-ce pas?

Le président: Eh bien, pour satisfaire aux exigences juridiques, le gouvernement fédéral pourrait adopter une loi portant qu'il serait lié par l'arbitrage . . .

M. Gregor: Oh, je vois si c'était prescrit par une loi.

Le président: Oui.

M. Gregor: Cela aiderait certes l'industrie parce que ce serait plus clair.

Le président: Avez-vous une idée de ce que coûte chaque année à votre industrie ce conflit de compétence fédéral-provincial?

Mr. Gregor: Je ne saurais le dire précisément.

Le président: Une estimation? S'agit-il de millions?

M. Gregor: Oui, oui! Voici un exemple, le meilleurs, ici même à Ottawa. Hull est le «fournisseur» d'Ottawa. Toute législation contradictoire, comme dans le cas du camionnage . . .

M. Steele: Les permis de camionnage.

M. Gregor: C'est cela. Il était extrêmement difficile, et coûteux, de faire un véhicule qui puisse être homologué des deux côtés de la rivière. Sans pouvoir donner de chiffres, cela a certes coûté très cher.

Les embouteilleurs doivent aussi payer, dans le Québec, une taxe sur certains récipients qui reviennent d'Ottawa. C'est en réalité du commerce interprovincial.

Le président: Pouvez-vous documenter chaque cas de chevauchement fédéral-provincial qui vous touche?

M. Gregor: Nous essaierons.

Le président: Cela nous serait très utile.

M. Berger: Il ne faut pas que ce soit tout ou rien. Il ne faut pas après des mois, revenir avec rien. Nous aimerions certes qu'on nous donne des exemples comme ceux que vous avez cités, qu'on nous expose la réalité brutale afin que nous puissions appeler l'attention sur le problème. Le public sait qu'il existe, mais nous n'aurons jamais assez de détails.

M. Gregor: Le mieux à faire, je crois, c'est d'obtenir des précisions d'embouteilleurs qui font le commerce entre le Manitoba et l'Ontario où il y a chevauchement, et ceux d'Ottawa et Cornwall. Je vous les communiquerai.

Le président: Très bien.

M. Gregor: Il ne s'agira peut-être pas de chiffres mais de griefs.

Le président: D'accord. Pouvez-vous aussi leur demander s'ils ont des solutions pratiques à proposer?

[*Text*]

I am very interested in your comment that most people feel that they would like the feds to step in and relieve the provinces of these burdens. And this is coming from the provinces. That type of information passed on to our constitutional negotiators right now would be most useful to them.

Mr. Gregor: David, you have had experience with interprovincial trucking, did you run into many conflicting . . . ?

Mr. Dick: There are all kinds of them, all kinds of weights, licences, licence fees, lights, restrictions. You comply with the lowest denominator so where you can haul 20 tons more you give that up, unless you want to pay the price.

Mr. Gregor: You see, we are back to one of the fundamental issues—and I do not want to get into politics—but on the economic front or on the industrial front there must be free and easy interchange of manpower, industry, traffic and what have you. You cannot go by these artificial borders or we will balkanize the country. Manitoba might just as well set up customs with frontier guards to inspect vehicles.

The Chairman: We are not a community of communities. We should be a nation.

Mr. Gregor: Yes, at least economically.

Mr. Berger: I think, Mr. Chairman, the matter of interprovincial trucking, if you get into that, is really a study in itself, so let us not suggest that you provide us with a whole analysis of interprovincial trucking problems. Possibly you could cite an example of a bottler in the Hull-Ottawa region and tell us about the kinds of headaches that he comes up against. With that sort of practical down-to-earth example, maybe we could even use our friends in the media to pick up on it in order to underline the efforts of our committee. That is really what we are looking for.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Yes, this is just a matter of clarification of the record in connection with our discussion of possible review of regulation and appeal to a parliamentary committee. Note that Dr. Gupta wished to remind the committee that there does exist under the Hazardous Products Act an ability to challenge a regulation by requesting a board of review and that this has recently been done in the case of car seats for children, cellulose insulation, and lighters.

Mr. Steele: May I just comment on that? This brings something to mind.

• 1210

We considered that particular board of review, as a company, which may come as a surprise to my competitor down the road here, and we did not like our chances. Maybe that is an unfair judgment in terms of us achieving what we had intended to do, but given the people who sat on that review board and given the political sensitivity of the 1.5 litre bottle, at the time, we discouraged our counsel from encouraging us to consider it as an option.

It is an option, no question about it, but I think you have to be reasonably sure of your chances before you go before such a committee, or a board. The advice to us was not . . .

[*Translation*]

Cela m'intéresse beaucoup d'apprendre que la plupart voudraient que le gouvernement fédéral soulage les provinces de ce fardeau. Et cela vient des provinces. Un tel renseignement serait très utile à nos négociateurs constitutionnels présentement.

M. Gregor: David, vous avez eu à vous occuper de camionnage interprovincial, y a-t-il eu bien des conflits . . .

M. Dick: De toutes sortes, quant aux poids, permis, droits, feux, restrictions. On se conforme à ce qui vaut partout. Quand on peut transporter 20 tonnes de plus on y renonce à moins qu'on veuille payer le prix.

M. Gregor: Sans entrer dans les considérations politiques, nous revenons à l'un des aspects fondamentaux. Sur le plan économique ou industriel il faut un mouvement libre et aisé de la main-d'œuvre, de l'industrie, du commerce. Les frontières artificielles amèneront la balkanisation du pays. Le Manitoba pourrait tout aussi bien établir des douanes et inspecter les voitures à la frontière.

Le président: Nous ne sommes pas une communauté de communautés. Nous devrions être une nation.

M. Gregor: Oui, du moins sur le plan économique.

M. Berger: Le camionnage interprovincial exige une étude en soi. Nous ne devons donc pas vous demander un examen général des problèmes de ce camionnage. Vous pourriez peut-être nous dire quelles difficultés éprouve un embouteilleur de la région d'Ottawa-Hull. Avec des exemples pratiques de ce genre nous pourrions peut-être même amener nos amis des media à s'en occuper pour souligner le travail de notre Comité. C'est vraiment ce que nous cherchons.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: Je veux simplement apporter une précision au sujet du recours éventuel à un comité parlementaire à l'encontre de règlements. Le Dr Gupta tenait à rappeler au Comité qu'il est possible en vertu de la Loi sur les produits dangereux de contester un règlement en demandant la convocation d'une commission d'examen. C'est ce qu'on a fait dernièrement dans le cas de sièges d'automobile pour enfants, d'osolant cellulosique, de briquets.

M. Steele: Puis-je dire un mot? Ceci me rappelle une chose.

Nous avons songé, comme société, à nous présenter devant cette commission d'examen, ce qui peut surprendre mon concurrent ici. Nos chances ne nous paraissaient pas bonnes. Peut-être n'était-ce pas une appréciation juste. Néanmoins, à cause de la composition de la commission, de l'incidence politique de la bouteille de 1.5 litre à l'époque, nous avons découragé notre avocat de nous encourager à songer à ce recours.

C'est un recours, sans doute, mais il faut être assez sûr de ses chances avant de s'adresser à une telle commission. On nous a conseillé de ne pas . . .

[*Texte*]

The Chairman: Was this because of the makeup of the board?

Mr. Steele: Well, it was to a degree the makeup of the board, but I guess it was also because all of the other containers that we had on the market, which are also refillable bottles containing carbonation, could have come under scrutiny. So, it was a very practical decision on the basis of be careful what you pray for. If you achieve your goal in one, you may attract attention or lose a good deal somewhere else.

Mr. Milligan: Excuse me, except for the composition of the board of review, would not the other factors that you have mentioned equally apply in the case of a parliamentary committee? It almost sounds as if the 1.5 litre bottle was a situation that got out of control from everybody's point of view—the industry's, the ministry's, the bureaucrat's . . .

Mr. Gregor: Let me just explain what Mr. Steele said about there being some other factors involved here. The 1.5 litre bottle can be grouped into two bottles; one that the media liked to call the torpedo-shaped bottle or the narrow-necked bottle; and the other one was the Coca-Cola bottle which has a wider diameter; it is squatter. The first reason for request for withdrawal was what they called the tip test, which meant that when you tip the bottle it should not break. All bottles broke when you tipped it. However, Coca-Cola by putting a rubber ring around the neck could tip the bottle and it would not break, whereas the others would continue to break.

The question was: should that modification be accepted or not? I think the decision not to go to the review board is that the review board would have had in mind the competitive advantage that one would have had against the other two. So it was a very, very difficult decision to make.

Mr. Milligan: In other words, Coca-Cola gave up a possible competitive advantage in the industry, for the sake of the industry as a whole.

Mr. Gregor: That is right. Which may sound perhaps . . .

Mr. Steele: A little more magnanimous than it was intended to be.

Mr. Waters: We are on the other side of the fence and that is very true: they have done that several times for industry, harmony over the last while and I think that is notable.

Mr. Gregor: Could Dr. Gupta tell us who that board consisted of or how it is appointed?

The Chairman: I have no objection to putting on the record who constitutes the members of that board, if Dr. Gupta wishes to indicate it to us.

Mr. Gupta: Well, very briefly, it is outlined in detail in the act. When the minister receives a request for such a board he appoints the members to this board which are not necessarily bureaucrats or outside people but which represent a neutral body. The department does not have jurisdiction over the board.

Mr. Gregor: The appointments are made by the minister?

Mr. Gupta: By the minister.

Mr. Gregor: Thank you.

[*Traduction*]

Le président: Était-ce à cause de la formation du comité?

M. Steele: Dans une certaine mesure, mais aussi parce que tous les autres récipients que nous avons sur le marché, aussi des bouteilles reprises pour des boissons gazeuses, auraient pu faire l'objet d'un examen. C'était une décision très pratique; il faut prendre garde à ce qu'on demande. On peut obtenir ce qu'on veut, d'une part, mais on peut d'autre part appeler l'attention sur autre chose et perdre beaucoup.

M. Milligan: Sauf quant à la constitution de la commission les autres facteurs dont vous avez parlé ne joueraient-ils pas dans le cas d'un comité parlementaire? On dirait presque que la bouteille de 1.5 litre a créé une situation dont on a perdu la maîtrise, du point de vue de l'industrie, du ministère, des fonctionnaires.

M. Gregor: J'expliquerai ce que M. Steele a dit à propos d'autres facteurs en jeu. Il y a deux sortes de bouteilles de 1.5 litre. Il y a celle que les media aimaient à appeler la bouteille en forme de torpille, au col étroit, et l'autre, la bouteille de Coca-Cola, d'un plus grand diamètre, plus trapue. C'est à la suite de l'épreuve par renversement, où une bouteille ne doit pas se briser quand elle est renversée, qu'on a d'abord demandé le retrait. Toutes les bouteilles se sont brisées. Toutefois, en mettant une bande élastique autour du col d'une bouteille de Coca-Cola, on pouvait la renverser sans la briser. Les autres se brisaient toujours.

Il s'agissait de savoir si on allait accepter la modification. Je crois qu'on ne s'est pas présenté devant la commission parce que celle-ci aurait eu à l'esprit l'avantage quant à la concurrence que l'une aurait eu par rapport aux deux autres. C'était donc une décision très difficile à prendre.

M. Milligan: Ainsi, Coca-Cola a renoncé à un avantage éventuel dans l'intérêt de l'ensemble de l'industrie.

M. Gregor: C'est juste. Cela peut paraître . . .

M. Steele: Un peu plus magnanime qu'on ne le voulait.

M. Waters: Nous sommes de l'autre côté et je dois dire que c'est très juste. Ils l'ont fait plusieurs fois dans l'intérêt de l'harmonie industrielle; c'est remarquable . . .

M. Gregor: Le Dr Gupta pourrait-il dire qui formait cette commission, comment elle est nommée?

Le président: Je ne vois pas d'objection à ce qu'on dise qui sont les membres de la commission si le Dr Gupta veut nous l'indiquer.

M. Gupta: En somme, la loi le précise. Quand le ministre reçoit une demande d'audition, il nomme à la commission des membres qui ne sont pas nécessairement fonctionnaires, ou de l'extérieur, mais qui représentent un organisme neutre. La commission ne relève pas du ministère.

M. Gregor: C'est le ministre qui fait les nominations.

M. Gupta: Le ministre.

M. Gregor: Merci.

[*Text*]

Mr. Steele: Mr. Chairman, I guess that was one of the matters that caused us some concern. It was that very real element of the lack of mutual . . .

Mr. Gregor: I merely wanted to point out . . .

Mr. Steele: We were not very pleased with the prospect of the minister's appointments and we were guessing, obviously; the minister and Coca-Cola Limited were not very friendly in those days—and probably still are not today—for certain actions that we undertook in public that we thought were good business decisions. So again it was a question of political consideration, because it was a political situation, and it will never change from having been a political decision; it was then and is now.

• 1215

Mr. Gregor: Mr. Chairman, I asked the question in order to point to the different between a parliamentary committee and the review board, and I believe Mr. Milligan you have seen the enormous difference between the two.

The Chairman: Okay. Any other questions? In summary, sir, are there any outstanding messages you want to leave with us?

Mr. Gregor: Good luck, and I hope you will be successful.

The Chairman: Thank you. If I could say in closing, our next meeting will be held Tuesday at 9:30 a.m. in this room with the TransCanada Telephone System.

We could order that the materials you have submitted to us be annexed as exhibit RR-8. All of the materials, including the SEIA studies. The clerk knows how to deal with those.

In conclusion, let me say this has been the longest hearing we have had with any group. I think this is because you have raised issues which are very close to our hearts in terms of the things we have to confront in coming forth with a study. You have been most responsive and informative. Well, I apologize for the length of time we have taken to get through this but I do so indicating that it has been extremely useful to us. On behalf of each one of us, may I thank you for the effort you have put into this.

The meeting is adjourned to the call of the chair.

[*Translation*]

M. Steele: C'est l'une des choses qui nous inquiétaient. C'était l'absence réelle de . . .

M. Gregor: Je voulais tout simplement signaler . . .

M. Steele: Nous n'étions pas très heureux de la perspective des nominations du ministre et nous faisions évidemment des conjectures: le ministre et Coca-Cola n'étaient pas en très bons termes alors, et ne le sont probablement pas encore aujourd'hui, à cause de certaines mesures que nous avons prises en public et que nous estimions être de bonnes décisions d'affaires. Donc il s'agissait de considérations politiques parce que c'était une situation politique. Cela a toujours été une décision politique, par le passé et aujourd'hui.

M. Gregor: J'ai posé la question pour faire ressortir la différence entre un comité parlementaire et la commission d'examen. Je crois que vous avez pu constater, monsieur Milligan, l'énorme différence qui existe entre les deux.

Le président: Bien. D'autres questions? Bref, avez-vous d'autres messages à nous laisser?

M. Gregor: Bonne chance. J'espère que vous réussirez.

Le président: Merci. Je signale en terminant que notre prochaine réunion aura lieu mardi matin à 9 h 30 dans cette salle, avec le Réseau téléphonique transcanadien.

Les documents que vous avez présentés pourront être annexés comme pièce RR-8. Tous les textes y compris les études AISE. Le greffier sait ce qu'il faut faire.

Cette audience a été la plus longue que nous ayons tenue. Cela tient à ce que vous avez soulevé des questions qui nous intéressent beaucoup dans notre étude. Vous avez bien collaboré et vous nous avez bien renseignés. Je m'excuse du temps que nous avons pris mais cela nous a été extrêmement utile. Au nom de chacun de nous, je vous remercie de votre travail.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Third Class / Troisième classe

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Tuesday, October 7, 1980

Chairman: Maurice Foster, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 12

Le mardi 7 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Regulatory Reform

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

La réforme de la réglementation

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la trente-deuxième législature, 1980

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

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

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Soft Drink Association:

Mr. T. Gregor,
Mr. D. Dick,
Mr. R. Waters,
Mr. D. Steele.

De l'Association canadienne des boissons gazeuses:

M. T. Gregor,
M. D. Dick,
M. R. Waters,
M. D. Steele.

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

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Tuesday, October 7, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 12

Le mardi 7 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27673—1

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:
Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish — Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:
M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger — MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

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, 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 7, 1980
(35)

[*Text*]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:30 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the TransCanada Telephone System: Mr. T. Heenan, President and Mr. P. Vivian, Legal Council.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Heenan made a statement and, with Mr. Vivian, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the brief submitted by the TransCanada Telephone System be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Apendix "RR-8"*)

At 11:00 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 7, 1980
(36)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From Telesat Canada: Mr. E. Thompson, President and Mr. F. Bartlett, Director, Regulatory Matters.

Mr. Thompson made a statement and, with Mr. Bartlett, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the brief submitted by Telesat Canada be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RR-9"*).

At 1:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(37)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 1:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*) and Peterson.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 OCTOBRE 1980
(35)

[*Traduction*]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Réseau téléphonique transcanadien: M. T. Heenan, président, et M. P. Vivian, avocat-conseil.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Heenan fait une déclaration puis, avec M. Vivian, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président consent à ce que le mémoire soumis par le Réseau téléphonique transcanadien soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RR-8»*).

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

LE MARDI 7 OCTOBRE 1980
(36)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: De Télésat Canada: M. E. Thompson, président, et M. F. Bartlett, directeur, Questions réglementaires.

M. Thompson fait une déclaration puis, avec M. Bartlett, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président consent à ce que le mémoire soumis par Télésat Canada soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RR-9»*).

A 13 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(37)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à *huis clos* à 13 h 05 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Peterson.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That York Advertising Ltd. be retained to provide assistance with Media Relations.

ORDERED,—That the Clerk of the Committee advertise newspapers in Toronto and Montreal in advance of its hearings in those cities.

ORDERED,—That the Chairman report to the House of Commons on our progress to date.

At 1:20 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que soient retenus les services de la firme York Advertising Ltd. pour assurer la liaison avec les médias d'information.

IL EST ORDONNÉ,—Que le greffier du Comité fasse paraître au préalable dans les journaux de Toronto et de Montréal l'horaire des séances qu'il tiendra dans ces villes.

IL EST ORDONNÉ,—Que le président fasse rapport à la Chambre des communes des travaux accomplis à ce jour.

A 13 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, October 7, 1980

• 0932

[*Texte*]

The Chairman: If we could come to order we will continue with our order of reference regarding regulatory reform.

We have with us today two representatives of Trans Canada Telephone Systems, Mr. Terry Heenan, President, and Mr. Peter Vivian, legal counsel and director of Government Relations.

Before we commence, gentlemen, I would like to commend you on the thoroughness of your brief to us. It is a very comprehensive and interesting brief, and I am sure we shall have lots of questions.

I understand you are going to start with a brief commentary and then we can proceed later to questions.

Mr. Terry Heenan (President, Trans Canada Telephone System): Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to have Mr. Vivian with me today. Peter has been very deeply involved in the preparation of this brief which is submitted to this task force on behalf of all of the member companies of the Trans Canada Telephone System. It is not my intention to go through the brief or even to review it in any detail. I would merely assume that it has been read and, as Peter has suggested, we are prepared to answer questions on items that may have been identified in the brief that may be of particular interest to members of the committee.

So I shall just make a brief opening statement that will perhaps remind the task force of what the Trans Canada Telephone System is and why perhaps we have been interested enough to prepare a brief and submit it for consideration by this group.

The Trans Canada Telephone System is the organization through which the nine major regional telephone companies and Telesat Canada provide interprovincial telecommunication services to Canadians. Those nine major telephone companies are the companies who serve major geographical areas of the country and, as defined in the brief, the ownership and the regulatory jurisdictions to which those companies are subject and are various. Some of the member companies of the system are investor owned, some are owned by provincial governments, and Telesat Canada is jointly owned by the federal government and a number of Canadian carriers. The telephone companies in the Maritime provinces are investor owned and subject to provincial regulation. The telephone companies in the Prairies are owned by the Prairie governments and subject also to provincial regulation. Bell Canada, which serves Ontario and Quebec, and British Columbia Telephone Company, which serves British Columbia, and Telesat Canada, are all regulated by the CRTC.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 7 octobre 1980

[*Traduction*]

Le président: A l'ordre. Nous poursuivons l'examen de notre mandat sur la réforme de la réglementation.

Nous accueillons aujourd'hui deux représentants du Réseau téléphonique transcanadien: le président, M. Terry Heenan et le conseiller juridique et directeur des relations avec le gouvernement, M. Peter Vivian.

Avant de commencer, je voudrais vous dire toute notre satisfaction pour la qualité du mémoire que vous nous avez communiqué. C'est un mémoire détaillé et complet qui, j'en suis sûr, suscitera bien des questions de notre part.

C'est votre intention, je crois, de faire une brève intervention. Nous passerons ensuite aux questions.

M. Heenan (Président du Réseau téléphonique transcanadien): Monsieur le président. Je me réjouis d'être accompagné aujourd'hui de M. Vivian. Peter a été associé de très près à la préparation du mémoire que nous soumettons à l'attention de ce comité spécial au nom de toutes les compagnies qui sont membres du Réseau téléphonique transcanadien. Je n'ai pas l'intention de lire le mémoire de quelque façon que ce soit. Je prends pour acquis que vous l'avez lu et, à la suggestion de Peter, nous sommes disposés à répondre à vos questions sur des points du mémoire qui ont retenu votre attention parce qu'ils intéressent plus particulièrement les membres du comité.

Je m'en tiendrai donc à une brève déclaration générale qui aura peut-être l'heure de rappeler au groupe de travail en quoi consiste le Réseau téléphonique transcanadien et ce qui, sans doute, a suscité chez nous suffisamment d'intérêt pour nous pousser à préparer un mémoire et à le soumettre à votre bonne attention.

Le réseau téléphonique transcanadien est l'organisme qu'utilisent les neufs plus importantes compagnies régionales de téléphone et Télésat Canada pour fournir aux Canadiens des services interprovinciaux de télécommunications. Ces neuf compagnies de téléphone sont les compagnies qui desservent les grandes régions géographiques du pays et, comme le précise le mémoire, ces compagnies sont soumises à plusieurs autorités dont la compétence s'exerce tant sur le plan de la propriété que sur celui de la réglementation. Certaines des compagnies faisant partie du Réseau appartiennent à des actionnaires, d'autres à des gouvernements provinciaux et pour ce qui est de Télésat Canada, il est la propriété conjointe du gouvernement fédéral et d'entreprises canadiennes et télécommunications. Dans les Maritimes, les compagnies de téléphone appartiennent à des actionnaires et elles sont soumises à la réglementation provinciale. Dans les Prairies, les compagnies de téléphone sont la propriété des gouvernements provinciaux et elles relèvent également de la réglementation provinciale. Bell Canada qui dessert l'Ontario et le Québec, la Compagnie de téléphone de la Colombie-Britannique qui dessert la Colombie-Britannique et Télésat Canada sont toutes assujetties à la réglementation du CRTC.

[*Text*]

• 0935

Our interest, as displayed in the brief, covers the two aspects of regulation as I tend to think of them. On the one hand is the regulation of business as it is carried out by various departments of government, particularly through the regulations that are established by those departments. The other aspect that we are particularly interested in but which we have not addressed specifically, I suppose I might say, is the activity of regulatory agencies. As I have mentioned, the telephone companies and Telesat are regulated and they are regulated by various agencies, in most cases with respect to the rates of return that they are permitted to earn.

In the brief we have tried to address two aspects that I think the committee was interested in and that is the question of regulation-making powers on the one hand and the regulatory process on the other hand. And the sections of the brief have been designed to respond to the 28 major parts of the document that had been issued by the committee.

A single item that I might comment upon—and it is not my intention to plead any specific cases or any specific issues with which we might be concerned—but as a general philosophy I think we generally concur that legislators, either Parliament or legislatures, make policy, which should be delineated in appropriate legislation, and that regulatory agencies have the responsibility to implement that policy.

An area of concern that we have is that if the policy is so broadly defined, the range of activities which might be instituted by regulatory agencies under that umbrella are very wide ranging and could perhaps lead to a course of action that is contrary to the direction that was intended by the legislators. We feel that that can be brought back on track if the appropriate directive powers are made available to either the responsible government departments or to the Governor in Council, as the case may be.

I would let it rest at that, Mr. Chairman, and be prepared to try to answer any questions the committee might care to ask. If you are going to get into questions on the Statutory Instrument Act or various acts, I would refer them to Mr. Vivian; if they are more general in nature I will try to answer.

The Chairman: Thank you very much.

Could we start the questioning, please, with Mr. Doug Anguish?

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. We understand your point about the informal communications with the departments and agencies and I was wondering whether you have any views on when the consultation process should take place? For example, suggestion one talks about the terms of consultation as early as possible. When do you see consultation starting?

[*Translation*]

Comme le démontre le mémoire, nous nous intéressons à ce que je considère être les deux aspects de la réglementation. D'une part, il y a la réglementation de l'exploitation commerciale des entreprises qu'appliquent les divers ministères du gouvernement, en particulier par des règlements établis par les ministères eux-mêmes. D'autre part, l'autre aspect qui nous intéresse tout spécialement mais que nous n'avons pas soulevé de façon spécifique, je pourrais sans doute dire qu'il s'agit de l'activité des organismes de régulation. Je l'ai déjà dit, les compagnies de téléphone et Télésat sont réglementées et elles le sont par divers organismes, dans la plupart des cas en matière des taux de rendement financier qu'il leur est permis de réaliser.

Nous avons tenté, dans le mémoire, de nous pencher sur deux aspects qui, à mon avis, intéressent le comité. Ce sont, d'une part, la question du pouvoir de faire des règlements et, d'autre part, le processus de réglementation. Et les sections du mémoire ont été conçues afin de correspondre aux 28 parties principales du document publié par le comité.

Il y a une question en particulier au sujet de laquelle j'aimerais faire quelques observations, mais ce n'est pas mon intention de présenter une plaidoirie au sujet de cas particuliers ou de questions précises qui pourraient être pour nous un objet de préoccupation. Toutefois, nous sommes généralement d'accord, je pense, avec le principe général selon lequel les législateurs, qu'il s'agisse du Parlement ou des législatures, établissent des politiques dont les paramètres doivent être inscrits dans les lois appropriées et que les organismes de régulation, eux, ont la responsabilité de voir à l'application de ces politiques.

Ce qui nous inquiète, c'est que, si les politiques sont formulées à grands traits, alors l'éventail des activités que pourraient entreprendre les organismes de régulation en vertu de ce mandat vague est très vaste et pourrait peut-être conduire à un type de mesures qui n'ont rien de commun avec l'orientation que souhaitaient les législateurs. A notre avis ceci peut être rectifié si les pouvoirs pertinents de direction sont accordés, selon le cas, soit aux ministères responsables du gouvernement, soit au gouverneur en conseil.

Je n'en dirai pas plus pour l'instant, M. le président, et je suis prêt à essayer de répondre aux questions que les membres du comité voudraient poser. Si vous avez l'intention de soulever des questions relatives à la Loi sur les textes réglementaires ou à d'autres lois, je m'en remettrai à M. Vivian; si, par contre, elles sont plus générales, je ferai de mon mieux pour y répondre.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

Pourrions-nous, s'il vous plaît, commencer la période des questions en accordant la parole à M. Doug Anguish?

M. Anguish: M. le président, je vous remercie. Nous comprenons votre point au sujet des communications officieuses avec les ministères et les organismes et je me demande si vous avez des opinions à émettre quant au moment où le mécanisme de consultation devrait se dérouler? Par exemple, dans la suggestion numéro un, il est question des termes de la consultation. A votre avis, quand la consultation devrait-elle commencer?

[*Texte*]

Mr. Heenan: Well, as early as possible is a pretty general phrase, I guess. The matter we are concerned about here is that the people who are going to be most impacted by the regulations that are being considered should have an opportunity to have input so that the people who are making the decisions can make them on the basis of the best information that is available. And that input should be available before the regulations have reached the point where people feel that they lose face or it becomes very difficult to change them. In other words, the input should be in the formulative stages that is, when the regulations are being formulated rather than when they have reached the point at which people will lose face or they are felt by some people to be cast in concrete. Then the suggestions that are put forth might be more readily accepted and integrated into or reflected in the regulations.

• 0940

Mr. Anguish: If we were not able to establish rules regarding consultation, how do you feel we can deal with the abuses of situations where consultation is not carried out? How do you deal with situations like that?

Mr. Heenan: I guess with a great deal of difficulty. If I understand your question correctly, you say if there is no mechanism for this input you are then faced with almost a *fait accompli* and the regulations are promulgated or ready for promulgation, what can you do? Is that the question?

Mr. Anguish: You just accept it.

Mr. Heenan: You react as strongly as you can, but there is a certain sense of utility in doing so because you are up against the system. These things have been developed and if there is a change it means that somebody has to back down. We would much rather have the opportunity before it gets to that almost adversarial position.

I think this can be done. The CRTC—and I think one should give credit when it is due—went through quite a process to establish some of their regulations wherein they invited people to make submissions and then put out documents and invited submissions on those documents.

Mr. Anguish: Have you any thoughts on how notice can be provided to the general public more effectively than through *The Canada Gazette* or through an informal grapevine or maybe newspaper advertisements? How can the public be better informed?

Mr. Heenan: Yes, we discussed that in one of the sections of the brief where, in our view, we feel *The Canada Gazette* is inadequate. I think this is in suggestion No. 2 where we say that *The Canada Gazette* as at present structured, is deficient and that there are other mechanisms by means of which such notifications can be given. We suggest a system called CADEPOL.

[*Traduction*]

M. Heenan: Bien sûr, dire dès que possible semble sans doute joliment vague. Ce qui nous préoccupe dans cette question, c'est que les gens qui seront les plus touchés par les règlements qui sont en voie d'élaboration aient l'occasion d'apporter la contribution de leurs opinions de sorte que ceux qui prennent les décisions les prennent à la lumière des meilleurs renseignements disponibles. Et cette contribution devrait intervenir avant que l'élaboration des règlements n'ait atteint un stade tel, que les gens en cause en ressente un sentiment d'humiliation ou qu'il devienne très difficile de modifier les règlements. Autrement dit, la contribution devrait avoir lieu lors des étapes de l'élaboration, c'est-à-dire au moment de la formulation des règlements plutôt qu'au moment où leur rédaction est si avancée que les gens en soient humiliés ou encore que certaines personnes considèrent alors le texte des règlements comme étant coulé dans le bronze. Il serait alors plus facile d'accepter les suggestions et de les intégrer dans les règlements ou du moins d'en tenir compte.

M. Anguish: S'il nous a été impossible d'établir des règles relatives à la consultation, comment croyez-vous que nous puissions traiter les cas d'abus lorsqu'il n'y a pas de consultation? Que faire en pareils cas?

M. Heenan: Sans doute avec beaucoup de difficultés. Si je saisis bien le sens de votre question, vous dites que s'il n'y a pas de mécanisme permettant ce genre de contribution, nous sommes alors confrontés à une situation irréversible ou presque parce que les règlements sont promulgués ou sont prêts de l'être. Que faire alors? Est-ce bien votre question?

M. Anguish: Vous acceptez tout simplement cet état de fait.

M. Heenan: Il faut réagir aussi vigoureusement que possible mais on ressent alors une certaine futilité parce que vous, vous êtes aux prises avec le système. Ces choses ont été élaborées et si un changement est proposé cela signifie que quelqu'un doit se ravaler. Nous préférerions de beaucoup avoir l'occasion d'intervenir avant que les choses n'atteignent une situtation quasi contradictoire.

Cela est possible à mon avis. Le CRTC, il faut rendre hommage à ceux qui le méritent, a suivi une démarche impressionnante pour mettre au point certains de ses règlements, en invitant les gens à présenter des mémoires, puis en publiant des documents et ensuite en faisant appel à d'autres interventions sur ces documents.

M. Anguish: Avez-vous des idées sur une manière plus efficace d'aviser le grand public que par l'intermédiaire de la Gazette du Canada ou par la voie non-conformiste de bouche à oreille? Par des annonces dans les journaux, peut-être? Comment mieux renseigner le public?

M. Heenan: Oui, nous parlons de cela dans une des sections du mémoire lorsque nous estimons que l'avis dans la Gazette du Canada ne suffit pas. Je crois qu'on mentionne cela dans la suggestion numéro 21 lorsqu'on dit que, dans sa forme actuelle, la Gazette du Canada laisse à désirer et qu'il existe d'autres mécanismes pour communiquer des avis de ce genre. Nous suggérons un système du nom de CADEPOL.

[*Text*]

I would ask Mr. Vivian to comment on that if you are interested in pursuing it any further. We see a system such as that as being the means by which people could become aware of the fact that regulations are going to be developed.

Mr. Peter Vivian (Legal Counsel and Director of Government Relations, Trans Canada Telephone System): I believe your question was to what extent could there be mechanisms established to provide notice of hearings and issues that were up for decisions making, not just solely draft or proposed regulations. We did not address that point specifically in the brief but I think the same comments are applicable, and that is that we foresee a host of measures being used.

I think we credited the CRTC with developing fairly good mailing lists, mechanisms whereby they inform people about decisions, about public hearings, or issue hearings that were to be forthcoming. And for those people who are familiar with that particular regulatory environment, I think that kind of notice is sufficient—at least for people in business; I am not sure it is equally as viable for interested members of the public.

The publications in newspapers are for the most part in small print. They are not things that come and grab you. I think the main problem here is not in bringing home notice to businesses but is in bringing home the importance of proposed regulations and proposed issue hearings to the people that are going to be affected, for the most part, members of the public.

Businesses, particularly larger businesses, have staff. That is why I am paid. That is my job. I think the real thrust of any increased activity should be to keep the public better informed, and also to improve the means of access for all people.

In the brief we have talked about automated information retrieval and the principles of SDI—Selective Dissemination of Information. Both of those, I think, hold promise for notice systems. I think we also mentioned the possibilities of electronic mail systems. I think this is really going to be the most cost-effective way in the future of providing a notice—not only notice of hearings but also for proposed regulations as well.

Mr. Anguish: What do you think of the idea that we talked of before, sometimes in this committee, of having the departments and regulatory agencies make public a list of possible interveners, and also the interveners that are not on that list could add their names to it? Do you think that is an acceptable idea?

Mr. Heenan: Yes. If I understand your question correctly, that is in fact the way the CRTC operates. They do have a list of interested parties on various matters and those parties are advised of applications or hearings that are going to be held, and they do publish periodically status reports on applications that have been made, decisions that are pending and things of

[*Translation*]

Si cela vous intéresse, je demanderai à M. Vivian d'élaborer là-dessus. Nous croyons qu'un système de ce genre serait le moyen qui permettrait aux gens d'être au courant du fait que des règlements vont être élaborés.

M. Peter Vivian (conseiller juridique et directeur des relations avec le gouvernement du Réseau téléphonique transcanadien): Je crois que vous demandiez dans quelle mesure peut-on créeer des mécanismes pour émettre des avis relatifs aux audiences et aux questions exigeant une décision et non pas seulement au sujet des projets de règlements. Le mémoire ne fait pas état de ce point précis mais je pense que les mêmes observations valent en ce cas, c'est-à-dire que nous envisageons une foule de mesures auxquelles on pourrait faire appel.

Nous avons reconnu, je crois, le mérite du CRTC qui a su préparer des listes d'envoi assez bien faites, ce qui lui fournit des mécanismes pour renseigner les gens sur leurs décisions et sur les dates des audiences publiques ou des audiences sur des questions d'importance. A mon avis, ce genre d'avis suffit à renseigner ceux qui ont l'expérience de ce domaine réglementaire. Du moins ceux dont les affaires touchent à ce domaine. J'hésite cependant à dire que cela vaut également pour ceux qui dans le grand public s'intéressent à ces questions.

Les avis dans les journaux sont plus souvent qu'autrement imprimés en petits caractères. Ce ne sont pas là des annonces qui vous sautent aux yeux et vous accaparent. Le nœud du problème n'est pas, selon moi, de s'assurer que le monde des affaires soit au courant de l'avis, mais plutôt que les gens qui seront touchés par les règlements proposés ou par les audiences relatives à des questions d'importance soient bien informés de leur importance. Pour la plupart, ces gens appartiennent au grand public.

Les entreprises, elles, ont du personnel à leur disposition. Je suis payé pour faire cela, c'est mon boulot. Je pense que l'essentiel de toute nouvelle activité en ce domaine devrait être de mieux renseigner le public et, aussi, d'améliorer les moyens de participation de tous.

Dans le mémoire, nous avons fait état de l'informatique et des principes du SDI («Selective Dissemination of Information»), c'est-à-dire du système de diffusion sélective de l'information. Ces deux moyens sont prometteurs pour les systèmes d'avis. Je crois que nous avons également parlé des possibilités de systèmes postaux électroniques. Selon moi, ce sera le système d'avis le plus rentable à l'avenir. Non seulement pour les avis mais également pour les projets de règlements.

M. Anguish: Que pensez-vous de l'idée dont nous avons déjà parlé lors de nos délibérations antérieures, que les ministères et les organismes de régulation publient une liste des intervenants potentiels; aussi que de nouveaux intervenants puissent ajouter leurs noms sur la liste? Cette idée vous apparaît-elle acceptable?

M. Heenan: Bien sûr. Si j'ai bien saisi votre question, c'est là ce que fait le CRTC. Ils ont une liste des parties intéressées aux diverses questions et ils donnent avis à ces parties des requêtes reçues et des audiences à venir. Ils publient également des rapports périodiques sur l'état des requêtes reçues, sur les décisions à intervenir et autres choses de même nature. Donc,

[*Texte*]

that nature. So the idea of having a list of interested parties is, in fact, a feasible one.

Mr. Anguish: At the bottom of page 9 you supply the example of a recent CRTC hearing where there were 31 different interveners. Do you know off-hand how many of those interveners would fall into the public-interest category?

Mr. Vivian: I am guessing perhaps ten.

Mr. Anguish: Ten percent of the . . .

Mr. Vivian: Ten of the thirty—a third of them. That even might be high, maybe eight. "Public interest group" is a difficult term to define. Many associations that might fall within that rubric under some definitions are really not public interest; they are often pleading very private interest. Trans Canada Telephone System is a member of such a group, the Canadian Telecommunications Carriers Association. That is an idustry group. I am not sure whether it would qualify as a public interest group—perhaps not under most definitions.

But when one talks about the public interest, one has to think about the second stage and say, all right, what particular aspects of the public interest are we talking about? If you choose a somewhat narrower definition you might say, well, public interest groups, I guess the arche type would be the CAC, the Consumers' Association of Canada. Perhaps of that 30 only three might qualify for that.

Mr. Anguish: So there is a pretty grey area in terms of defining public interest.

Mr. Vivian: I think it is very important to do so. I think it is a term that is used very often. In fact, it is probably the keystone for regulation in Canada. I think regulators would all agree that what they are trying to do is serve the public interest. But that does not solve very many problems. What you have to do is go one step further and say, all right, the public interest is really composed of a whole bunch of very private interest.

That amalgam of bringing together and sorting out and putting priorities on all of those interests is the regulators job.

Mr. Anguish: I think the next question I wanted to ask ties into that. When you stated agencies should be restricted as to the numbers and types of groups that should maybe take part in regulatory hearings, are you referring only to the public interest groups?

Mr. Heenan: No, no.

Mr. Anguish: There should be agencies as well?

Mr. Heenan: Surely. First of all, to come back to Peter's point, I tend to think as public interest groups, say, the Consumers' Association of Canada, NAPO—the National Anti-Poverty Association—the Inuit Tapirisat. Some of those are relatively selective public groups, but also appear before regulatory commissions. I think this may be more so in the

[*Traduction*]

l'idée d'une liste des parties intéressées est, comme on le constate, réalisable.

M. Anguish: Au bas de la page 9, vous citez en exemple une récente audience du CRTC qui entendit 31 intervenants différents. En gros, savez-vous combien parmi ces intervenants pourraient être classés dans la catégorie d'intérêt public?

M. Vivian: Je dirais dix, peut-être.

M. Anguish: Dix pour cent du . . .

M. Vivian: Dix sur trente, soit un tiers du nombre total. Peut-être est-ce un peu généreux, disons huit. L'expression «groupe d'intérêt public» est difficile à définir. Plusieurs associations auxquelles on apposerait cette étiquette, selon certains critères, ne sont pas vraiment des groupements d'intérêt public; ils défendent souvent des intérêts un peu beaucoup privés. Le Réseau téléphonique transcanadien et l'un de ceux-là, l'Association canadienne des entreprises de télécommunications en est un autre. Il s'agit d'un groupement à caractère industriel. Je ne suis pas certain qu'on puisse l'assimiler à un groupe d'intérêt public; probablement pas en vertu de la plupart des définitions.

Toutefois, lorsqu'on parle d'intérêt public, on doit voir un peu plus loin et se dire, soit, mais de quels aspects particuliers de l'intérêt public parlons-nous? Si votre choix favorise une définition plus étroite, vous pourriez dire que les groupes d'intérêt public sont ceux qui se rapprochent le plus du prototype qui est, je dirais, l'ACC, l'Association des consommateurs du Canada. Peut-être que sur les trente seulement trois pourraient satisfaire à ce critère.

M. Anguish: Ainsi toute tentative de définir l'intérêt public demeure floue.

M. Vivian: Il m'apparaît très important d'y arriver. C'est un terme qui est sans cesse utilisé. En réalité, c'est probablement la clef de voûte de la réglementation canadienne. Je crois bien que tous les agents de réglementation seront d'accord pour dire que ce qu'ils essayent d'accomplir c'est d'être au service de l'intérêt public. Mais cela ne règle pas beaucoup de problèmes. Ce qu'il faut faire, c'est un pas de plus et dire, voilà, l'intérêt public se compose vraiment d'une foule d'intérêts catégoriquement privés.

L'entreprise de réunir tous ces intérêts, de les différencier, puis d'établir parmi eux des priorités, est la responsabilité des agents de réglementation.

M. Anguish: Ma deuxième question rejoint la première, du moins je le pense. Lorsque vous avez déclaré que certaines limites devraient être imposées quant au nombre et aux genres de groupes dont les organismes pourraient accepter la participation aux audiences relatives à la réglementation, songiez-vous seulement aux groupes d'intérêt public.

M. Heenan: Pas du tout.

M. Anguish: Cela concerne les organismes aussi?

M. Heenan: Bien sûr. En premier lieu, revenons-en au point avancé par Peter. Quand je parle de groupes d'intérêt public, je pense à l'Association des consommateurs du Canada à ANAP, l'Organisation nationale anti-pauvreté, à Inuit Tapirisat. La plupart sont des groupes d'intérêt public relativement sélect, mais ils comparaissent devant les agents de réglementa-

[*Text*]

case of applications by telephone companies, for example, for rate increases than perhaps—and I say "perhaps"—appearances before, say, the National Energy Board, although there you get some of the so-called public interest groups too.

But in addition to them you get maybe representatives of the Cable Carriers Association, you get representatives of customer groups, hotel associations, cable networks groups, and even individuals who may feel aggrieved or who may have a long-standing personal crusade for or against. What we are concerned about is that these interventions take time, because the process through which most of the telephone companies go involves a process of interrogatories, interveners, who may ask questions. In this particular one that we are talking about here we had something like 800 interrogatories that had to be responded to. And then they also have the opportunity to present witnesses and to cross-examine witnesses. We are suggesting that this all takes time, costs money and there should be some way of evaluating the validity of the positions to be put forth by the intervenors, not to deny anybody who has a legitimate case the opportunity, but to perhaps guard against the frivolous application.

• 0950

Mr. Anguish: No.

Mr. Vivian: Mr. Chairman, may I just add one sentence to that? This relates to a matter that was just spoken to, and that is that we do not think the regulatory agencies ought to be restricted in terms of the number of parties that they can hear. What we have suggested is that they be given the power and perhaps the duty at least to address the question.

Right now any member of the public is entitled to appear, and, once he is granted standing, he t&akes a full part in any hearing. We are suggesting that there has to be some limits placed and we think the agency is the body best able to draw that line.

Mr. Anguish: So they should have a screening process or set criteria . . .

Mr. Vivian: That is correct.

Mr. Anguish: . . . on whom they hear. Do you have specific suggestions towards that?

Mr. Vivian: We put some of them in the brief. We would be looking at things such as the membership of an association that purported to speak for a particular public group, or the extent to which the intervenor had involved himself in the prehearing procedures to inform himself of exactly what the issues are so that he could play a full and meaningful part.

The past performance of the group is often a good guide, and in this regard the Regulated Industries Program of the Consumers' Association has played, I think, a very positive role in some of the hearings that I have been associated with. The point is that at some point you must draw a line and say that this particular hearing can accommodate 50, 100, 200—whatever the line is, and I do not think we could define it for

[*Translation*]

tion. C'est peut-être plus vrai dans le cas de requêtes pour des majorations de tarifs, par exemple, présentées par les compagnies de téléphone que ce ne l'est peut-être, et je répète peut-être, lorsqu'il s'agit d'une comparution devant l'Office national de l'Énergie, quoique dans ces cas on y trouve également de soi-disant groupes d'intérêt public.

Mais en plus, il y peut y avoir des représentants de l'Association canadienne de télévision par câble, des représentants de groupes de consommateurs, d'associations d'hôteliers, de réseaux de câblodistribution et même des individus qui, peut-être, se sentent lésés ou qui poursuivent une croisade personnelle de vieille date pour ou contre l'un des points de vue. Nous trouvons que ces interventions prolongent indûment les audiences, car la procédure à laquelle sont soumises les compagnies de téléphone leur impose des interrogations de la part des intervenants. Dans l'exemple que j'ai employé pour illustrer mon propos, nous avons eu à répondre à 800 interrogatoires environ. De plus, les interrogateurs avaient le privilège de faire comparaître des témoins et de contre-interroger les témoins. Nous disons donc que cela prends du temps, est dispendieux et que sûrement il doit y avoir un autre moyen d'évaluer la validité des arguments présentés par les intervenants. Non pas pour refuser à quiconque l'occasion d'intervenir, mais, peut-être, pour se prémunir contre les demandes de nature frivole.

M. Anguish: Continuez, je vous prie.

M. Vivian: M. le président. Puis-je ajouter un mot? C'est au sujet de ce dont je viens de parler. Je ne crois pas qu'il serait sage de limiter le nombre de parties qu'un organisme de régulation pourrait entendre. Notre suggestion est plutôt de donner aux organismes le pouvoir, et peut-être l'obligation, d'étudier cette question.

Dans l'état actuel des choses, n'importe qui a le droit de comparaître et lorsqu'il a été inscrit à cette fin, il participe pleinement à n'importe laquelle audience. Nous disons donc qu'une limite s'impose et, selon nous, c'est l'organisme qui est le mieux placé pour déterminer cette limite.

M. Anguish: En d'autres mots, il devrait y avoir un procédé pour passer les demandes au crible ou des critères . . .

M. Vivian: C'est bien mon avis.

M. Anguish: . . . établissant qui peut comparaître. Avez-vous des suggestions précises à ce sujet?

M. Vivian: Nous en avons mentionné quelques-unes dans le mémoire. Nous songeons à des critères tels que être membre d'une association qui est censée représenter un groupe particulier du public, et le niveau d'intérêt dont a fait montre l'intervenant au cours de la période préparatoire à l'audience afin de bien se renseigner sur la nature exacte des questions en jeu et ainsi s'engager d'une manière profonde et positive.

Le rôle antérieur du groupe constitue souvent un bon indice et de ce point de vue, le programme de l'Association des consommateurs du Canada relatif aux industries réglementées a apporté une contribution positive, à mon avis, à certaines des audiences auxquelles j'ai participé. A un moment donné, il faut imposer une limite, dire, voici, à cette audience nous pourrons accueillir 50, 100, 200 intervenants selon la limite

[*Texte*]

every regulatory tribunal. But at some time the numbers just cause breakdowns in the system, and what we are saying is that individual regulatory tribunals ought to have the power to draw that line where they best see fit.

Mr. Anguish: Thanks, Mr. Chairman.

Mr. Gregory Kane (Special advisor to the Committee): May I just follow up on that for a moment, Mr. Chairman, and ask a legal question of Mr. Vivian? As I understand the rules of procedure it is theoretically possible for the commission to engage in a screening process right now inasmuch as a group may intervene in a hearing. There is no obligation, as I understand it, on the commission to accept everyone who puts in an intervention. Would your position be that the commission should be given more specific criteria for exercising that element of discretion?

Mr. Vivian: I think my answer is yes. And I would make the suggestion not specifically directed at the CRTC; I would think it is a general problem that ought to be addressed to all federal regulatory tribunals and all federal regulatory hearings. What we tried to do in our brief was to make our suggestions general in nature. And although we are most associated—at least three of our member companies are—with the CRTC and perhaps with the Department of Communications and the administrative decision-making that goes on there, what we tried to do was address our comments and suggestions in the most general context to the federal regulatory regime in general.

Mr. Heenan: Perhaps I could just add one more bit of perspective to this. We are not suggesting that legitimate intervenors should be denied the opportunity. In fact, it would be my position that if the commission were going to err, it should err on the side of hearing too many rather than too few intervenors. I am not aware of any situations in which the process has broken down to date. What we are saying is that one should be aware that this is a possibility in the future and that perhaps there should be some means by which the commission can do this screening to keep the thing within manageable proportions if there is a danger of it getting out of hand.

The Chairman: *Question supplémentaire*, David Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. On dealing with the matter of public consultation, on page 5 of your brief you noted that there is no formal dedicated structure within government departments to provide and co-ordinate government business relations such as exist in business. What do you have in mind? I thought the whole purpose of many people in government departments is to consult with business. Is there no actual business relations staff such as yourself, for example? You are the director of government relations. What exactly do you have in mind by that comment?

[*Traduction*]

choisie. Il ne me semble pas possible, toutefois, d'en décider à l'avance pour chacun des tribunaux administratifs. Il arrive un moment où le nombre fait dérailler le système. Donc, nous prétendons que chaque tribunal administratif devrait avoir le pouvoir d'imposer la limite qui lui semble la plus convenable.

M. Anguish: Merci, M. le président.

M. Gregory Kane (Conseiller spécial auprès du Comité): Avec votre permission, M. le président, j'aimerais poursuivre en posant une question d'ordre juridique à M. Vivian? Selon mon interprétation des règles de procédure, le Conseil a déjà le pouvoir, du moins en théorie, de passer au crible les intervenants à une audience. A mon avis, le Conseil n'est pas obligé d'accepter tous ceux qui présentent une intervention. Êtes-vous en faveur qu'on donne au Conseil des critères plus précis pour l'exercice de cet aspect de son pouvoir discrétionnaire?

Mr. Vivian: Je crois bien que oui. J'ajouterais la suggestion suivante et non pas à l'intention particulière du CRTC. Selon moi, il s'agit d'un problème d'ordre général qui mérite d'être étudié à l'égard de tous les tribunaux administratifs fédéraux et de toutes les audiences fédérales en matière de réglementation. Dans notre mémoire, nous avons voulu faire des suggestions dans un contexte général. Bien que nos relations sont particulièrement étroites avec le CRTC et sans doute avec le ministère des Communications et le mécanisme de décisions adminisratives qui y a cours, du moins en ce qui concerne trois de nos compagnies membres de l'Association, nous nous sommes efforcés de placer nos commentaires et nos suggestions dans le cadre plus général de l'ensemble du régime fédéral de la réglementation.

M. Heenan: J'aimerais ajouter un mot. Notre suggestion ne vise pas à empêcher la participation d'intervenants de bonne foi. En réalité, si le Conseil devait se tromper, je préférerais qu'il se trompe en faveur de trop d'intervenants plutôt que du contraire. Je ne connais aucune occurrence où le système a déraillé. Nous soulignons toutefois qu'il y a une réelle possibilité que cela se produise un jour et, alors, peut-être le Conseil devrait-il disposer des moyens nécessaires pour faire un choix afin de contenir la situation dans des proportions acceptables, s'il y a risque de perdre le contrôle.

Le président: Supplementary question, David Berger.

M. Berger: Je vous remercie, Monsieur le président. Lorsque vous traitez de la consultation du public, à la page 5 de votre mémoire, vous faites remarquer que les ministères du gouvernement, au contraire des entreprises du secteur privé, n'ont pas d'organisation spécifique et officielle pour s'occuper des relations gouvernementales avec le monde des affaires et les coordonner. Que voulez-vous dire? J'avais l'impression que la seule raison d'être de bien des gens dans les ministères était la consultation des milieux d'affaires. N'existe-t-il pas de personnel chargé des relations avec le monde des affaires, des gens comme vous, par exemple? Vous êtes le directeur des relations avec le gouvernement. Que signifie votre commentaire, exactement?

[*Text*]

• 0955

Mr. Vivian: I do not think we put forward any specific suggestion. We are saying that, on the part of business, it has been recognized that it is virtually a full-time job to maintain effective government business communications. To use a technical term, I guess my role can be described as a point to multi-point communication channel. It would be very nice if there were a counterpart for me on the side of governmental agencies, for instance, within a department such as the Department of Communications, if there was one individual or group primarly responsible for co-ordinating communications. That would be much easier.

Mr. Berger: There is no such individual in many agencies and departments now?

Mr. Vivian: Not to my knowledge.

Mr. Heenan: Within most. There is one other dimension to that: you can identify people in departments with whom you would like to speak. Because you think they may be involved in the determination of policy in certain aspects you can talk to them in an official or unofficial way. You can do it through correspondence. But you do find that people in one department might have a different view from those in another.

For example, the Department of Communications might feel one way about a particular matter and the Department of Industry, Trade and Commerce might feel a different way. It would be helpful, first of all, if there were a focal point in departments for government business relations, if you like, and then second, perhaps, government, inter-departmental groups with whom we could meet in the same way.

My understanding is that in most cases these contacts are more or less ad hoc in nature. They are initiated by a department if they have a particular matter that they are interested in.

For example, the Department of Communications has come to industry and asked for their views on transborder Canada-U.S. satellite services, that will help determine a policy in that area. But there are many other things that get considered where the initiative is left up to business and where you make the contacts as best you can and perhaps have to deal with several departments.

Mr. Berger: You feel that the process of consultation is rather informal now and that you are suggesting that if there were such a person within government departments and agencies, he would sort of have the responsibility of . . . if you went on record with him it would be sort of understood that he had the responsibility to convey your viewpoints to whoever was responsible within the department.

Mr. Vivian: Or to put you in direct contact with that individual so you can have face-to-face communication. I do not mean to suggest that that co-ordinator should be the only channel of entry into the department, but he is the co-ordina-

[*Translation*]

M. Vivian: Je ne pense pas que nous ayons mis de l'avant des suggestions précises. Nous disons que le monde des affaires, lui, s'est rendu compte que les relations avec le gouvernement c'est en quelque sorte une occupation de tous les instants. Pour employer un langage technique, je décrirais mon rôle comme un poste de communication relié à un autre poste comportant plusieurs canaux. Ce serait joliment bien si j'avais un sosie dans les organismes du gouvernement. Par exemple, s'il y avait dans le ministère des Communications une personne ou un groupe dont la responsabilité première serait la coordination des communications. Notre tâche en serait facilitée.

M. Berger: Les ministères et les organismes n'ont pas ce genre de personne à l'heure actuelle?

M. Vivian: A ma connaissance, non.

M. Heenan: Dans la plupart. Il y a un autre aspect à la question: il est possible de découvrir dans les ministères les personnes auxquelles vous voulez parler parce que vous croyez qu'elles ont quelque chose à faire dans l'élaboration des politiques—vous pouvez leur parler officiellement et officieusement. Vous pouvez leur écrire. Toutefois, vous vous rendez compte que les gens d'un ministère peuvent fort bien avoir des opinions différentes de celles d'autres personnes dans un autre ministère.

Par exemple, le ministère des Communications peut envisager un problème particulier d'une certaine façon, alors que le ministère de l'Industrie et du Commerce peut le voir dans une autre optique. Ce serait utile si, en premier lieu, il y avait dans les ministères un centre nerveux pour les relations entre le gouvernement et les entreprises commerciales et, en deuxième lieu, peut-être, un service inter-ministériel qui serait pour nous un interlocuteur du même genre.

Si je comprends bien la situation, les contacts que nous avons actuellement ont lieu, dans la plupart des cas, selon les exigences ad hoc de la situation. Le ministère prend l'initiative si une question particulière l'intéresse.

Ainsi, le ministère des Communications s'est mis en rapport avec l'industrie pour s'enquérir de notre point de vue sur la question des services par satellite de part et d'autre de la frontière Canada-US. Nous l'avons donné. Je souhaite que nos observations contribueront à la détermination d'une politique en ce domaine. Il y a, toutefois, bien d'autres choses qui sont étudiées lorsque l'initiative est laissée au monde des affaires qui établit des contacts au meilleur de sa connaissance et qui, parfois, doit traiter avec plusieurs ministères.

M. Berger: Vous avez le sentiment que le processus actuel de consultation manque plutôt de caractère officiel. Vous laissez entendre que si les ministères et les organismes avaient à leur emploi une personne du genre dont vous avez parlé, celle-ci aurait alors la responsabilité de transmettre vos opinions à qui de droit dans le ministère.

M. Vivian: Ou encore de nous mettre en contact direct avec la personne responsable, afin de pouvoir dialoguer sans intermédiaire. Ce n'est pas mon intention de suggérer que le coordonnateur soit l'unique moyen d'accès au ministère, mais

[*Texte*]

tor of communication and knows the department, knows who is taking what policy initiatives and can put you in contact with the person most relevant to the concerns that you have.

Mr. Berger: Thank you.

The Chairman: Mr. Kane?

Mr. Kane: Just to follow up on that, one suggestion that has been made is to provide a regulatory calendar that would outline the activities taking place in general in departments and in agencies and be fairly specific about who would be responsible for a particular matter. Are you familiar with that matter in the United States, for example, on its applicability in Canada?

Mr. Vivian: I do not have any details or that knowledge, Mr. Kane, but I support the idea. In fact it is the kind of thing that I think could be expanded for use in Canada: a regulatory calendar, not just in the sense of what hearings are going on but I would tie that development with a suggestion that is in the brief and that is that we try to be specific and try to direct information to those most concerned.

The idea of a regulatory calendar as a kind of global thing that gives you information about the totality of government operations—that may be useful for some individuals and for some businesses; more beneficial, I would think, would be a regulatory calendar that could be developed on a subject-by-subject or interest-by-interest basis.

The Chairman: If we were to follow up on that, would you be amenable to a list for each department so that when they are going to regulate they would have a public list, people could put their names on it and they would be entitled to consult with the government?

Mr. Vivian: The difficulty I have is with the word "entitled".

The Chairman: These specific persons and groups, on the list would be given notice of any regulatory . . .

Mr. Heenan: Activity.

The Chairman: . . . Activity. They at least would get notice of it, so then it would be up to them whether they consult with them or not.

Mr. Vivian: Yes, I would agree with that. In fact, I think you have just given a good summary of the basic concepts in Selective Dissemination of Information—SDI.

The Chairman: Okay. We turn now to Mr. Howard Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Heenan, I would like to welcome you to Ottawa—or perhaps you should welcome me to Ottawa because I notice that you are an expatriate of Nova Scotia.

Mr. Heenan: That's right, you too, actually.

Mr. Crosby (Halifax West): Not really.

Mr. Heenan: I am not an expatriate—by way of British Columbia to Ottawa.

[*Traduction*]

il serait le coordonnateur des communications, il saurait qui est engagé dans le développement des politiques et il pourrait nous mettre en rapport avec la personne la mieux placée pour s'intéresser aux questions qui nous préoccupent.

M. Berger: Je vous remercie.

Le président: M. Kane?

M. Kane: Dans la même veine, on a proposé de distribuer un calendrier du domaine de la réglementation qui donnerait la liste des activités en cours dans les ministères et les organismes et préciserait le nom du responsable de chaque activité. Savez-vous ce qui ce fait en ce sens aux États-Unis, par exemple? Est-ce susceptible d'application au Canada?

M. Vivian: Je ne possède aucun détail ni intelligence particulière à ce sujet, M. Kane, mais j'appuie l'idée car je pense que c'est le genre de choses qu'on devrait utiliser aussi au Canada. Un calendrier de la réglementation qui renseignerait non seulement sur les audiences mais qui rejoindrait une suggestion contenue dans le mémoire, c'est-à-dire qui donnerait des renseignements précis à l'intention de ceux qui sont le plus directement intéressés.

Un calendrier global de la réglementation pour l'ensemble de l'activité gouvernementale pourrait s'avérer utile à certaines personnes et à certaines entreprises. A mon sens, il serait encore plus utile d'avoir un calendrier de la réglementation conçu selon les sujets ou selon les domaines d'intérêt.

Le président: Si nous donnons suite à cette idée, seriez-vous satisfait d'une liste par ministère et lorsque le ministère s'apprêterait à formuler une réglementation, les gens pourraient inscrire leurs noms sur une liste publique et dès lors ils auraient le droit de consulter le gouvernement?

M. Vivian: Oui, mais les mots «auraient le droit» me causent du souci.

Le président: Ces personnes et ces groupes inscrits sur la liste seraient avisés des . . .

M. Heenan: activités concernant la réglementation.

Le président: . . . activités concernant la réglementation. Ceux-là au moins seraient au courant et il leur appartiendrait alors de décider s'ils veulent consulter le gouvernement.

M. Vivian: Oui, je suis d'accord. Vraiment, je pense que vous avez bien résumé les concepts de base qu'on retrouve dans le SDI (Selective Dissemination of Information)—diffusion sélective de l'information.

Le président: Entendu. A vous maintenant, M. Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, M. le président. Monsieur Heenan, je vous souhaite la bienvenue à Ottawa. Peut-être serait-il plus approprié si c'était vous qui m'accueilliez à Ottawa car je constate que vous êtes un expatrié de la Nouvelle-Écosse.

M. Heenan: Très juste. Tout comme vous d'ailleurs.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pas vraiment.

M. Heenan: Je ne suis pas un expatrié—j'ai fait un détour par la Colombie-Britannique avant d'aboutir à Ottawa.

[*Text*]

Mr. Crosby (Halifax West): Anyway, welcome to the regulatory reform committee—as one Nova Scotian to another.

You are a member of a regulated industry, of course, and I was concerned that you in the industry must be subject to other government regulation of general application. This Committee apparently has to deal with both regulations of general application to all activities in Canada plus regulated industries that are under the supervision and control of particular government regulatory boards and commissions. Do you distinguish between the two kinds of regulation? Do you believe that one is in a different state than the other, or are your concerns equally applicable to general regulation than to specific industry regulations?

Mr. Heenan: We distinguish between the two. The general regulations are those regulations that have to do with almost everything else other than the rate-of-return regulation, which the member companies are subject to. Our discussions here have been general in nature and, in many instances, refer to both.

I know that there are thousands, probably tens of thousands, of regulations that people are subject to which we have been living with for years, which get built into procedures within companies, and God knows how much they really cost. It would be difficult even to put a valid estimate on it. Some of these regulations are burdensome, and there are many of them, but I think we have been thinking more of the rate-of-return regulation. I think there would probably be other businesses that will appear before this task force that are better equipped to talk about the general regulations and the impact of them than we.

Mr. Crosby (Halifax West): That is really why I put this question to you. When an organization such as yours comes before us and talks about the more sophisticated aspects of government regulations, there is an implication that you are satisfied with the more general aspects.

Mr. Heenan: No.

Mr. Crosby (Halifax West): I certainly do not feel that way about some of the income tax regulations and the manpower and . . .

Mr. Heenan: Manpower and statistics—all of these things. Those are some of the ones to which we are addressing ourselves here when we say that there ought to be some consultation on them. Many of them get dropped on you or are promulgated without any prior consultation.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, certainly notification of a change in the regulations would be a starting point.

Mr. Heenan: Absolutely.

[*Translation*]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Peu importe. C'est un nouvel-écossais qui en accueille un autre au Comité sur la réforme de la réglementation.

Vous êtes, bien sûr, membre d'une industrie réglementée et je m'intéresse au fait que l'industrie soit assujettie à d'autres réglementations gouvernementales, d'application générale celles-là. Manifestement, notre comité doit tenir compte des règlements d'application générale à toutes les activités commerciales au Canada et, en plus, de la réglementation des industries qui tombent sous la supervision et le contrôle de conseils et de commissions du gouvernement à vocation réglementaire. Faîtes-vous une distinction entre ces deux genres de réglementation? Croyez-vous que l'une soit dans un cadre différent de l'autre ou êtes-vous tout autant préoccupé par la réglementation d'application générale que vous l'êtes par la réglementation applicable spécifiquement à l'industrie?

M. Heenan: Nous faisons la distinction entre les deux. Les règlements d'application générale sont ceux qui régissent à peu près tout, sauf la réglementation du taux de rendement financier à laquelle sont assujetties les compagnies membres de notre association. Nos observations qui avaient un caractère général, sont valables en bien des cas pour les deux genres de réglementation.

Je sais qu'il existe des milliers de règlements, probablement des dizaines de milliers, qui régissent l'activité des gens et qui existent depuis de nombreuses années, des règlements que les compagnies incorporent à leur procédure et Dieu seul sait combien tout cela coûte. Il serait même difficile d'en donner un estimé qui aurait quelque validité. Certains de ces règlements sont un fardeau, plusieurs même, mais je pense bien que nous nous sommes intéressés beaucoup plus à la réglementation du taux de rendement. Je suppose que le Comité rencontrera probablement d'autres entreprises qui seront plus en mesure que nous ne le sommes de discuter des règlements d'application générale et de leurs effets.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est pourquoi je vous ai posé la question. Lorsque des organisations comme la vôtre comparaissent devant nous et nous parlent des aspects les plus sophistiqués des règlements du gouvernement, cela implique que vous êtes satisfaits des aspects plus généraux de la réglementation.

M. Heenan: Non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pour ma part, je n'ai pas ce sentiment à l'égard de certains règlements de l'impôt et de la main-d'œuvre et . . .

M. Heenan: Main-d'œuvre, Statistiques Canada, toutes ces choses. Nous parlons aussi de ceux-là lorsque nous disons qu'il devrait y avoir place pour la consultation. Plusieurs nous tombent dessus ou sont promulgués sans consultation préalable.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien entendu, un avis d'une modification des règlements serait sûrement la première chose à faire.

M. Heenan: Tout à fait d'accord.

[*Texte*]

Mr. Crosby (Halifax West): You mentioned public-interest groups and I was happy to note that you do think public-interest groups have a role to play in the regulatory process.

Mr. Heenan: Yes, indeed.

Mr. Crosby (Halifax West): I read your brief and I became somewhat suspicious that, having accepted public-interest groups as part of the process you now want them under some measure of control or restriction. How would you suggest that a regulatory board define a public interest group? As purporting to represent the public or having what might be called a subjective interest, like for example, the users of a telephone system or the receivers of electric generation?

Mr. Heenan: Mr. Crosby, you ask a very difficult question. Let me just make a couple of comments and if they do not answer it I will try again.

• 1005

First of all, I think you could spend a good deal of time debating the definition of public interest—period. You get all sorts of statements that it is a collection of private interests or an aggregation of various private interests, and things like that. I work on a very simplistic definition myself, one which I take the opportunity to expound every chance I get. That is, I believe somebody is working in the public interest if the objective is to produce the greatest good for the most people in the long run. That is my oversimplified definition of the public interest, or of serving the public interest, as I think about it.

So if you are acting in the public interest you would act in such a way that you provide the greatest good for the most people in the long run. Then you say, Okay, what are public interest groups. I guess I would say they are groups that provide bona fide representation of significant segments of society, and I distinguish society from industry. I would consider, for example, the national anti-poverty organization to be a public interest group, but a segment of the total public.

Mr. Crosby (Halifax West): One of the things I have noticed, Mr. Heenan, is that sometimes people confuse public interest groups with consumer groups.

Mr. Heenan: I would even argue that the Consumers Association of Canada, for example, represents a fairly small segment of the total population.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. I am somewhat concerned about a more difficult area to track in terms of regulatory process, and that is that quite often the interest of a consumer may be long range. In other words, if a company is deprived of a certain action at this point in time it is going to have a result down the road, so the whole process demands a large degree of expertise in most of the regulated industries.

I was wondering what you thought, in terms of representing the public interest, of some kind of an advocate to deal particularly with what is perceived to be the public interest;

[*Traduction*]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous avez parlé des groupes d'intérêt public et j'ai constaté avec plaisir que vous êtes d'avis qu'ils ont un rôle à jouer dans le processus de la réglementation.

M. Heenan: Évidemment.

M. Crosby (Halifax-Ouest): A la lecture de votre mémoire, j'ai eu des soupçons, qu'après avoir accepté la nécessité de la participation des groupes d'intérêt public au processus de réglementation, vous vouliez leur imposer des mesures de contrôle, les restreindre. A votre avis, comment un agent de réglementation devrait-il définir ce qu'est un groupe censé représenter le public ou ayant ce qu'on pourrait appeler un intérêt propre, comme par exemple, les usagers de téléphone ou les récipiendaires de services d'électricité?

M. Heenan: M. Crosby, votre question est très difficile. Permettez-moi deux commentaires et s'ils ne suffisent pas, j'essaierai de répondre autrement.

Disons d'abord que toute tentative de définir l'intérêt public nous entraînerait dans un débat prolongé. Rien de plus sûr! On nous propose une foule de définitions: c'est une collection d'intérêts privés ou c'est un agrégat de divers intérêts privés ou d'autres choses de ce genre. Pour ma part, j'ai mis au point ma propre définition fort simple, une définition que j'expose à chaque fois que j'en ai la chance. La voici: quelqu'un agit dans l'intérêt public, selon moi, lorsque son objectif est de réaliser à long terme le plus grand bien pour le plus grand nombre de gens. C'est ma définition en termes très simples de l'intérêt public ou d'être au service de l'intérêt public, comme je l'entends.

Ainsi, donc, si vous agissez dans l'intérêt public, vos actions tendent à produire le plus grand bien pour le plus grand nombre dans une perspective à long terme. Alors, s'il en est ainsi, des groupements d'intérêt public qu'est-ce que c'est? Je dirais que ce sont des groupes qui fournissent une représentation authentique de tranches importantes de la société, et je fais une distinction entre société et industrie. Selon moi, par exemple l'Organisation nationale anti-pauvreté est un groupe d'intérêt public, une tranche du public.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je me suis rendu compte, M. Heenan, qu'entre autres, les gens confondent parfois les groupes d'intérêt public et les groupes de consommateurs.

M. Heenan: Je serais même prêt à soutenir que l'Association des consommateurs du Canada, par exemple, ne représente qu'une petite tranche de la population totale.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui. J'ai une certaine appréhension au sujet d'un aspect plus difficile à saisir dans le cadre du mécanisme de la réglementation: très souvent l'intérêt d'un consommateur en est un à long terme. Autrement dit, si aujourd'hui une compagnie est privée de la possibilité de poser un geste, cela aura des conséquences plus tard. Les compagnies réglementées doivent donc posséder une expertise poussée sur l'ensemble du mécanisme de réglementation.

J'aimerais avoir votre opinion, lorsqu'on parle de représenter l'intérêt public, de l'idée d'une sorte d'avocat chargé spécialement d'expliquer ce qu'on doit entendre par intérêt public, une

[*Text*]

some sort of general counsel or counsellor who would appear at hearings and perform a role intended to advance the public interest.

Mr. Heenan: The total public interest?

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. I am just asking what you think; what your reaction is to that.

Mr. Heenan: May I respond to that in the context of the sophisticated regulations that the telephone companies are subject to—for example, the CRTC. I believe there the evaluation of the evidence that is put forth by the various competing interests, some of which are public interests, some of which are private interests, must be evaluated by the commission itself. My reaction to your suggestion is that were you to have a public advocate who intended to express the views of, or to speak in a way that represented the total public interest, he would in fact be trying to make judgments that I think the commission should be making. The reason I say that is because you can have, for example, a public interest group representing telephone subscribers who mainly have residential service and you can have another group representing, say, the hotel industry. Now both the residential telephone user and the hotel owner or operator are customers of the telephone company, so they are part of the total public being served by the telephone company; but what is to the advantage of the residential subscriber might be to the disadvantage of the hotel subscriber.

Mr. Crosby (Halifax West): I would gather you are not in favour of an institutionalized advocate for the regulatory process.

Mr. Heenan: I do not think so. I think it would be almost an impossible job, because he would have to weigh these competing interests.

Mr. Crosby (Halifax West): But you have indicated the desirability of some public funding for this process.

Mr. Heenan: Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): I suppose that would have to have an element of independence to ensure that the persons receiving the funds were not influenced.

• 1010

Mr. Heenan: Yes. There are two ways by which this funding is done now. On the one hand you have a means which has been borrowed from the judicial system, whereby the commission or the taxing authority of a regulatory commission . . .

Mr. Crosby (Halifax West): We have been through that.

Mr. Heenan: You have been through that? Okay. The other is government departmental funding. We prefer that one.

Mr. Crosby (Halifax West): You mention access to public information in your brief. Some see that as a two-way street, particularly with utilities. Are you prepared, as you receive government information, to give up much of the information you hold in your utility operation?

[*Translation*]

sorte de conseiller général qui comparaîtrait aux audiences et jouerait le rôle de promoteur de l'intérêt public.

M. Heenan: L'intérêt public en son entier?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui. Je vous demande simplement ce que vous en pensez; quelle est votre réaction?

M. Heenan: Puis-je répondre dans le contexte de la réglementation raffinée à laquelle sont assujetties les compagnies de téléphone,—les règlements du CRTC par exemple. Dans ce cas, l'évaluation de la preuve présentée au nom des divers intérêts concurrents, l'intérêt public d'une part, les intérêts privés d'autre part, est la responsabilité du Conseil lui-même. Ma réaction à votre suggestion, c'est que s'il y avait un avocat général du public qui voudrait exprimer le point de vue du public, représenter en quelque sorte l'intérêt public global, il serait alors en train de prendre les décisions qu'il appartient au Conseil d'arrêter. Je dis cela parce que vous pouvez avoir en présence, disons un groupe d'intérêt public représentant des abonnés du téléphone qui reçoivent surtout des services résidentiels et un autre groupe représentant, par exemple, l'industrie hôtelière. L'usager résidentiel et le propriétaire ou l'exploitant de l'hôtel sont tous deux des clients de la même compagnie de téléphone et ils font donc partie de l'ensemble du public desservi par la compagnie de téléphone. N'empêche que ce qui peut-être à l'avantage de l'abonné résidentiel peut fort bien être au désavantage de l'hôtelier.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'en déduis que l'idée d'un avocat permanent rattaché au mécanisme de la réglementation ne vous plaît pas.

M. Heenan: C'est exact. A mon avis, ce serait une mission impossible car il aurait à jauger des intérêts en concurrence.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Tout de même, vous vous êtes prononcé en faveur d'un apport de fonds publics pour faciliter la représentation de l'intérêt public.

M. Heenan: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'imagine qu'un certain degré d'indépendance sera nécessaire pour garantir que les récipiendaires des fonds ne soient pas influencés.

M. Heenan: Oui. A l'heure actuelle, il y a deux modes de subvention. L'un emprunté au système judiciaire et selon lequel le Conseil ou le responsable de la taxation dans un organisme de réglementation . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Nous avons déjà parlé de celà.

M. Heenan: Vous en avez déjà parlé? Entendu. L'autre mode, c'est la subvention en provenance d'un ministère du gouvernement. C'est celui que nous préférons.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans votre mémoire vous avez mentionné l'accès à l'information. Certains considèrent que c'est une voie à deux sens, surtout dans le cas des services d'utilité publique. Puisque vous recevez de l'information gouvernementale, êtes-vous disposé à partager une portion impor-

[*Texte*]

Mr. Heenan: We have become quite accustomed to that over the last few years, I would say. Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): But not at the request of the public.

Mr. Heenan: No, at the request of the commission, and in some cases in response to requests from people participating in the hearings. I would say that in general the telephone companies are prepared to make available any information that the commission deems necessary in order to make a proper decision. Some of that information may be submitted to the commission with the caveat that it be held in confidence by the commission rather than being put on the public record, because it may be of value to competitors.

Mr. Crosby (Halifax West): But there is a great deal of utility-held information that the public would on occasion be interested in; simple things like how a utility operates its listings in terms of making new telephone numbers known, and so on. I just recently had that problem of trying to extract from the utility just what was happenng. I totally agree, I can assure you, that there should be access to public information. I think government information should be made public except when it is in the national interest not to disclose the information, and I think it could be very helpful to industry. But I would also like to think that in asking to obtain information you are willing to give information as well.

Mr. Heenan: Yes, sir, we are, and it is our belief that it is somewhat of a one-way street at the moment. The particular point we are making here is that the staff of commissions on occasion have prepared studies or memos which are taken into account by the commissioners in making a decision, and that information is not always available—is seldom available, in my experience—to the applicant companies.

Mr. Crosby (Halifax West): That is just the example I had in mind. Would you also be willing to give up the kind of information that flows internally in a utility company with respect to the various proposals and possibilities?

Mr. Heenan: I am saying that it has been our practice to do that. A great many of the responses to interrogatories, for example, do provide that type of information. We are often asked to make available internal studies that have led to particular decisions, for example.

Mr. Crosby (Halifax West): You have mentioned in the course of the questioning the problems you sometimes have in dealing with conflicts of view among government officers.

Mr. Heenan: Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): Can you just comment generally on what your experience has been in seeking information from officers of the federal government who are involved in your activity? I find quite often, in my own personal experi-

[*Traduction*]

tante de votre information sur votre exploitation d'une utilité publique?

M. Heenan: Nous en avons pris l'habitude au cours des dernières années. Ma réponse, c'est oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pas à la demande du public, toutefois.

M. Heenan: Non. A la demande du Conseil et en certains cas, suite à des demandes qui lui avait été faites par des participants aux audiences. Les compagnies de téléphone sont généralement disposées à fournir les renseignements que le Conseil considère essentiel pour arrêter sa décision. Parfois la transmission des renseignements est conditionnelle au respect par le Conseil de leur caractère confidentiel et qu'ils ne fassent pas partie du dossier public, car les concurrents pourraient en tirer profit.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais il y a une foule de renseignements entre les mains des entreprises d'utilités publiques qui intéressent parfois le public; des petites choses comme la méthode employée par l'entreprise pour dresser et publier ses listes de nouveaux numéros de téléphone, et d'autres choses semblables. Tout récemment, j'ai essayé de tirer des renseignements d'une compagnie d'utilité publique sur ce qui se passait; c'est un problème. Croyez-moi, je suis tout à fait en faveur de l'accès à l'information. L'information gouvernementale devrait être publiée sauf si l'intérêt national en commande autrement et je pense que l'industrie en tirerait beaucoup d'avantages. J'aimerais être convaincu, toutefois, que lorsque vous désirez obtenir de l'information, vous êtes également disposé à en donner.

M. Heenan: Oui, monsieur, nous le sommes et nous croyons qu'actuellement c'est une voie à sens unique. Je me réfère à un point précis, c'est-à-dire au fait que le personnel des organismes prépare à l'occasion des études ou des notes de service qui font partie du dossier aidant les commissaires à rendre une décision et que cette information n'est pas toujours disponible—en fait d'après mon expérience, elle est rarement mise à la disposition des compagnies requérantes.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est exactement l'exemple auquel je songeais, seriez-vous également disposé à communiquer les renseignements qui circulent à l'intérieur d'une compagnie d'utilité publique au sujet des diverses propositions et possibilités?

M. Heenan: Je vous dis que cela a été notre pratique d'agir ainsi. Une foule des réponses aux interrogatoires, par exemple, donnent ce genre de renseignements. Souvent, on nous demande de fournir des études-maison qui sont à l'origine de décisions particulières, par exemple.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous avez fait allusion, au cours de votre témoignage, à certains problèmes qui vous sont créés par les opinions contradictoires qui existent entre les bureaux du gouvernement.

M. Heenan: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): De façon générale, qu'elle a été votre expérience dans vos efforts pour obtenir des renseignements de la part des fonctionnaires du gouvernement fédéral qui œuvrent dans le domaine qui vous concerne? Ma propre

[*Text*]

ence, that industry is often in the dark on a subject that is well known within the hallways of government, so to speak, and industry will go off in one direction while government is going in another. I think this is a terrible waste of time and effort and not in the public interest. The gas transportation industry is an example right now where industry does not know what the heck is going on, somebody is formulating policies in hallways and doorways and so on, and there is a lack of flow of information. Have you noticed this problem in your dealings with the federal authority?

Mr. Heenan: I guess perhaps some of the individual companies coming before you would be able to speak more of the current situation in that regard. One example I could mention and that you may want to follow up with Bell Canada if, as and when they come here—and I believe they are to or have been; I am not sure which. They are to come, I gather—is the current situation with respect to the restrictive trade practices commissioner. On the one hand you have an element of government investigating the company and pursuing it for the vertical integration practices it has, while at the same time it is my understanding that the Department of Industry, Trade and Commerce is encouraging the industrial capability that that type of an organization permits. So the company finds itself between two opposing views. It is a very difficult situation, I might say.

• 1015

That is one example that comes to mind. I do not know whether that is the sort of thing you had in mind or not.

Mr. Crosby (Halifax West): I was just thinking in general terms. I realize that you have a very specific interest but in order for parliamentarians to grasp the problem it has to be painted, as I said before, with a little broader brush. I would like you to classify government officials as co-operative on the one hand or arrogant on the other, but if you are not willing . . . I do not want to put you in a difficult situation, but if we do not get a grasp of what the problem is then there is not the motivation to correct it. I find government officials arrogant. I do not know about you.

Mr. Heenan: I would not categorize them all that way.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I would categorize them all that way. The ones who are not can come forward.

Mr. Heenan: There is certainly some of that. One does get the impression at times that people in government seem to feel that they know what is best for everybody, and if you have a view perhaps they are interested in knowing what it is because they would then know what they have to contend with, rather than wanting to know what it is because it might be constructive. Yes, there is some of that; by and large, though, I think our concern is the number of regulations and the way in which they get developed, the question of the benefits of the regulation, as opposed to the cost burden they impose.

[*Translation*]

expérience m'enseigne assez souvent que l'industrie ignore tout d'un sujet dont on parle ouvertement dans les corridors du gouvernement, pour employer cette image. Alors l'industrie s'oriente dans un sens et le gouvernement dans l'autre. J'y vois une perte de temps et d'effort et ce n'est pas dans l'intérêt public. L'industrie du transport du gaz nous en fournit actuellement un exemple; l'industrie ne sait plus où elle va et quelqu'un est en train de formuler des politiques dans les corridors et un peu partout; en somme, il n'y a pas d'échange d'information. Avez-vous remarqué ce genre de problèmes dans vos rapports avec les autorités fédérales?

M. Heenan: Je suppose que les compagnies qui viendront ici seront plus en mesure de parler de la situation actuelle sous ce rapport. Je mentionnerai toutefois un exemple que vous voudrez sans doute discuter avec Bell Canada, si cette compagnie doit venir comme je pense qu'elle doit le faire si elle ne l'a pas déjà fait. Je ne sais plus au juste. Ils viendront, si je comprends bien. Il s'agit de la situation qui a cours au sujet du directeur des pratiques commerciales restrictives. D'une part, il y a un secteur du gouvernement qui enquête sur la compagnie et qui l'harasse au sujet de ses pratiques d'intégration verticale, tandis que simultanément, à ce que je comprends, le ministère de l'Industrie et du Commerce fait la promotion de la capacité industrielle que ce genre d'organisation rend possible. La compagnie se trouve donc coincée entre deux positions opposées. Le moins qu'on puisse dire, c'est que c'est une situation très difficile.

C'est un exemple que j'ai à l'esprit. Je ne sais trop si c'est le genre de chose auquel vous songiez.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pensais seulement en termes généraux. Je me rends compte que vos intérêts sont très spécifiques mais les parlementaires, comme je l'ai déjà dit, peuvent seulement saisir le problème que si on lui brosse un tableau avec un pinceau un peu plus large. J'aimerais bien que vous classiez les fonctionnaires du gouvernement en personnes coopératives d'une part, et en personnes arrogantes d'autre part, mais si vous aimez mieux pas . . . Loin de moi l'idée de vous placer sur des épines, mais si nous n'arrivons pas à cerner le problème, la motivation pour le résoudre manquera. Je trouve que les fonctionnaires sont arrogants. Je ne sais pas si vous pensez la même chose.

M. Heenan: Je ne les classerais pas tous ainsi.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pour ma part, je les classerais tous comme ça. Ceux qui ne le sont pas sont invités à se faire voir.

M. Heenan: Il y en a bien sûr. On a parfois l'impression que les gens du gouvernement ont le sentiment qu'ils savent ce qui convient à tous et chacun. Si vous avez une opinion, ils s'y intéresseront peut-être parce qu'ils sauront alors ce qu'ils auront à combattre plutôt que de vouloir savoir de quoi il s'agit au cas où cela pourrait être constructif. Oui, cela existe, quoiqu'en général, notre préoccupation vise surtout le nombre de règlements et leur mode de préparation, aussi la question des avantages que procure la réglementation en comparaison du fardeau qu'elle impose.

[*Texte*]

As parliamentarians trying to deal with this question, I sympathize with you. It must be a very difficult thing to get around. But by the same token, I think it is necessary to recognize the fact that there are many people in many departments in government who are making regulations which a whole lot of people out there have to respond to.

Mr. Vivian: Mr. Chairman, through you perhaps I could respond and make one point. It deals with a hindrance to effective communication between business and its regulators, and it is a technical problem.

Let me use as an example the CRTC. Three of our member companies are regulated by the CRTC. Because there are formal hearings carried on and because of the length of those hearings and because they are recurring, we find that we are almost all of the time awaiting a decision, preparing for one, or see one down the road a little piece. There is, I think, an administrative ruling or procedure within the CRTC that communication between the commission and companies is, if not precluded, at least frowned upon while there is a decision pending or while there is an issue up for decision before the commission. Now given the length of the hearings and the recurring nature of the hearings that we have, that administrative practice cuts down effective communication between the regulated companies and the commission. I respect the rule and I know the reason for it, but in my view many regulatory problems could be solved initially in the bud if there was more informal communication.

Mr. Crosby (Halifax West): I want to pick up on that point, Mr. Chairman. There is another thing happening too that I notice; I think they call it piling on patents. Do you find that this is happening in your industry? That you have to interest yourself in a lot of other regulatory activity in order to protect your own situation? I think of cablevision as being involved in the telephone system. Do you have to monitor the activities of the cable companies and the applications they are making and so on?

Mr. Heenan: Yes. Mainly the monitoring that we do is with respect to other companies or people in the telecommunications business. We do not monitor too much with respect to transportation or fisheries or things like that, but other telecommunications businesses we are very interested in. In fact, we are interested in an activity of the Canadian Law Information Council which deals with the cataloguing and dissemination of information with respect to various hearings. That sort of thing, yes, we are very interested in.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you.

Le président: Je vais donner la parole à M. Pierre Deniger. J'ai l'impression qu'il va vous poser les questions en français, il doit le pratiquer.

M. Deniger: Pour les audiences, à Montréal, monsieur le président . . .

[*Traduction*]

Je sympathise avec vous les parlementaires qui essayez de régler ce problème. Ce doit être très difficile d'en saisir tous les éléments. Je pense en même temps qu'il est nécessaire de se rendre compte qu'il y a beaucoup de monde dans plusieurs ministères qui s'affairent à préparer des règlements qui engageront les activités d'une foule de personnes dans le secteur privé.

M. Vivian: M. le président, puis-je faire une observation. Il s'agit d'une entrave à la communication effective entre les entreprises et les agents de réglementation; c'est un problème technique.

Je vais me servir du CRTC pour illustrer mon point. Trois de nos compagnies sont assujetties à la réglementation du CRTC. Les audiences ont un caractère formel, elles durent longtemps et il y en a beaucoup, avec la conséquence que nous sommes presque toujours en train d'attendre une décision, ou de nous préparer pour une décision ou encore d'en découvrir une à venir miette par miette. Je crois qu'il existe au CRTC une règle ou une procédure administrative selon laquelle les communications entre le Conseil et les compagnies pendant la période préparatoire à une décision sont mal vues, pour ne pas dire qu'elles sont formellement interdites. Si l'on considère la durée des audiences et leur tendance à se multiplier comme nous savons, la pratique administrative dont je viens de parler diminue l'efficacité des communications entre les compagnies réglementées et le Conseil. J'obéis à la règle et j'en connais la raison, mais, à mon avis, plusieurs problèmes de nature réglementaire pourraient être résolus dès qu'ils se manifestent, si les communications officieuses étaient plus fréquentes.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, je veux poursuivre dans la même veine. J'ai remarqué une autre chose également. Je pense qu'on appelle ça entasser des brevets. Cela se produit-il dans votre industrie? Je veux dire que vous ayez à vous tenir au courant d'une foule d'autres productions de règlements afin de protéger votre propre situation? Je pense à la câblodistribution qui est intégrée au système du téléphone. Devez-vous suivre de près les activités des entreprises de câble et les requêtes qu'elles présentent?

M. Heenan: Oui, nous faisons le même genre de surveillance que pour les autres entreprises et personnes dans le domaine des télécommunications. Nous surveillons assez peu ce qui se passe dans les domaines du transport ou des pêcheries ou autres domaines semblables, mais nous nous intéressons de très près aux autres entreprises de télécommunications. Nous sommes même intéressés à une initiative du Conseil canadien de la documentation juridique qui concerne la préparation d'un catalogue de renseignements relatifs aux diverses audiences et sa diffusion. Nous sommes définitivement intéressés à cette sorte de chose.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci.

The Chairman: I am going to call on Mr. Pierre Deniger. I believe he will address his questions in French.

Mr. Deniger: Concerning public hearing in Montreal, Mr. Chairman . . .

[*Text*]

Monsieur Heenan, je voudrais surtout vous poser des questions sur vos commentaires.

Mr. Vivian: Mr. Chairman, I am sorry. The interpreter has just informed us that he is on strike and he has wished us a good day.

Le président: Bon. Alors nous allons continuer dans les deux langues officielles . . .

Mr. Deniger: I will not ask that the hearings be suspended, Mr. Chairman, but I do say it is unfortunate.

I want especially to ask questions on what you have to say about the socio-economic impact analysis, but first, I cannot help but comment on the negative nature of your comments on the public interest interveners, I would like you to elaborate on what you really mean on page 12 when you say:

> In this regard, a good example could be drawn by contrasting the relative abilities of a regulated telecommunications carrier with the valuable efforts of the Regulated Industries Program of the Consumers Association of Canada.

Mr. Heenan: Thas was certainly not meant to be negative.

Mr. Deniger: Are you basically implying that they will never be as good as one of your companies in dealing with the CRTC because they will really never have the very precise expertise of one of your industries?

Mr. Heenan: Let me put it this say. First of all, we are not negative with respect to public interest groups, and if this brief gives the impression that we are negative with respect to public interest interventions, I would certainly like the record to show that that is not the intention of the brief. I think what it intended to say, what we intended to say here, is that telephone companies that are making applications for rates or whatever have various departments in the company that deal with various activities, whether it is the installation of telephones, the advancement of long-distance calls, the determination of rates or whatever, and the witnesses who appear for the telephone companies have the benefit of the advice of those people who are working in those specialized areas. The interveners, the people who intervene before the commission, are usually addressing themselves to the whole range of telephone company activities. They may call academics, economists or people from other walks of life as witnesses, but the telephone companies can put five or six witnesses on to deal with different subjects.

Mr. Deniger: That seems to me to be an argument for additional funding. Anyway, I will go to the analysis of the SEIA, your suggestion No. 6. Do you want to say anything, because we are going to end at eleven o'clock and we have several points.

Mr. Heenan: I just would not want you to draw a wrong conclusion from what was said.

[*Translation*]

Mr. Heenan, my questions are related to your comments.

M. Vivian: M. le président, je regrette mais l'interprète vient de nous informer qu'il est en grève et il nous souhaite une bonne journée.

The Chairman: Well. We will then proceed in the two official languages.

M. Deniger: M. le président, je ne demanderai pas la suspension de la séance mais je dois dire que c'est dommage.

Je désire spécialement vous demander votre opinion sur l'analyse de l'impact socio-économique, mais je ne puis m'empêcher, tout d'abord, de relever la nature négative de vos commentaires au sujet des intervenants représentant l'intérêt public. Je voudrais que vous nous expliquiez la signification réelle du passage à la page 12 qui dit:

> à ce point de vue, on pourrait tirer un bon exemple de la comparaison entre la compétence relative d'une entreprise de télécommunications assujettie à la réglementation et les efforts louables des responsables du programme relatif aux industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada.

M. Heenan: Ce n'était certainement pas notre intention d'être négatif.

M. Deniger: Ne dites-vous pas au fond que, dans leurs rapports avec le CRTC, ils n'afficheront jamais une aussi grande compétence que l'une de vos compagnies parce qu'ils ne disposeront jamais d'une expertise aussi poussée que l'une de vos compagnies?

M. Heenan: Permettez-moi de répondre de la manière suivante. D'abord, nous n'avons pas une attitude négative à l'égard des groupes d'intérêt public et si notre mémoire donne cette impression, je désire absolument que le compte rendu indique que ce n'est pas l'intention du mémoire. Notre intention était de préciser que les compagnies de téléphone qui présentent des requêtes pour une majoration de tarifs ou autres choses, ont toutes un certain nombre de départements spécialisés chacun dans divers domaines d'activités, soit l'installation du téléphone, l'amélioration du service de l'interurbain, l'établissement des tarifs ou autres choses; alors, les témoins qui comparaissent au nom des compagnies de téléphone jouissent des conseils des gens qui travaillent dans ces domaines spécialisés. Les intervenants, ceux qui comparaissent devant le Conseil, font habituellement porter leurs observations sur l'ensemble des activités d'une compagnie de téléphone. Leurs témoins sont des universitaires, des économistes ou d'autres personnes, mais les compagnies de téléphone sont en mesure de faire témoigner cinq ou six personnes pour traiter d'autant de sujets différents.

M. Deniger: Ç me semble un argument en faveur de subventions additionnelles. Laissons cela. Passons maintenant à l'analyse de AISE, votre suggestion numéro 6. Avez-vous une observation, car nous allons ajourner à onze heures et nous avons encore plusieurs points à traiter.

M. Heenan: Je ne voudrais pas que nos remarques vous poussent à tirer une conclusion erronnée.

[*Texte*]

Mr. Vivian: Just a very brief comment. That paragraph responded specifically to a question that was in the discussion paper, and that was an assessment of the relative abilities of regulated industries as opposed to interveners. We conceded there, I think, that the dice were always loaded in favour of industry simply because of their greater knowledge and more narrowly focused activities.

Mr. Deniger: I guess what I was somewhat interested in was when you used the phrase "contrasting the relative abilities". That disturbs me somewhat.

Mr. Vivian: It was not meant to be a pejorative remark. I guess the comment meant to say that it is really unreasonable to expect a single individual or a small staff group at the CAC to become as familiar with all of the issues as would regulated industry personnel. It is just too big a job.

Mr. Deniger: I guess from that we have to draw different conclusions.

Mr. Vivian: I think your conclusion might be, Well, we should fund them and make them a larger organization. That is an alternative, I think. I am not sure that is going to reduce overall costs though.

Mr. Deniger: The cost to whom? To you or to the consumer? But that is something else.

Mr. Vivian: The overall cost to everybody.

Mr. Heenan: Telephone company costs get passed on to the consumer, just like manufacturing costs or any others.

Mr. Deniger: True, but I do not want to get involved in that. However, it could be argued that by an intervention of the CAC telephone rates might not be as high as they would have been had they not intervened.

• 1025

Mr. Heenan: That can be argued. However, it can also be argued that the intervention of the CAC may reduce residential telephone rates but may increase business telephone rates, for example, because the total revenue requirements are not changed.

Mr. Deniger: You see, basically it is because of comments like that that I am somewhat disappointed in the text of your suggestion No. 3, where you say you are for it but you qualify it so much that it is difficult for us to . . .

Mr. Heenan: No, no. What they do is present the views of the people they represent so that the commission can make the balanced judgment with respect to the application as to how the rates or the earnings should be affected.

Mr. Deniger: Let us get to the SEIA, the socio-economic impact analysis. The Treasury Board basically limits it now to health, safety and fairness, as you say in your submission on page 15. Have you ever asked in the past that such an analysis be done on regulations that affect your industry?

Mr. Heenan: Not that I am aware of.

[*Traduction*]

M. Vivian: Un mot seulement. Ce paragraphe est une réponse directe à une question posée dans le document d'étude. C'est une évaluation des capacités relatives de l'industrie réglementée, d'une part, et des intervenants, d'autre part. Nous admettons, à mon sens, que les dés sont pipés en faveur de l'industrie, pour la simple raison qu'elle possède une plus grande connaissance et que ses activités sont plus précises.

M. Deniger: Ce qui avait attiré mon attention, c'était les mots «mettant en relief les capacités relatives». Cela m'a choqué quelque peu.

M. Vivian: Nous ne voulions pas en faire une remarque péjorative. Nous voulions dire qu'il était peu raisonnable de s'attendre à ce qu'un individu seul ou un petit groupe d'employés de l'ACC soient tout autant au fait des questions en jeu que le personnel de l'industrie réglementée. La tâche est beaucoup trop vaste.

M. Deniger: Vos remarques, je suppose, appellent des conclusions différentes.

M. Vivian: Eh bien, votre conclusion pourrait être, nous allons les subventionner et en faire une plus grande organisation. C'est une solution mais je doute toutefois que cela réduise l'ensemble des dépenses.

M. Deniger: Quelles dépenses, les vôtres ou celles du consommateur? De toutes façons, c'est là une autre question.

M. Vivian: Les dépenses globales de tout le monde.

M. Heenan: Les frais des compagnies de téléphone sont chargés au consommateur, tout comme les frais de fabrication ou autres dépenses.

M. Deniger: C'est exact. Je ne désire pas toutefois parler de cela même si on pourrait dire qu'une intervention de l'ACC peut avoir pour résultat de maintenir les tarifs du téléphone à un niveau moindre que celui qu'il aurait atteint sans cette intervention.

M. Heenan: C'est défendable. Par la même occasion, on peut également prétendre que l'intervention de l'ACC qui a pour effet de réduire les tarifs du service résidentiel du téléphone a aussi pour résultat l'augmentation du tarif commercial, puisque les besoins en rendement des revenus demeurent les mêmes.

M. Deniger: En somme, ce sont des déclarations de ce genre qui font que je suis quelque peu désappointé en lisant votre suggestion numéro 3, où vous vous dites en faveur mais avec tellement de nuances qu'il nous est difficile de . . .

M. Heenan: Non, non. Ils expriment les opinions des gens qu'ils représentent pour que le Conseil puisse prendre une décision équilibrée à l'égard de l'effet que la demande aura sur les taux de rendement financier.

M. Deniger: Venons-en à la question de AISE, l'analyse de l'impact socio-économique. Le Conseil du trésor, comme vous le dites à la page 15, limite présentement l'analyse aux aspects de la santé, de la sécurité et de l'impartialité. Avez-vous déjà réclamé une telle analyse des règlements qui visent votre industrie?

M. Heenan: A ma connaissance, non.

[*Text*]

Mr. Vivian: Not by TCTS, not by the organization that we represent. But as an example, and perhaps this would fit, Bell Canada has asked that a somewhat broader policy investigation be made of the CRTC award in respect of Saudi Arabia profits.

Mr. Deniger: But basically you do not have major grievances with Treasury Board limiting those analyses to areas of health, safety and fairness. You do not feel it would necessarily add a great deal to your industry if regulations that you might be concerned with had mandatory analysis.

Mr. Heenan: I feel the socio-economic impact analysis should apply to more than those things.

Mr. Deniger: To your industry then.

Mr. Heenan: Within our industry, yes.

Mr. Deniger: Give me an example.

Mr. Heenan: Okay. I would say that if a regulator decides it wants to make a regulation with respect to grade of service to be provided, for example, it ought to ask the industry for, or cause to have conducted itself, an impact analysis of the effect of that regulation. In other words, how much is it going to cost as compared with the benefits to be derived if it is implemented.

Mr. Deniger: And would there be a threshold of $10 million or $5 million, would you suggest?

Mr. Heenan: Oh, I think you do each analysis, you determine how much the cost is and what the benefits will be, and make a judgment on each case. I do not think you could set a universal threshold.

Mr. Deniger: That could be a way of adding costs and time delays.

Mr. Heenan: The socio-economic impact analysis? Yes, indeed, and it is one of our concerns. You would want to find a way to do it that would not add to the bureaucracy and to the number of people required. On the other hand, some additional costs might well be justified because it might mean that certain regulations that have unreasonable costs as compared with the benefits that are derived would not be passed.

Mr. Deniger: You mention on page 15 towards the bottom that, as an example, your TransCanada Telephone System basically is competing in the marketplace to lease telecommunication terminals for data circuits with a host of unregulated terminal suppliers. I am not all that familiar with your industry. Could you elaborate a bit on that? Are you basically telling us that you are a regulated industry competing with an unregulated industry?

Mr. Heenan: Yes, in the provision of various types of equipment. In the not too distant future it will include telephone sets and PBXs, I guess, when Bell Canada starts.

Mr. Deniger: Would you like the government to include all of them in its regulation or to deregulate completely?

[*Translation*]

M. Vivian: Le RTT, notre organisation, ne l'a pas réclamée. J'ai un exemple qui, toutefois, répondrait peut-être à la question: Bell Canada a demandé qu'une enquête un peu plus approfondie soit faite sur la décision du CRTC au sujet des profits sur le contrat avec l'Arabie saoudite.

M. Deniger: Au fond, vous n'avez pas de griefs importants parce que le Conseil du trésor limite ces analyses aux aspects de la santé, de la sécurité et de l'impartialité. Vous n'avez pas l'impression que cela aiderait votre industrie de façon appréciable si les règlements qui vous concernent faisaient l'objet d'une analyse obligatoire.

M. Heenan: A mon avis, l'analyse de l'impact socio-économique devrait s'étendre à plus que ces aspects.

M. Deniger: Donc, à votre industrie.

M. Heenan: A des choses à l'intérieur de notre industrie, oui.

M. Deniger: Donnez un exemple.

M. Heenan: D'accord. Si un agent de réglementation décide qu'il vaut faire un règlement au sujet de la qualité du service à fournir, par exemple, je souhaiterais qu'il demande à l'industrie de préparer une analyse de l'impact qu'aurait ce règlement, ou encore qu'il la prépare lui-même. Autrement dit, quel sera le coût du règlement en comparaison des bénéfices qu'il engendrera s'il est mis en vigueur.

M. Deniger: Suggeriez-vous qu'il y ait une limite de 10 millions ou de 5 millions de dollars?

M. Heenan: Je pense qu'il faut faire chaque analyse, en déterminer les coûts et les bénéfices et décider chaque cas individuellement. Je ne crois pas qu'il soit possible d'établir une limite universelle.

M. Deniger: Ceci pourrait signifier des frais additionnels et des délais supplémentaires.

M. Heenan: L'analyse de l'impact socio-économique? Bien sûr, et c'est l'une de nos préoccupations. Il faudrait trouver le moyen de la faire sans ajouter à la bureaucratie et au personnel. Par ailleurs, on pourrait justifier des frais supplémentaires parce qu'elle pourrait entraîner l'abandon de certains règlements comportant des coûts inappropriés en regard des bénéfices prévus.

M. Deniger: Vers le bas de la page 15, vous mentionnez, à titre d'exemple, que le Réseau téléphonique transcanadien, dans le domaine de la location des terminaux pour les circuits de données, est en concurrence avec une foule de fournisseurs de terminaux qui, eux, ne sont pas réglementés. Je ne connais pas trop bien votre industrie. Pourriez-vous nous fournir quelques éclaircissements là-dessus? En somme, est-ce que vous nous dites que la vôtre est une industrie réglementée en concurrence avec une autre qui ne l'est pas?

M. Heenan: Oui, en ce qui a trait à la fourniture de divers types d'équipement. Bientôt, ceci comprendra les postes de téléphone et, je pense, les PBX, lorsque Bell Canada les lancera sur le marché.

M. Deniger: Préféreriez-vous que le gouvernement les incorpore tous dans ses règlements ou qu'il abolisse la réglementation?

[*Texte*]

Mr. Heenan: No, no. First of all, let me say this: Telephone companies agree that the monopoly telephone services, those services that can best be provided by a single supplier, should be regulated. No argument about it. Hopefully, enlightened regulations. Beyond that, regulation should be kept to a minimum, and in those areas where competition exists there should be even less need for regulation than if no competition exists. After all, regulation was first established as a substitute for competition. The conundrum is that the experience of some companies has been that the more competitive areas they get into, the more regulation they get in those areas, and that is what is cited here.

• 1030

So what we are really saying is no, the telephone companies should be allowed to participate in competitive activities, but they should be deregulated in those areas so that everybody is operating under the same rules. As it is now, the telephone companies are being handicapped considerably.

Mr. Deniger: I think that is fair.

Mr. Heenan: What is fair?

Mr. Deniger: Your comment.

Mr. Heenan: Oh, thank you. I thought you were saying it is fair that the telephone companies are handicapped.

Mr. Deniger: No, I am not. Believe me

Mr. Heenan: It is not fair as it is, I can tell you.

Mr. Deniger: On pages 18 and 19 of your brief, and I am skipping now a bit, you talk about a heightened role for Parliament, heading V, and you mention under it the problems that parliamentarians or committees have, i.e. small staffs, limited financial resources. Then you say at the top of page 19:

> Given the voluminous nature of regulations, the committee's task is a formidable one and it is unrealistic to expect any indepth review.

You are basically talking about the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. Would a possible suggestion be that the committee with the expertise, i.e., the Transportation Committee for transport regulations, and some communications also for that committee, act as a sort of appeal tribunal for the industry on regulations that it did not particularly like or did not agree with which the regulator has passed?

Mr. Heenan: I am not sure I understand the question.

Mr. Deniger: What I am basically saying is this: You have regulations that you disagree with. Right now, if you have regulations that you disagree with, you can put pressure here or these. What about using the committee with the expertise on the jurisdiction to look into that industry as an appeal tribunal for the industry for regulations it does not like?

[*Traduction*]

M. Heenan: Non, non. Premièrement, je tiens à dire que les compagnies de téléphone sont d'accord que les services de téléphone qui constituent un monopole, je parle des services qui sont meilleurs s'il y a un seul fournisseur, soient réglementés. Sans discussion. Préférablement, des règlements sages. Ensuite, un minimum de réglementation et, dans les secteurs où s'exerce la concurrence, il devrait y en avoir encore moins. Après tout, l'idée originale de la réglementation, c'était d'avoir un substitut à la concurrence. L'énigme, c'est que plus certaines compagnies s'engagent dans des domaines où la concurrence s'exerce davantage, plus les règlements sont nombreux en ces domaines, et c'est de cela dont parle le mémoire.

Ce que nous disons, en somme, c'est qu'on devrait permettre aux compagnies de téléphone de participer à des activités en concurrence avec d'autres, mais que les compagnies cessent d'être réglementées par rapport à ces activités afin que tous puissent mener leur exploitation en vertu des mêmes règles. A l'heure actuelle, les compagnies de téléphone subissent un énorme désavantage.

M. Deniger: Je crois que c'est juste.

M. Heenan: Qu'est-ce qui est juste?

M. Deniger: Votre observation.

M. Heenan: Oh! merci. Je pensais que vous disiez qu'il n'était que juste que les compagnies de téléphone soient désavantagées.

M. Deniger: Non, pas du tout. Croyez-moi, je ne suis pas contre les compagnies de téléphone. Bien au contraire.

M. Heenan: La situation actuelle n'est pas juste, je vous l'assure.

M. Deniger: Aux pages 18 et 19 de votre mémoire, j'en laisse de côté un peu, vous parlez d'un rôle plus important pour le parlement, c'est la rubrique V, et vous énumérez les difficultés auxquelles sont aux prises les parlementaires, c'est-à-dire un personnel restreint et des moyens financiers limités. Puis, au haut de la page 19 vous dites:

> Étant donné la nature volumineuse des règlements, la tâche du comité est énorme et il serait irréaliste de s'attendre à un examen en profondeur.

Vous parlez avant tout du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires. Serait-ce une suggestion valable que le comité spécialisé en la matière, par exemple le Comité sur les transports pour ce qui est des règlements relatifs aux transports, ainsi que certaines questions de communications dans le cas de ce comité, remplisse le rôle de tribunal d'appel sur les règlements adoptés par un agent de régulation mais auxquels l'industrie s'objecte?

M. Heenan: Je ne crois pas saisir le sens de votre question.

M. Deniger: Voici ce que je veux dire: il y a des règlements avec lesquels vous n'êtes pas d'accord. A l'heure actuelle, dans un tel cas, vous faites des représentations ici et là. Pourquoi ne pas se servir du comité spécialisé ou compétent dans l'objet de cette industrie, comme tribunal d'appel sur les règlements qui ne conviennent pas à cette industrie?

[*Text*]

Mr. Heenan: I am not sure I understand which committee you are talking about.

Mr. Deniger: Any committee.

Mr. Vivian: You are saying the House committee that has particular interest.

Mr. Deniger: Transport for air carrier regulations, and so on.

Mr. Vivian: First of all, I think the briefs and the remarks here were directed specifically at the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

Mr. Deniger: You basically say that it does not work. That you have too many regulations so it cannot work.

Mr. Vivian: With its present staff and funding, and we recommend that that be improved.

To answer your question more specifically, I think yes, it could work, but again, on grounds of practicality and cost, while I do not pretend to be very familiar with the workings of the House committees, my suspicion is that they are already very, very busy, and that in terms of assessing and placing priorities on their work, they would place the review of regulations pretty low on the list.

I think that there would be another reason for placing it in a single committee, which is what we have suggested here; that is, that the kind of expertise developed in reviewing regulations is not really just expertise in the subject matter, it is expertise in draftmanship, expertise in how discretion is exercised, expertise in regulation-making powers. Those were the real abuses that we were directing our comments to. If the objections to a particular regulation was subject matter oriented, was policy oriented, then I think your route would the preferable one. That is, come to the committee that has expertise in the subject area.

I should say that there already is a viable means of looking at regulations to which you object, and that is to go to the department. They will listen, and if you present a good case the regulations are changed.

Mr. Deniger: Again, I am skipping through your brief. Page 21, sunset clauses; basically you say they should be inserted. Could you give me an example of a case in your industry where a sunset clause would be helpful?

Mr. Heenan: I can give you a couple of examples in the industry where it might be beneficial, although I think in the one that comes to mind it might be a policy with respect to the ownership of satellite earth stations. There perhaps could be a clause that would say the regulation would exist for a certain period of time and some overt act would be necessary in order to extend it. That is not a particularly good example, because that is a subject that is under consideration continuously.

• 1035

Let me give you another example, one that I think is the sort of thing. If you happen to be involved in a federally chartered company then you are subject to the Canada Labour Code. I

[*Translation*]

M. Heenan: Je ne sais trop de quel comité vous parlez.

M. Deniger: N'importe lequel.

M. Vivian: Vous faites allusion au comité de la Chambre spécialisé en une matière.

M. Deniger: Le Comité sur les transports pour le réglementation relatives aux transporteurs aériens et ainsi de suite.

M. Vivian: Précisons d'abord que les mémoires et les remarques d'aujourd'hui s'adressent directement au Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires.

M. Deniger: En somme, vous dites que cela ne fonctionne pas, qu'il y a trop de règlements pour que cela fonctionne.

M. Vivian: A cause des ressources humaines et financières actuellement à sa disposition et nous recommandons une amélioration à cet égard.

Pour répondre plus directement à votre question, je pense en effet que cela pourrait fonctionner, mais encore une fois, sur le plan pratique et du point de vue des coûts—et je ne prétends pas être un expert sur le fonctionnement des comités de la Chambre—j'ai l'impression qu'ils sont déjà très, très pris et, qu'en évaluant leurs priorités et en les classant, ils placeraient l'examen des règlements vers la fin de la liste.

Une autre raison qui milite en faveur de confier cette tâche à un seul comité, ce qui a été suggéré ici, c'est que l'expertise accumulée lors de la revision des règlements touche à plus que le sujet des règlements; elle concerne également la rédaction, l'exercice de la discrétion, les pouvoirs de faire des règlements. C'est contre les abus réels en ces domaines que nos observations étaient dirigées. Si les objections à l'égard d'un règlement en particulier portaient sur le fond, sur la politique, alors je pense bien que votre proposition serait la meilleure. C'est-à-dire de présenter nos doléances devant le comité spécialisé dans le domaine en question.

Il y a déjà un moyen effectif de réagir à un règlement qui ne convient pas. C'est de communiquer avec le ministère. Ils vous écouteront et si votre cause est bonne, les règlements seront modifiés.

M. Deniger: Encore une fois, je saute un peu plus loin dans votre mémoire. A la page 21, les dispositions de temporalisation. En somme, vous dites qu'elles devraient être insérées aux règlements. Pouvez-vous me citer un cas dans votre industrie où il aurait été utile qu'il y ait une clause de temporalisation?

M. Heenan: Je peux vous donner un ou deux exemplus où ce serait bénéfique pour l'industrie, quoique dans le cas qui me vient à l'esprit, il s'agirait d'une politique relative à la propriété des stations terrestres de satellites. Il pourrait y avoir une clause indiquant une durée d'application du règlement et la nécessité d'une action précise pour étendre cette période. Ce n'est pas un très bon exemple parce qu'il s'agit d'un domaine qui fait l'objet d'un examen permanent.

J'au un autre exemple plus pertinent, je crois. Si vous êtes une compagnie à charte fédérale, alors le Code du travail du Canada s'applique à vous. Je ne connais pas tous les articles et

[*Texte*]

am not familiar with all of the clauses and regulations that fall under that but I do know that the definition of a manager under that code is a person who has the right to hire and fire; so when you have applications for certification of groups, that criterion is the major criterion by which the definition of whether or not somebody is subject to organization for certification is determined. I am suggesting that in certain specific applications that may be valid; certainly 40 or 50 years ago it was probably valid. But today, given the way employees are organized, the relationships that exist between the union and the management of the company, the grievance procedures that are available, the question of firing a permanent employee is a very serious one and is probably in many companies decided at a level two or three up from the supervisor of the individual. In my view, that is an outdated criterion upon which to determine whether a person is a manager or not, and I do not know how you would change that.

The thing that I favour about sunset legislation is that it forces a review and it forces somebody to do something to continue. It is so easy, in business as well as in government, to have practices carry on just by virtue of the fact that you have always done things that way.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Heenan: I am sorry I could not understand you in French. Your English is as good as mine.

The Chairman: David Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Heenan, with respect to suggestion No. 16 to 18, which deal with the policy mandate of an agency and the matter of policy directives, we have been advised that the telecommunications bill is a possible model for this. Do you feel that the bill as it was last introduced provides a clear statement of the mandate of and the policy for the CRTC?

Mr. Heenan: I think the telecommunications bill as it was proposed, if it were passed, would be an improvement over the current situation. We had made various representations which are on file with respect to some items in the bill that we were concerned about, and I quite frankly forget what a number of them were.

In general, however, let me say this. We did pay attention to the question of policy and the extent to which national telecommunications policy was intended to be defined in that bill. In my view, it was too general. It was not specific enough and left wide open the ability available to departments and agencies to make a wide range of regulations which could be claimed to be necessary in order to meet that policy because the policy was so broadly defined. I recognize that if you get too specific and the specifics that are included in the act become outdated, then it is difficult to change those, because you have to go through the parliamentary process. So there is a difficult choice that has to be made in that you must make the policy specific enough that the scope of the regulations is somewhat confined, yet not so specific that the act becomes outdated and difficult to administer.

[*Traduction*]

tous les règlements qui s'y rapportent mais je sais que le Code définit un gérant comme une personne qui a le droit d'embaucher et de renvoyer un employé. En conséquence, lors de l'étude d'une requête de certification de groupe, ce critère est le critère déterminant aux fins de décider si une personne donnée peut faire partie du groupe. Dans le cas de certaines requêtes particulières, ce critère est acceptable. Il y a 40 ou 50 ans, c'était probablement valable. Aujourd'hui, toutefois, compte tenu du degré d'organisation des employés, des relations entre le syndicat et la direction de l'entreprise, de la procédure des griefs, la question du renvoi d'un employé permanent est une question grave et, probablement, que dans plusieurs compagnies la décision est arrêtée à un niveau deux ou trois échelons supérieurs à celui du superviseur de l'employé. A mon sens, c'est un critère dépassé pour décider si une personne est oui ou non un gérant. J'ignore comment changer cela.

Ce qui me plait dans la législation de temporalisation c'est qu'elle force quelqu'un à agir pour que la situation se continue. C'est tellement facile, dans le monde des affaires comme dans le milieu gouvernemental, de continuer les même pratiques simplement parce que cela s'est toujours fait ainsi.

M. Deniger: M. le président, je vous remercie.

M. Heenan: Je regrette de n'avoir pu vous écouter en français. Vous parlez l'anglais aussi bien que moi.

Le président: David Berger.

M. Berger: Merci, M. le président. M. Heenan, je me réfère à vos suggestions numéros 16 et 18 qui traitent du mandat d'un organisme et de la question des directives relatives aux politiques. On nous a laissé entendre que le projet de loi sur les télécommunications pourrait être un modèle à cet égard. Pensez-vous que le projet, dans la forme où il fut déposé la dernière fois, est clair en ce qui concerne le mandat du CRTC et la politique qu'il doit mettre en œuvre?

M. Heenan: A mon avis, si le projet de loi sur les télécommunications était adopté tel qu'il est rédigé, ce serait une amélioration par rapport à la situation actuelle. Nous avions fait des représentations, qui font partie du dossier, au sujet de certains aspects du projet qui nous préoccupaient et, franchement, je ne me souviens pas d'un bon nombre d'entre eux.

D'une façon générale, toutefois, j'aimerais dire ceci. Nous avons considéré la question de la politique nationale sur les télécommunications et dans quelle mesure elle était exposée dans le projet de loi. D'une façon trop générale, à mon sens. Ce n'est pas assez précis et le projet laisse toute la marge possible aux ministères et aux organismes pour faire toutes sortes de règlements qu'on pourra justifier comme nécessaires pour satisfaire à la politique et ceci, parce que la politique elle-même est exposée en termes trop généraux. J'admets que si on est trop précis et que les précisions qui se retrouvent dans la loi perdent leur validité, il est alors difficile de les modifier, compte tenu du processus parlementaire. Donc, le choix est difficile: soit définir la politique d'une manière suffisamment précise pour restreindre en quelque sorte l'étendue de la réglementation, soit être moins précis pour éviter que la loi devienne désuète et difficile d'application.

[*Text*]

As we have said, the directive power is a means by which the legislators can bring things back on tract if the regulations are taking things in the wrong direction, but I do not think it should be relied upon to the extent that you say, Okay, we can make very broad policy statements or give very broad policy objectives, and then if we do not like what is happening we can bring it back with directive power. I think the directive power itself would have to be used with discretion.

• 1040

Mr. Berger: With respect to the directive power, you suggest that it should only be used in major policy matters. What examples can you provide us in the telecommunications field that would enable us to distinguish between major and minor?

Mr. Heenan: Let me give you two. One is a case where it has been exercised and another is a case where it has not yet been, I guess.

In 1977 there was a hearing conducted by the CRTC with respect to the question of whether or not Telesat Canada should become a member of the TransCanada Telephone System. The commission decided in the negative; that Telesat Canada should not become part of TCTS. The Governor in Council issued a decision which in effect approved the application for Telesat to become a member of TCTS, and in doing so the then minister of communications stated that the commission had failed to take into account, or at least to a sufficient degree, objectives of the government with respect to the development of a space industry in Canada. That is a case where the directive was exercised.

There have been a number of cases where decisions have been made by that same regulatory body and application was made to the Governor in Council for a change in the decision, and either it has been refused or no decision has come forth, which is perhaps even worse. There are a number of outstanding appeals to the Governor in Council with respect to decisions of the CRTC.

Mr. Berger: Would those deal with major matters or minor ones? I suppose you would say they are major.

Mr. Heenan: No, some of each. Certainly one, again one dealing with a member of the TransCanada Telephone System, Bell Canada, is the appeal they have made with respect to the CRTC decision that covers how the profits from the Saudi Arabian contract will be categorized. That is a major decision that can have a major impact on that type of activity by federally regulated companies, and that has been standing without a response for quite a while—since March, 1979, I am advised. That is a major decision that has been pending for much too long.

A second one is the hearing earlier this year, which we mention in the brief, where TCTS activities were being considered by the CRTC. There were a number of appeals

[*Translation*]

Le pouvoir d'émettre des directives, nous l'avons dit, est un moyen dont dispose les législateurs pour remettre de l'ordre si les règlements nous entrainent dans la mauvaise direction. Je ne crois pas toutefois qu'il faille s'en remettre sur ce pouvoir au point de dire, bon voilà, nous pouvons faire des exposés de politique très généraux ou donner des objectifs politiques très généraux et si on n'est pas satisfait de la tournure des événements, nous pourrons toujours rectifier grâce au pouvoir d'émettre des directives. Je pense qu'il faudra faire usage de ce pouvoir avec discrétion.

M. Berger: Au sujet du pouvoir d'émettre des directives, vous suggérez d'en restreindre l'utilisation aux questions de politique les plus importantes. A quels exemples feriez-vous appel dans le secteur des télécommunications pour établir la distinction entre les politiques de grande importance et de moindre importance.

M. Heenan: J'en ai deux à vous donner. Pour l'un, il s'agit d'un cas où le pouvoir a été utilisé tandis que pour l'autre on n'y a pas encore eu recours.

En 1977, le CRTC a tenu une audience sur la question de savoir si Télésat devrait devenir membre du Réseau téléphonique transcanadien. Le Conseil en décida par la négative; que Télésat ne devrait pas faire partie du RTT. Puis le gouverneur en conseil émit une décision qui avait pour effet d'accéder à la requête de Télesat de devenir membre du RTT. A la même occasion, le ministre des Communications déclara que le Conseil n'avait pas considéré, du moins suffisamment, les objectifs du gouvernement au sujet du développement de l'industrie spatiale du Canada. C'est un cas où le pouvoir d'émettre des directives fut utilisé.

Il y a un certain nombre de cas où des décisions ont été rendues par ce même organisme de régulation et une requête adressée au gouverneur en conseil pour une modification de la décision. Ces requêtes furent soit refusées, soit ignorées, ce qui est peut-être pire. Il y a encore, auprès du gouverneur en conseil, un certain nombre d'appels de décisions du CRTC qui attendent une décision.

M. Berger: Etaient-elles de grande importance ou d'importance moindre? Je suppose que vous les considérez de grande importance.

M. Heenan: Non. Il y en avait des deux sortes. Une certainement, qui encore une fois concerne un membre du Réseau téléphonique transcanadien, Bell Canada. Il s'agit de l'appel que la compagnie a inscrit contre la décision du CRTC au sujet de la catégorisation des profits tirés du contrat avec l'Arabie saoudite. C'est une décision de grande importance avec un grave impact potentiel sur ce type d'activités de la part de compagnies réglementées par le fédéral. Cet appel est pendant, sans réponse, depuis un bon moment—depuis mars 1979 me dit-on. Il s'agit d'une décision de grande importance qui est pendante depuis beaucoup trop longtemps.

Un deuxième exemple a trait à l'audience tenue plus tôt cette année, nous l'avons mentionnée dans le mémoire, alors que les activités du RTT furent examinées par le CRTC. Les

[*Texte*]

launched by provincial parties, either provincial governments or telephone companies regulated by provincial boards, against the decision of the board that some of their information had to be turned over the CRTC.

I would consider those two fairly significant. Those member companies feel they are fairly significant because they are a question of jurisdiction, federal jurisdiction versus provincial jurisdiction, over those companies. Again there have been no decisions.

Mr. Berger: We seem to have gotten the matters of directive power and appeals sort of intertwined. Do you feel they are one and the same?

Mr. Heenan: My understanding is that at the present time this is the only way by which the government can give this direction to these independent quasi-judicial agencies. I defer to the legal experts in the field but that is what I understand.

Mr. Vivian: It is an alternative way in which the government can bring its policy views to bear. Even though I think most of Mr. Heenan's comments were in the context of an appeal to the Governor in Council, under the relevant legislation, at least that for the federally regulated members of TCTS, the Governor in Council can also move on his own motion. That is, he need not wait for an appeal from one of the interested parties or the applicant company. He can, under the National Transportation Act, move on his own motion.

Mr. Berger: So you would say that in the kind of areas you have indicated there would be need for a policy directive.

Mr. Vivian: It would be a much simpler process I think is what we are saying. In the example cited by Mr. Heenan in respect of Telesat Canada's membership in TCTS, the minister of communications of the time indicated in her press release that had there been a more effective mechanism, and I think she was referring to a directive power, she would have much preferred that route rather than having to reverse the CRTC in their decision; that she could have used the directive mechanism at a much earlier date.

• 1045

Mr. Heenan: Before the fact.

Mr. Vivian: Yes, before the fact.

Mr. Heenan: It is my understanding that the government of the time, and to date as far as I know, considers this the process by which they must give direction to a body such as the CRTC.

Mr. Berger: The appeal process.

Mr. Heenan: Yes.

Mr. Berger: I would like to deal a bit with the subject of appointments. Basically we have been warned that talking in terms of the best candidate possible relative to the remuneration in terms of employment is just not realistic. Since most of the appointments are at the senior executive level, chairman

[*Traduction*]

parties provinciales, soit des gouvernements ou des compagnies de téléphone réglementées par des organismes provinciaux, instituèrent un certain nombre d'appels contre la décision du CRTC les enjoignant de lui remettre certains renseignements leur appartenant.

Je considère ces cas passablement importants et ces compagnies partagent ce point de vue parce qu'il y a là une question de compétence, la compétence fédérale contre la compétence provinciale relativement à ces compagnies. Encore une fois, la décision est pendante.

M. Berger: Il semble que nous avons, en quelque sorte, lié ensemble le pouvoir d'émettre des directives et les appels. A votre avis, forment-ils un tout?

M. Heenan: Ce que je comprends c'est, qu'à l'heure actuelle, c'est le seul moyen dont dispose le gouvernement pour donner des directives à ces organismes indépendants et quasi-judiciaires. Je m'en remets aux experts juridiques en ce domaine, mais c'est la façon dont je comprends la chose.

M. Vivian: C'est un autre moyen dont dispose le gouvernement pour s'assurer que ses visées politiques auront un effet. Même si, à mon avis, la plupart des observations de M. Heenan étaient faites dans le contexte d'un appel au gouverneur en conseil, en vertu de la loi pertinente, pour ce qui est des membres du RTT qui sont réglementés par le fédéral, le gouverneur en conseil peut également agir de son propre chef. Il n'a pas à attendre qu'un appel soit logé par l'une des parties intéressées ou par la compagnie requérante. En vertu de la Loi nationale sur les transports, il peut agir de sa propre initiative.

M. Berger: Diriez-vous alors que pour les domaines que vous avez mentionnés, il serait nécessaire d'obtenir une directive sur les politiques.

M. Vivian: Ce procédé serait beaucoup plus simple. C'est ce que nous disons. Dans l'exemple cité par M. Heenan au sujet de l'accession de Télésat Canada au RTT, le ministre des Communications, à l'époque, avait déclaré dans son communiqué de presse que s'il y avait eu un mécanisme plus efficace,—je crois bien qu'elle faisait allusion au pouvoir d'émettre des directives—elle aurait de beaucoup préféré utiliser ce moyen que d'avoir à débouter le CRTC de sa décision; elle aurait préféré avoir recours au mecanisme de la directive beaucouà plus tôt.

M. Heenan: Avant l'événement.

M. Vivian: Oui, avant l'événement.

M. Heenan: A ma connaissance, le gouvernement de l'époque, et celui d'aujourd'hui je pense, considère que c'est le mécanisme qui leur permet de donner des directives à un organisme comme le CRTC.

M. Berger: Le mécanisme d'appel.

M. Heenan: Oui.

M. Berger: J'aimerais qu'on discute un peu de la question des nominations. On nous a averti qu'il n'est pas réaliste de parler dans le sens de dénicher le meilleur candidat possible, compte tenu du traitement attaché à l'emploi. Puisque la plupart des nominations visent des postes à l'échelon supérieur

[*Text*]

and deputy minister level, what more do you feel can be done with respect to remuneration in general terms of appointment? You make a number of suggestions in this respect but how realistic are they? How remunerative can government make positions? How can government basically compete with private industry, should government be competing with private industry?

Mr. Heenan: Let me make a couple of comments with respect to this.

Our comments here are not offered only with respect to remuneration. I believe government at certain levels with respect to remuneration competes quite handsomely with private industry. In fact, some private industries find it difficult to match the government pay scales in some cases. Now, you do get into the situation where you have relationships of particular remuneration for particular appointments to government, deputy ministers or whatever, and in some cases that can be a problem. In some cases, if you want a specific person you may have to make special arrangements in order to get him.

I think the thing we were aiming at particularly is that, so far as I know at any rate, the present appointment process is one in which people who are going to be directly affected may have very little in the way of input, or little in the way of opportunity to comment upon the competence of candidates. I am sure we can think of various appointments which have been made by government and which have come as quite a surprise to people who are going to be directly impacted by the activities of the individual concerned, and where the people who are going to be impacted have not had any opportunity to express a view.

I think the point we want to make here is that certainly we should attempt to get the most competent people possible. They should not be partisan political appointments, and the people chosen should be people who do have backgrounds that are consistent with the job to be done. I guess that is the point we wanted to make.

Mr. Berger: Can you give us any examples of your participation in an informal consultation process leading up to the appointment of a commissioner—for example, in the CRTC?

Mr. Heenan: There have been several appointments made within the CRTC which, to the best of my knowledge, came as a complete surprise to most of the people in my industry. I would say that I do not know of anybody who knew of them. There is the odd occasion when, if there is a vacancy, we are asked if we are aware of anybody who should be considered. Names might be submitted, but what happens beyond that and the factors that lead one person to be chosen over somebody else are not known.

• 1050

Mr. Berger: Has anybody you have ever suggested indeed been selected, without divulging the name of that individual?

Mr. Heenan: In one case we were asked to submit names and I know of one specific name that was submitted. The individual who was considered to be well qualified, was not

[*Translation*]

de la direction, au niveau de président et de sous-ministre, que peut-on faire de plus au sujet des traitements par rapport aux nominations en général? Vous avancez quelques suggestions, mais sont-elles réalistes? Combien le gouvernement peut-il payer? Comment le gouvernement peut-il concurrencer l'industrie privée? Le gouvernement devrait-il être en concurrence avec l'industrie?

M. Heenan: Permettez-moi de faire une ou deux observations à ce sujet.

Les commentaires que nous avons faits ne visaient pas seulement le traitement. A mon sens, à certains niveaux de traitement, le gouvernement concurrence joliment l'industrie privée. En réalité, certaines entreprises privées ont des difficultés en certains cas à rivaliser avec le gouvernement pour certaines fourchettes de salaire. Puis, vous avez la situation où le rapport entre le traitement et le poste au sein du gouvernement, celui de sous-ministre ou autre semblable, cause parfois un problème. Si vous tenez à obtenir les services d'une personne en particulier, vous aurez probablement à prendre un arrangement spécial pour le convaincre d'accepter.

Le point qui nous intéresse plus particulièrement, c'est que, à ma connaissance, le système actuel de nomination n'accorde que très peu de possibilités, à ceux qui seront directement touchés par la nomination, d'intervenir en donnant leur avis sur la compétence des candidats. Je suis sûr que nous pouvons tous nous rappeler certaines nominations que le gouvernement a faites, à la surprise de ceux qui seront directement touchés par les gestes que poseront les individus ainsi nommés, sans que ces gens n'aient eu l'occasion d'exprimer leur opinion.

A notre point de vue, il faut sûrement essayer d'obtenir les services des gens les plus compétents et les personnes choisies devraient avoir une expérience reliée à la tâche à accomplir. Je crois que c'est l'essentiel de notre message.

M. Berger: Avez-vous des exemples de votre participation à une consultation officieuse préalable à la nomination d'un commissaire ou conseiller, au CRTC par exemple?

M. Heenan: Il y a eu plusieurs nominations au sein du CRTC qui, en autant que je sache, furent des surprises totales pour les gens dans mon industrie. J'irais jusqu'à dire que personne ne connaissait les personnes ainsi nommées. A quelques rares occasions, lorsque des postes étaient vacants, on nous a demandé si nous connaissions des personnes qui devraient être considérées. Des noms sont suggérés, mais ce qui se passe ensuite et les facteurs qui entraînent le choix d'une personne plutôt qu'une autre, nous n'en savons rien.

M. Berger: Sans divulguer le nom, pouvez-vous nous dire si une personne que vous aviez suggérée a déjà été choisie?

M. Heenan: A une occasion où on nous avait demandé des suggestions, je connais le nom de la personne qui avait été recommandée. Elle avait les qualités de l'emploi mais elle ne

[*Texte*]

chosen; the person who was chosen in fact had no experience in the field.

Mr. Berger: So you never have had an example then of suggesting somebody who was chosen.

Mr. Heenan: I have no knowledge personally of that having happened. I cannot say it has not happened that MT&T suggested somebody for the public utilities board in Nova Scotia and that person was appointed. I cannot say that has never happened. I do not know.

Mr. Berger: It never happened.

The Chairman: Could we turn the questioning over to Mr. MacLellan. I might add that we are very happy to have Mr. MacLellan with us. He was married a week ago Saturday and he has cut his honeymoon short to be back with us. Congratulations from all of us, Russ.

Mr. MacLellan: I am in amazingly good shape. It was not as tough as I thought it was going to be.

Mr. Heenan: I wonder why you are back in a week.

Mr. MacLellan: The Prime Minister decided that.

Mr. Heenan: Oh, yes.

Mr. MacLellan: One question about public information on the appearance of utilities and companies which you represent before public utilities and regulatory agencies. Have any of these companies you represent ever sent notice of the fact that they were appearing before regulatory boards with their billings?

Mr. Vivian: That is required under the CRTC rules, so at least for the federally regulated carriers the answer is yes.

Mr. MacLellan: I am thinking more of before the public utilities board in, say, Nova Scotia. I think there are only about three that you appear with before the CRTC.

Mr. Heenan: That is correct, yes.

I am not sure I understood the question.

Mr. MacLellan: I am sorry, I should have made that distinction.

Mr. Vivian: I think the question was, to what extent do the member companies of TCTS use bill inserts to advise the public that they are appearing before a regulatory hearing.

Mr. Heenan: Oh, all right. The CRTC have very specific regulations that set out the type size and the format and everything. Some of the other boards do too but I am not as familiar with those.

Mr. MacLellan: Moving to your suggestion No. 25, you provide some interesting comments regarding the publication of agency decisions. I would like to ask whether, in your opinion, the decisions of the CRTC do contain adequate reasons, with all of the relevant information on which they are based having been made available to you as participants in the hearing.

[*Traduction*]

fut pas choisie; en réalité on nomma une personne sans expérience pertinente dans ce domaine.

M. Berger: Donc, jamais quelqu'un suggéré par vous n'a été choisi.

M. Heenan: Personnellement, je n'ai pas connaissance que ce soit arrivé. Je ne peux dire que cela ne soit pas arrivé lorsque le MT & T avait suggéré quelqu'un pour la régie des services d'utilité publique en Nouvelle-Écosse. Je ne puis dire que cela n'est jamais arrivé. Je l'ignore.

M. Berger: Cela n'est jamais arrivé.

Le président: Ne pourrions-nous pas passer la parole à M. MacLellan. J'aimerais ajouter que nous sommes très heureux de la présence de M. MacLellan. Il s'est marié, il y a une semaine, samedi, et il a abrégé son voyage de noces pour être parmi nous. Toutes nos félécitations, Russ.

M. MacLellan: Je me sens dans une forme splendide. Ce ne fut pas aussi dur que je l'aurais cru.

M. Heenan: Je me demande pourquoi vous êtes revenu une semaine après.

M. MacLellan: C'est le premier ministre qui en a décidé ainsi.

M. Heenan: Ah! évidemment.

M. MacLellan: J'ai une question au sujet de la publicité concernant les comparutions des régies d'utilité publique et les compagnies que vous représentez auprès des régies d'utilité publique, et les organismes de régulation. Parmi les compagnies que vous représentez, y en a-t-il qui envoient, en même temps que leur facture, un avis de leur comparution devant un organisme de régulation?

M. Vivian: C'est obligatoire en vertu des régles du CRTC; du moins pour les télécommunicateurs réglementés par le fédéral, la réponse est oui.

M. MacLellan: Je songeais plus aux régies d'utilité publique, disons, en Nouvelle-Écosse. Pour ce qui est du CRTC, je crois qu'il n'y en a que trois, à peu près, qui comparaissent avec vous.

M. Heenan: C'est exact.

Je ne suis pas certain d'avoir compris votre question.

M. MacLellan: Pardon. J'aurais dû faire la distinction.

M. Vivian: La question, je pense, était: dans quelle mesure les compagnies se servent-elles de l'expédition des factures pour insérer un avis annonçant au public qu'elles doivent comparaître à une audience relative à la réglementation.

M. Heenan: Oh! je vois. Le CRTC a des règles précises qui stipulent la grosseur du caractère, le format et tout à tout. D'autres organismes font de même, mais je ne les connais pas bien.

M. MacLellan: Je passe à votre suggestion numéro 25. Vous nous faites des commentaires intéressants au sujet de la publication des décisions des organismes. A votre avis, les décisions du CRTC sont-elles suffisamment motivées, et tous les renseignements pertinents sur lesquels elles s'appuient vous ont-ils été préalablement communiqués, vu votre qualité de participant à l'audience.

[*Text*]

Mr. Heenan: This is a personal view. I believe as a general rule the CRTC decisions are well documented. I think they are almost impeccably documented from a legal point of view. That is an untrained legal view, but I think they are very well done from that point of view. I do have some quarrel with the extent to which the justification of the selection, or the acceptance of some evidence and the rejection of other evidence, is carried out. Some evidence is found to be persuasive, some is found not to be persuasive, and in some respects that is a subject of judgment. I guess I have wondered in some respects how in heck they could make the judgment that they made. They state the judgments they made. But I think legally they are impeccably done.

Mr. MacLellan: With regard to the last section on federal-provincial jurisdiction, on page 37 you say:

> If and when Canada's constitution is brought home, we anticipate that concurrent jurisdiction will be exercised by the federal and provincial levels of government in many areas now subject to federal/provincial dispute, including communications. Concurrent activities by both levels of government raises the spectre of growing duplication, overlap and the possibility of conflict.

With respect to these ideas and this philosophy, one aspect of the potential overlap that you did not address was that of the relationship between the Department of Communications and the CRTC. Is there any overlap at the federal level between these two bodies, and where do you see the potential future overlap between provincial and federal jurisdictions?

• 1055

Mr. Heenan: First of all, I may be in error in some aspects of this, but speaking generally, the conflict that exists between the DOC and provincial departments is not particularly what we are getting at here. I think there can be conflicts there with respect to who is responsible for certain activities, but by and large the conflict we are concerned with is conflict that might exist between or among regulatory authorities. In other words, does the CRTC have jurisdiction over interprovincial telecommunications rates and earnings, or do the intra member companies have that responsibility; do the intra regulators, the intraprovincial regulators, have that responsibility.

We are in the situation where people argue that the federal agencies have jurisdiction over interprovincial matters, although it has not been exercised in the telecommunications field. We have provincial agencies who contend that they have jurisdiction over all tolls or rates charged to people in their provinces, so that mean inter-rates for interprovincial services as well.

The thing that we think needs to be addressed in this question: who does have jurisdiction and how is the regulation going to be carried out. We have made very specific recommendations to the federal Department of Communications, who deal with the provinces in the establishment of this, that we should not follow the U.S. system. There, you have one

[*Translation*]

M. Heenan: Personnellement, je pense que les décisions du CRTC sont, en général, bien documentées. Du point de vue juridique, j'ai l'impression qu'elles sont documentées de façon impeccable. C'est l'opinion d'un non-juriste, mais je les considère extrêmement bien faites de ce point de vue. J'ai quelques reproches à formuler sur les raisons motivant l'acceptation de certains faits mis en preuve et le rejet de certains autres. Certaines preuves sont considérées comme convaincantes, d'autres pas, et, dans une certaine mesure, c'est une question d'appréciation. Il m'est arrivé de dire, comment diable ont-ils pu en arriver à cette conclusion. Ils exposent leurs décisions. Du point de vue légal, toutefois, leurs décisions sont irréprochables.

M. MacLellan: A la page 37, la dernière section sur les compétences fédérale-provinciales, vous dites:

> Si un jour la constitution est rapatriée, nous anticipons l'exercice d'une compétence concurrente, entre les niveaux fédéral et provincial de gouvernement, dans plusieurs domaines formant le contentieux actuel fédéral-provincial, y compris le domaine des communications. Des activités concurrentielles de la part des deux niveaux de gouvernement engendrent le spectre d'un double emploi croissant, du chevauchement et de la possibilité de conflits.

Dans cette optique, il y a un aspect de chevauchement potentiel dont vous n'avez pas parlé, celui des relations entre le ministère des Communications et le CRTC. Y a-t-il chevauchement au niveau fédéral entre ces deux institutions et où se situerait, à votre avis, le chevauchement potentiel entre les compétences fédérale et provinciale?

M. Heenan: Premièrement, je peux me tromper sous certains rapports, mais, d'une façon générale, le fait que nous voulons mettre en lumière ici n'a rien à voir avec les conflits entre le ministère des Communications et les ministères provinciaux. Il y a peut-être des conflits quant aux champs de responsabilités, mais tout considéré, le conflit qui nous occupe c'est celui qui existe peut-être entre les organismes de régulation. Autrement dit, le CRTC est-il l'organisme compétent en matière de tarifs et de recettes des télécommunications interprovinciales ou est-ce une compétence qui appartient aux agents intraprovinciaux de régulation.

Nous faisons face à une situation où des gens soutiennent que les organismes fédéraux sont ceux qui ont compétence lorsqu'il s'agit de matières interprovinciales, bien que cette compétence n'ait pas été exercée dans le domaine des télécommunications. Les organismes provinciaux prétendent qu'ils ont compétence sur tous les péages ou tarifs imposés aux résidents de leur province, ce qui inclut également les tarifs pour les services interprovinciaux.

Ce qu'il faut décider c'est ceci: qui est responsable et comment s'appliquera la réglementation. Nous avons présenté des recommandations très précises au ministère fédéral des Communications qui négocie avec les provinces sur un accord à ce sujet, lui disant que nous ne devrions pas adopter le système américain. Aux États-Unis, il y a un agent de régula-

[*Texte*]

regulator responsible for all the interstate activities, and other regulators responsible for the intrastate activities. The problem with that is that you then have two regulators, both regulating certain aspects of a telephone company's or telecommunications company's operation, and they tend to work in opposite directions in some cases; or the decision of one regulator will have an impact on the other regulator.

So we are saying that whatever way it is resolved, there should be a means by which the intraprovincial considerations are given due consideration as well as the interprovincial, and what we have suggested in other forums is some sort of a joint regulatory board, if it comes to that. We would have people who are responsible for the provincial regulations sit with a federal regulator. As it is now, we have the best arrangement as far as the financial regulation of the companies is concerned, because in all cases you have one regulator who is responsible for the total financial regulation of the company.

Mr. MacLellan: To get back to the other portion of the question, at the present time, is there any overlap between the Department of Communications and the CRTC, as you see it? Is there a conflict?

Mr. Heenan: Between the DOC and the CRTC?

Mr. MacLellan: Right.

Mr. Heenan: The DOC really is the government department that should be making policy. The CRTC is the regulator. I suspect there are conflicts between them, yes; from where we sit we feel there must be, or there appears to be. But I cannot give you specific cases where something has happened that is open evidence of such a conflict.

Mr. Vivian: Nothing springs to mind, but perhaps just a general comment.

The Department of Communications is responsible for issuing licences under the Radio Act, and the CRTC is responsible for issuing licences under the Broadcasting Act to cable undertakings. There has been a fair bit of press coverage in the past year or so about so-called pirate dish antennae, and the question that has to be addressed is this: If it is in fact a pirate or illegal station, who has the responsibility for closing it down? There is a kind of "After you, Alphonse" approach. I think the people at DOC point to the commission and the people at the commission point to the department. No effective enforcement action has yet taken place.

• 1100

So there is that overlap. There are policy considerations that are dealt with in both places.

There is one other interesting aspect. Reference was made, I think by Mr. Berger, to the Telecommunications Act. In the draft bill, C-16, there is a provision to have the commission exercise any responsibility that is presently within the power of

[*Traduction*]

tion responsable de toutes les activités trans-états et d'autres agents de régulation qui ont la responsabilité des activités à l'intérieur de chaque état. Le problème avec ce système, c'est qu'il y a alors deux agents de régulation qui réglementent tous deux certains aspects de l'exploitation d'une compagnie de téléphone ou de télécommunications et ils ont parfois tendance à œuvrer dans des sens opposés. Ou encore, la décision d'un agent de régulation aura un effect direct sur l'autre agent de régulation.

Nous disons donc que, peu importe la solution adoptée, il faudrait un mécanisme permettant de considérer à la fois les aspects intraprovinciaux et les aspects interprovinciaux. Nous avons suggéré devant d'autres tribunes, la création d'une sorte de conseil conjoint de réglementation, s'il faut en venir là. Il y aurait des responsables de la réglementation provinciale qui siègeraient avec l'organisme fédéral de régulation. Dans la situation actuelle, nous jouissons du meilleur système du point de vue de la réglementation financière des compagnies parce que, dans tous les cas, il y a un seul agent de régulation qui a la responsabilité de l'ensemble de la réglementation financière de la compagnie.

M. MacLellan: Pour revenir à l'autre partie de la question, selon vous, y a-t-il à l'heure actuelle chevauchement entre le ministère des Communications et le CRTC? Existe-t-il un conflit?

M. Heenan: Entre le ministère des Communications et le CRTC?

M. MacLellan: C'est bien ça.

M. Heenan: Le ministère est celui qui devrait établir la politique du gouvernement. Le CRTC, c'est l'agent de régulation. Je soupçonne, en effet, qu'il y a des conflits entre eux. De notre poste d'observation, nous avons l'impression qu'il y en a, mais je suis dans l'impossibilité de vous citer des incidents qui constitueraient la preuve d'un tel conflit.

M. Vivian: Rien de particulier ne me vient à l'esprit sauf peut-être une observation générale.

Le ministère des Communications a la responsabilité de l'émission des licences en vertu de la *Loi de la radio* et le CRTC est responsable de l'émission des licences aux entreprises de cablôdistribution en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les media d'information ont largement fait état au cours de la dernière année d'une soi-disante antenne-pirate. La question, alors, est celle-ci: s'il s'agit en fait d'une antenne-pirate ou d'une station illégale, qui a la responsabilité de mettre fin à son opération? Il y a une espèce d'attitude d'«après vous, Alphonse». Je pense que les gens du ministère des Communications s'en remettent au CRTC et ceux du CRTC au ministère. Aucun acte significatif d'exécution n'a encore été fait.

Donc, il y a chevauchement. Dans les deux endroits, on s'affaire au sujet des mêmes considérations de politiques.

Il y a un autre aspect intéressant. C'est M. Berger qui, je crois, a parlé de la Loi sur les télécommunications. Dans le projet de loi C-16 se trouve une disposition autorisant le Conseil à exercer toute responsabilité présentement réservée

[*Text*]

the minister. I do not know why that clause was put in there, but one reason might be that the CRTC is set up, they are familiar with hearing processes, and if a decision is made within DOC to open up the licensing process for frequency spectrum allocation, then they might well say, All right, it is a ministerial responsibility now, but we are going to have the commission carry that out because we think it lends itself to public hearings. So there is that possibility for a transference between the department and the commission.

The Chairman: In closing, could I order that we print your brief as an appendix to our record.

On behalf of all of us, all the members and staff, we would like to thank you for your excellent brief and for your very helpful presentation to us today.

We will recess for five minutes.

• 1102

• 1107

The Chairman: Could we resume our hearings into regulatory reform. We have with us now representatives from Telesat, Mr. Eldon Thompson, president, and Mr. Fred Bartlett, the director of regulatory matters. I understand you have a statement to make and then we can proceed to questions.

Mr. Eldon Thompson (President, Telesat Canada): Only a brief one, Mr. Chairman. I believe you have our brief and I really did not intend to go over that again.

There are a couple of things I might point out in case everybody is not familiar with them. One is that we do represent Telesat and Telesat is not a Crown corporation. It is a shareholder-owned company in which the federal government currently owns 50 per cent of the shares. The other 50 per cent are owned by the common carriers in Canada in various proportions.

I thought you might be a bit interested in my background, in that anything I say I guess represents my views as much as it does Telesat's views. I have been involved in regulation for roughly 25 years, I guess, primarily in the telephone business in Canada. I am relatively new with Telesat. I have been with Telesat for about six months. Previous to that, I spent two years as president of the New Brunswick Telephone Company and four years before that as president of the TransCanada Telephone System; before that, as a vice-president in New Brunswick Telephone for a number of years.

• 1110

In addition, I am vice-chairman of the Institute for Research in Public Policy, which has done a lot of work on regulation. So I have a basic interest in regulation as an individual, and as a CEO of a carrier it occupies about 50 per cent of my time, either directly or indirectly, as I think it does

[*Translation*]

au ministre. J'ignore pourquoi elle se trouve là, sauf peut-être parce que le CRTC existe; qu'il a l'expérience du processus des audiences et que si le ministère des Communications décidait d'élargir le processus d'émission de licences relatives à l'allocation de fréquences, il pourrait bien dire, très bien, c'est maintenant une responsabilité ministérielle, mais nous allons demander au Conseil de s'en occuper parce qu'à notre avis cela se prête à des audiences publiques. Il y a donc cette possibilité de transfert de responsabilités entre le ministère et le Conseil.

Le président: En terminant, j'ordonne que votre mémoire soit imprimé en annexe au procès-verbal.

Au nom de tous les membres et le personnel, je tiens à vous remercier pour l'excellence de votre mémoire, ainsi que pour votre présentation d'aujourd'hui qui nous est d'une grande utilité.

La séance est ajournée pendant cinq minutes.

Le président: Nous poursuivons notre audience sur la réforme de la réglementation. Nous accueillons maintenant les représentants de Télésat. M. Eldon Thompson, le président et M. Fred Bartlett, le directeur des affaires réglementaires. Nous entendrons d'abord votre déclaration puis nous passerons aux questions.

M. Eldon Thompson (président, Télésat Canada): Je serai bref, M. le président. Si je ne m'abuse vous avez reçu notre mémoire et je n'avais pas du tout l'intention d'y revenir.

Il y a une chose ou deux que je pourrais mentionner au cas où tous ne seraient pas au courant. D'abord, nous représentons Télésat et Télésat n'est pas une corporation de la Couronne. C'est une compagnie appartenant à ses actionnaires dont le gouvernement fédéral qui, à l'heure actuelle, détient 50 pour cent des actions. L'autre 50 pour cent appartient, dans des proportions diverses, aux compagnies canadiennes de télécommunications.

J'ai pensé qu'il vous intéresserait un petit peu de connaître mes antécédents, en ce sens que tout ce que je dis représente, je crois bien, mon point de vue tout autant que celui de Télésat. Je dirais que j'ai une expérience de la réglementation qui totalise 25 ans, surtout dans les entreprises de téléphone au Canada. Je suis relativement nouveau à Télésat, n'y étant que depuis environ six mois. Auparavant, je fus pendant deux ans président de la New Brunswick Telephone Company et pendant les quatre années précédentes, président du Réseau téléphonique transcanadien; avant cela, j'ai passé plusieurs années à la compagnie New Brunswick Telephone où j'étais l'un des vice-présidents.

De plus, je suis vice-président de l'Institut de recherche politique, qui a mené beaucoup de recherches dand le domaine de la réglementation. J'ai donc un intérêt réel dans la réglementation, d'abord personnellement, ensuite en qualité de P.d.g. d'une compagnie de télécommunications, cela occupe à

[*Texte*]

for most other CEOs in the business. For Telesat, it is the major influence, in fact, on our markets and on our costs, our prices, and on the scope of our operation. For a regulated company such as ours, while we are subject to the so-called burden of regulation that every company is subject to, the burden of direct regulation so much dwarfs the indirect that I really do not intend to comment on indirect regulation. It is there, it is not a great burden for us, relative to the size of regulation by a statutory regulatory authority.

From a personal point of view, I cannot help but think that direct regulation has gone too far in this country, in that it is counterproductive today. In saying that I do not mean to criticize the regulators per se; they are caught up in the system just as we are. But for a company such as Telesat, the major aspect of regulation that bothers me is that it is an inhibitor to effective and innovative performance, and it does that in several ways.

First of all, there are the direct costs, and for us that is about 8.5 per cent of our operating expense. That is, I think, more than we could, by any reasonable expectation, hope to reduce our costs by through achieving an equal amount of productivity improvement.

But the real costs are not the direct costs at all, they are the indirect costs—in terms of time lag, for example. We currently have five applications before our regulator. One of them has been there about eleven and a half months but the other four have been there more than a year, and that generates a lot of uncertainty. We operate in a high-technology business in which we must purchase big ticket items; satellites which, when launched, will cost today roughly $90 million apiece. They have to be ordered about four years before you put them in place, and they have to be ordered on the basis of serving some market which may exist, and we must estimate what will exist. Yet the size and scope of that market is determine in itself by regulation on either the broadcsting or carrier industries.

So this generates for mangement a great deal of uncertainty, which makes financing of the business difficult, it makes sizing of our satellites difficult, and it makes it difficult to determine just how we will be able to operate.

Then the regulatory process itself, as it is presently structured in Canada, is primarily reaward focused. The result is that a lot of our management attention, more than should be, I think, is focused on the past, not on the future. So instead of spending our time planning for an innovative and productive future of seizing opportunities, we spent I think too much time trying to build defences for the past, which is gone and we cannot do anything about it.

[*Traduction*]

peu près 50 pour cent de mon temps, directement ou indirectement, comme il arrive, je pense bien à la plupart des P.d.g. dans l'industrie. Pour Télésat, c'est en fait le facteur d'influence le plus important sur nos marchés et nos frais d'exploitation, sur nos prix et sur l'étendue de notre exploitation. Pour une compagnie réglementée comme la nôtre, bien que nous ayons à subir le soi-disant fardeau de la réglementation applicable à toute compagnie, le fardeau de la réglementation directe rend tellement insignifiante la réglementation indirecte que ce n'est réellement pas mon intention de parler de cette dernière. Elle existe et puis ce n'est pas un gros embêtement pour nous, en comparaison de l'étendue de la réglementation qui nous est imposée par l'autorité de réglementation désignée par la loi.

Personnellement, je ne peux m'empêcher de penser que la réglementation directe a dépassé les limites en notre pays, dans le sens qu'aujourd'hui elle va à l'encontre de la productivité. En disant cela, ce n'est pas mon intention de critiquer les organismes de régulation per se; ils sont pris dans l'engrenage du système tout comme nous. L'aspect le plus important de la réglementation qui ennuie une compagnie comme Télésat, c'est qu'elle empêche un rendement effectif et innovateur, et cela de plusieurs façons.

Parlons d'abord des coûts directs, et dans notre cas cela représente environ 8,5 pour cent de nos frais d'exploitation. C'est plus, je pense que ce que l'on pourrait raisonnablement s'attendre d'une réduction de nos coûts par une amélioration de la productivité d'un même pourcentage.

Toutefois, les vrais coûts ne sont pas du tout les coûts directs mais les coûts indirects—les délais, par exemple. Cinq de nos requêtes sont présentement entre les mains de notre agent de régulation. L'une d'elles y est depuis à peu près onze mois et demi, mais ils ont les quatre autres depuis plus d'un an. Cela crée beaucoup d'incertitude. Nous œuvrons dans une industrie hautement technologique dans laquelle il nous faut acquérir des articles qui coûtent énormément cher: des satallites qui, une fois lancés, coûteraient en dollars d'aujourd'hui 90 millions chacun. On doit placer la commande environ quatre ans avant de les mettre sur orbite; ils doivent être commandés en fonction d'un marché éventuel qu'ils doivent satisfaire et nous devons estimer cette éventualité. Pourtant, l'importance et l'étendue du marché sont définies par des règlements relatifs soit à la radiodiffusion, soit à l'industrie des télécommunications.

En conséquence, cette situation cause à la direction beaucoup d'incertitude, ce qui rend difficile le financement de l'entreprise, difficile la détermination de la taille de nos satellites et difficile la décision nécessaire à la façon de poursuivre l'exploitation de l'entreprise.

Le processus même de réglementation, dans son organisation actuelle au Canada, est donc fixé vers le passé. Avec le résultat que bon nombre de nos cadres, trop à mon goût, fixent leur attention sur le passé plutôt que sur l'avenir. Au lieu d'occuper notre temps à planifier en vue d'un avenir innovateur et productif visant à saisir les bonnes occasions, nous dissipons, selon moi, trop de temps à chercher des excuses pour

[*Text*]

Generally, formal regulation in Canada has taken on an adversarial colour, which I think is fine in terms of rate regulation but it is not very good in terms of problem-solving. I think we need some more co-operative mechanism in Canada through which we can look at the future and decide what our objectives and policies should be, and we do not have that today. I do not think the adversarial process is very well suited to the solving of problems.

These are the things we have tried to say in our brief in more depth. I will leave it at that and would be prepared to respond to questions if you have them.

The Chairman: Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Mr. Thompson, I am curious about any international ramifications or regulations to which Telesat may be attached, not with respect to general transmission but any launchings or co-operative agreements you may have with, say, the United States or other countries.

Mr. Thompson: There are two or three aspects to that. The first is that Canada does not have a launch capability and we have to date used NASA. The Americans have been very good about giving us space. We have explored using others, the European Space Agency and at one point the Russians, and so far NASA is the most competitive, from our point of view. We do that under the general auspices of the Canadian government and there have been no problems there, I think, of any major significance.

• 1115

We are required by our act to pay quite a bit of attention to canadian content. While we started in the satellite game with relatively low Canadian content, we are currently up in the new satellites to a 50 per cent plus level, and in earth stations to a level approaching 100 per cent. Under our act we are required, of course, to submit our procurement program to the minister for review, and what happens if he does not like it. But that is intended to ensure that Canadian content considerations are taken care of. So that is an international aspect of regulation. We must have some American technology still.

We also, in Canada, are very interested in cross-border satellite services. While we are a domestic carrier, historically telecommunications in North America have been considered domestic between Canada and the U.S. Just to put that in size, less than 10 per cent, I think, of Canada's international telecommunications are overseas, and 90 per cent are between Canada and the U.S.

[*Translation*]

justifier le passé qui n'est plus là et au sujet duquel nous ne pouvons rien faire.

Au Canada, l'application de la réglementation formelle a généralement pris une forme contradictoire ce qui, à mon avis, est acceptable pour ce qui est de la réglementation des tarifs. Ce n'est pas très efficace, toutefois, pour résoudre des problèmes. Je pense qu'il nous faut, au Canada, des mécanismes de meilleure coopération qui nous aideront à scruter l'avenir et à décider ce que devraient être nos objectifs et nos politiques—et nous n'avons pas cela aujourd'hui. Je ne crois pas que le processus contradictoire convienne bien à la solution des problèmes.

Voilà les choses que nous avons essayé d'exposer avec plus de profondeur dans notre mémoire. Je n'en dirai pas plus et je répondrai aux questions s'il y en a.

Le président: M. MacLellan.

M. MacLellan: M. Thompson, je suis curieux de connaître les ramifications ou les règlements internationaux auxquels est lié Télésat, non pas à l'égard des transmissions en général, mais plutôt au sujet des lancements ou des ententes de coopération entre votre compagnie et, disons, les États-Unis ou d'autres pays.

M. Thompson: Il y a deux ou trois aspects à cette question. Premièrement, le Canada n'est pas équipé pour faire des lancements et nous avons, jusqu'à maintenant, fait apel à la NASA. Les Américains se sont montrés très coopératifs en nous accommodant dans leur cédule. Nous avons exploré la possibilité de faire appel à d'autres, l'Agence européenne de l'espace et à un moment donné les Russes, mais jusqu'ici la NASA offre les meilleures conditions selon nous. Nous accomplissons cela sous l'égide du gouvernement canadien et, je ne crois pas, que nous ayions eu des problèmes de grande importance.

Notre loi exige que nous portions une attention particulière au contenu canadien. Bien qu'au début, le contenu canadien était relativement faible, nous avons maintenant atteint un niveau supérieur à 50 pour cent pour les nouveaux satellites et pour ce qui est des stations terrestres, le niveau atteint presque 100 pour cent. Bien entendu, notre loi nous oblige à soumettre notre programme d'achats au ministre à des fins de contrôle—qu'arriverait-il s'il ne l'aimait pas? Mais cette disposition existe pour garantir que les considérations relatives au contenu canadien ne soient pas oubliées. C'est là l'aspect international de la réglementation. Nous avons quand même encore besoin dans une certaine mesure de la technologie américaine.

Au Canada, nous sommes aussi très intéressés aux services transfrontières par satellite. Bien que nous soyons un télécommunicateur domestique, historiquement les télécommunications nord-américaines ont toujours été considérées comme étant domestiques, entre le Canada et les U.S.A. Pour vous donner une idée de l'ordre de grandeur, je pense que moins de 10 pour cent des télécommunications internationales du Canada se font avec des pays d'outre-mer et 90 pour cent entre le Canada et les États-Unis.

[*Texte*]

So it is very large, and that has been considered entirely domestic. There are interests afoot which would like to handle cross-border telecommunications via satellite, and that brings us under the aegis of regulation. First of all, CRTC have to approve any contracts we might go in to, but secondly, the two governments, the Canadian and American governments, must be in accord.

That is one. Then we get the odd peripheral thing. For instance, our satellite happens to cover Greenland, and the Danes have asked us if we would be interested in giving them a few circuits for Dennark-to-Denmark service. We can do that, I guess, but it does require government approval. The same thing would apply if we did anything for the Mexicans.

I think that about covers all of it.

Mr. MacLellan: On the same note about the government agencies that regulate Telesat, you mentioned that it is by the CRTC and the Department of Communications.

Mr. Thompson: Yes.

Mr. MacLellan: I am just looking at page 2 of the preface. Do you feel that the lines of responsibility are clearly drawn between these two regulating bodies?

Mr. Thompson: No they are not, and this is a problem for them, I think, as much as it is for us. For example, while Canadian content is something in which the Telesat Canada Act expresses an interest, there are no specific instructions. The CRTC, at the same time, may wish us to get our price down, and that may be in conflict with the general objective of Canadian content. The specifics of objectives such as that are not very well spelled out.

I guess the problem for the CRTC is that they are breaking new ground, and there are no policies and very few stated objectives. This is a problem for us too. For example, we know there is a Canadian interest in serving the north. A satellite is the way to do it, and it would make great changes in telecommunications in the north. But we are structured in our act with only one specific objective; to operate as a commercial entity, which means we have no way of subsidizing a very small population in the north with very expensive services unless the CRTC sees fit to allow us to charge more. But the limits of this kind of thing are not spelled out in any kind of detail, and they make room for differences of opinion between us and our regulator, between the DOC and the CRTC.

Mr. MacLellan: But there are not conflicts to that extent. You have quite properly noted the relationship of our work to that of the Economic Council of Canada, but I was surprised to learn that there is very strong opposition to the council's conducting a specific study with respect to the telecommunications industry, especially because it is my further understanding that it was the industry itself that stopped the study. Is this

[*Traduction*]

C'est donc très important et cela a toujours été considéré comme faisant entièrement partie du secteur domestique. Il y a des projets qui se forment avec l'intention d'exploiter un service de télécommunications transfrontières par satellite et ceci nous amène sous l'égide de la réglementation. Premièrement, le CRTC doit approuver tous les contrats que nous voulons conclure et deuxièmement, les deux gouvernements, l'américain et le canadien, doivent être d'accord.

C'est l'un des aspects. De plus, il y a parfois une affaire marginale. Par exemple, notre satellite s'adonne à couvrir le Groenland et les Danois nous ont demandé si nous serions intéressés à mettre quelques circuits à leur disposition pour l'établissement d'un service Danemark - Danemark. C'est faisable, je suppose, mais il nous faut l'approbation du gouvernement. Ce serait la même chose si nous voulions contracter avec les Mexicains.

Je crois que c'est à peu près tout.

M. MacLellan: Dans la même veine, au sujet des organismes du gouvernement qui réglementent Télésat, vous avez dit qu'il s'agit du CRTC et du ministère des Communications.

M. Thompson: Oui.

M. MacLellan: J'ai sous les yeux la page deux de la préface. Avez-vous le sentiment que les responsabilités sont bien démarquées entre ces deux organismes de régulation?

M. Thompson: Non, elles ne le sont pas et cela leur crée un problème, je pense, autant qu'à nous. Par exemple, la Loi sur la Télésat Canada souligne l'importance d'un contenu canadien, mais il n'y a pas d'instructions précises. Par ailleurs, le CRTC, peut viser la réduction de nos prix et cet objectif peut être incompatible avec l'objectif du contenu canadien. Les détails d'objectifs comme ceux-là ne sont pas trop bien exposés.

Je pense bien que le problème auquel fait face le CRTC' c'est qu'il œuvre dans un domaine nouveau et que les politiques sont inexistantes et les objectifs déclarés trop peu nombreux. Cela nous cause également des difficultés. Nous savons, par exemple, qu'il est dans l'intérêt du Canada d'avoir un service nordique. La solution évidente c'est le satellite et cela amènerait de grands changements au système de télécommunications dans le Nord. Notre loi, toutefois, nous donne un seul mandat spécifique: l'exploitation d'une entreprise commerciale, ce qui signifie que nous n'avons pas le moyen de subventionner la toute petite portion de la population dans le Nord par des services très coûteux, à moins que le CRTC ne nous permette de relever nos prix. Vous ne trouverez aucune indication, aucun détail sur les limitations dans ce genre de choses, et il s'ensuit des divergences d'opinion entre nous et nos agents de régulation, le ministère des Communications et le CRTC.

M. MacLellan: Mais cela ne constitue pas des conflits. Vous avez correctement noté la ressemblance de nos travaux avec ceux du Conseil économique du Canada, mais je fus étonné d'apprendre qu'on s'objecte vigoureusement à ce que le Conseil fasse une étude spécifique sur l'industrie des télécommunications, d'autant plus que je sais que c'est l'industrie elle-même qui l'a fait cessée. Serait-ce à cause des déclarations très

[*Text*]

because of the very provocative statements regarding the poor quality of regulation in this sector?

• 1120

Mr. Thompson: I think one of the underlying factors there was that the industry felt the Economic Council study was just one of many studies. There were many studies of regulation afoot on our specific industry, and I guess from the point of view of most people in the industry it might be time that somebody looked at some other industries and at some other regulatory problems. I guess the general feeling was that it was redundant.

Mr. MacLellan: Do you see our study in a different light in this regard?

Mr. Thompson: Yours is much broader in scope. I guess that was the only complaint I would have on the Economic Council proposal to zero in on telecommunications.

Now that is only one example. I think we have a general regulatory problem. All the regulatory agencies are going in the same direction under the same pressures, and it might be nice to use another guinea pig or two and give some people in our industry a breather.

Mr. MacLellan: As a legislator, I am particularly concerned with your second paragraph on page 1, especially with your view that

> the current regulatory process is increasingly hindering management effectiveness, and may even have contributed to stagnation or delay in the introduction of new technologies and services of potential national benefit.

While I appreciate that you developed this comment in more detail in your written brief, I wonder if you could revive any specific examples to support the condemnation of the current regulatory process.

Mr. Thompson: I think Telesat Canada itself is a good example. It was established in 1969 basically as the result of federal government examination of telecommunications, satellites, science and high technology manufacturing in Canada. It was established in the national good and became the first operating domestic satellite system in the world, much in advance of the situation in the United States, where domestic satellites did not appear until about 1975 or 1976.

But at that point we dropped the ball, in that policies on the kinds of services which might use the satellite, like pay television, for example, were not pursued and resolved. A clear policy on service to the north was not pursued and resolved. For companies such as Telesat to be effective, if it were intended originally to become a third national retail carrier it would have had to have been given full interconnection rights, which it did not have. That meant in the end Telesat had to decide to become a carrier's carrier.

[*Translation*]

provocantes au sujet de la piètre qualité de la réglementation en ce domaine?

M. Thompson: D'après moi, l'un des facteurs sous-jacents dans tout ceci, c'était que l'industrie voyait dans l'étude du Conseil économique simplement une autre étude parmi plusieurs études en marche sur la réglementation de notre industrie et je pense que, du point de vue de la plupart des gens dans notre industrie, il était sans doute temps que quelqu'un s'intéresse à d'autres industries et à d'autres problèmes de réglementation. L'impression générale était que c'était redondant.

M. MacLellan: Notre étude vous apparaît-elle sous un jour différent?

M. Thompson: La vôtre a une portée beaucoup plus vaste. Le seul grief qu'il y avait à l'égard du projet du Conseil économique, c'était qu'il se limitait aux télécommunications.

Bien sûr, ce n'est là qu'un exemple. A mon avis, nous avons un problème d'ordre général au sujet de la réglementation. Tous les organismes de régulation sont orientées dans le même sens sous la même impulsion. Ce serait une bonne chose qu'on se trouve un ou deux autres cobayes et qu'on laisse souffler les gens dans notre industrie.

M. MacLellan: En qualité de législateur, le deuxième paragraphe de la page 1 de votre mémoire m'inquiète, particulièrement votre opinion que . . .

> le processus actuel de réglementation gêne la direction efficace des affaires et pourrait avoir contribuer à l'inertie ou au retard quant à l'introduction de technologies nouvelles et de services nouveaux comportant des avantages nationaux potentiels.

Même si je sais que vous développez cet argument dans votre mémoire, auriez-vous l'obligeance de rappeler des exemples concrets à l'appui de la condamnation du processus actuel de la réglementation.

M. Thompson: Télésat Canada est lui-même un bon exemple. La compagnie fut crée en 1969 essentiellement pour donner suite à l'examen du gouvernement fédéral en matière de télécommunications, de satellites, de la science et de la fabrication d'une technologie de pointe au Canada. Elle fut établie dans l'intérêt national et elle devint le premier système domestique d'exploitation de satellites au monde, bien avant les États-Unis où les satellites domestiques n'ont vu le jour que vers 1975 ou 1976.

A cette époque là, toutefois, on cessa de s'y intéresser, dans le sens qu'on ne chercha pas à établir des politiques relatives aux types de services qui pourraient faire appel aux satellites, la télévision à péage par exemple, ni à résoudre les problèmes. On ne mit pas au point une politique claire sur le service nordique. Pour qu'une compagnie comme Télésat soit efficace, si l'intention première était d'en faire le troisième détaillant en télécommunications à l'échelle nationale, il aurait fallu lui donner tous les droits d'interconnexion qu'elle n'avait pas. En fin de compte, ceci obligea Télésat à devenir le télécommunicateur des télécommunicateurs.

[*Texte*]

So those are policy issues with their roots in regulation which were not resolved in a timely fashion, and many are indeed still not resolved.

Mr. MacLellan: Do you have any comments as to how these things can be resolved, and where you see the shortcomings can be overcome perhaps?

Mr. Thompson: One thing we must recognize, I guess, is that perfection is rarely found in nature, and if we seek the perfect solution we will not find it. I think in Canada in some of these areas we have been attempting to find the perfect solution. At the same time, we also have to recognize that no decision is a decision. No decision on the level of permissible program transmission in Canada is the decision to allow pirate stations to grow up, allowing a vast influx of American programming. I think we have to recognize that no decisions are decisions, and somebody has to decide. I guess that is you people in Parliament ultimately, but perhaps the regulators have to take the bit in their teeth and make some clear decisions.

Mr. MacLellan: In the firt two paragraphs on page 2 you note that there has been "massive growth in regulation". I am somewhat confused as to what you mean by the growth of regulation with respect to the telecommunications industry, perhaps because I am not as knowledgeable about that industry as I would like to be. I ask this question because it is my understanding that the regulatory scheme for federal telecommunications carriers was established in the early 1900s and has in fact changed very little since that time.

Mr. Thompson: Up until the late sixties, in telecommunications regulation was primarily rate regulation; but since costs were tumbling under the improved productivity made possible by new technology, rates had a tendency to be a problem as well. So the problem there was deciding whether essentially lower rates would be allowed. But then in the late sixties the pressures from inflation began to take hold and it became necessary for many of the telecommunications companies to raise their prices. That made it an entirely different ballgame, because at the same time there were consumer interest groups growing up and beginning to contest the prices, which were increasing.

• 1125

So from that we evolved in the seventies well away from basic rate regulation into examining questions of basic quality, questions of basic management decisions. There is a tendency today, fact, for every rate application to become the forum by which special interest groups will seek to capture the attention of the press, as much as anything, on subjects that may be well removed from the questions under direct examination.

But the regulators, in the process, are thrusting into management questions. If I were on a witness stand at any given

[*Traduction*]

Ce sont là des problèmes de politiques, ayant leur origine dans des règlements, qui ne furent pas résolus au bon moment et dont plusieurs demeurent sans solution.

M. MacLellan: Avez-vous des suggestions sur la façon de résoudre ces problèmes et peut-être sur les failles qui peuvent être comblées?

M. Thompson: Nous devons accepter, à mon sens, que la perfection est rare en ce bas monde et que si nous recherchons la perfection, nous ne la trouverons pas. Je pense qu'au Canada, nous avons recherché en certains de ces domaines la solution idéale. Nous devons également comprendre que l'absence de décision est en soi une décision. L'absence de décision au sujet du pourcentage de la transmission acceptable de programmes au Canada, est une décision de permettre aux stations-pirates de progresser et d'admettre une masse de programmes américains. Nous devons reconnaître qu'aucune décision, c'est une décision et que quelqu'un doit prendre une décision. Je suppose qu'en définitive, c'est à vous du Parlement que cela revient, mais peut-être que les agents de régulation doivent attraper le taureau par les cornes et prendre des décisions claires.

M. MacLellan: Dans les deux premiers paragraphes de la page 2 vous soulignez que «la réglementation a connu une croissance massive». Je ne comprends pas trop ce que vous voulez dire par croissance de la réglementation en ce qui a trait à l'industrie des télécommunications, sans doute parce que je ne connais pas cette industrie aussi bien que je le voudrais. Je pose la question parce qu'à ma connaissance le régime de réglementation applicable aux télécommunicateurs fédéraux fut établi au début des années 1900 et a connu très peu de modifications depuis.

M. Thompson: Jusqu'à la fin des années 1960, la réglementation des télécommunications visait surtout la réglementation des tarifs. Toutefois, les coûts s'étant mis à dégringoler grâce à une meilleure productivité rendue possible par la nouvelle technologie, les tarifs ont eu tendance à devenir aussi des problèmes. Alors, essentiellement le problème était de savoir si on devait permettre des tarifs plus bas. A cette époque, toutefois, vers la fin des années 1960, les pressions de l'inflation ont commencé à se faire sentir et les compagnies de télécommunications durent relever leurs prix. Cela transforma la situation du tout au tout, car en même temps des groupes de consommateurs s'organisèrent et commencèrent à contester les augmentations de prix.

Cette situation évolua au cours des années 1970, en s'éloignant de la question première de la réglementation des tarifs pour se concentrer sur l'examen de questions telles que la qualité essentielle du service et des décisions de gestion des entreprises. Aujourd'hui, la tendance veut que chaque requête relative aux tarifs soit l'occasion d'un forum dont se serviront les groupes d'intérêts spéciaux pour tenter de s'accaparer, d'abord et surtout, l'attention des média sur des sujets qui n'ont peut-être rien à voir avec les questions à l'étude.

Les agents de régulation profitent de l'occasion pour s'immiscer dans des questions de gestion. Si j'étais appelé comme

[*Text*]

hearing, I can expect to be asked to defend management decisions that were made five years ago on the basis of today's facts. But there are no facts in the future; you make the best guess you can, sometimes an educated guess, based on your experience with some of these things. Five years later you may have some facts, but they are fairly useless in terms of redoing the old decision. So inquiring into those areas generates literally thousands of questions, hundreds of studies, thousands of man-hours spent researching information basically past oriented. You spend hours at regulatory hearings, days, in fact, redoing old decisions on the basis of what we know today.

It is a rare regulatory decision today that is clear-cut. Most of them demand a raft of new studies to be undertaken, each of which in turn will generate a raft of additional studies. It is like a tree. I cannot help but think that the benefit of some of these studies is not worth the cost of them. Sure, some of them are nice to know, but who do they benefit?

Mr. MacLellan: Perhaps you could give us a few more examples, Mr. Thompson. As you know, our job is to inquire into these aspects, and the more specific information we have the easier it is going to be. I would also be interested in what recommendations you would have regarding these vast number of studies; where you feel they could be consolidated, they could be cut down. There should be some way of not pursuing with the volume of them.

Mr. Thompson: Maybe I could try to deal with that.

Mr. Chairman: Excuse me, Mr. Thompson. I hate to interrupt you. The audio is not working terribly effectively so if you could speak up a little it would help us get the transcript of this.

Mr. Thompson: Would it help if I moved over in front of it?

The Chairman: Maybe that would help a little bit, yes. Thank you.

Mr. Thompson: Perhaps I could take your last question first. I think we may need two forums. We need a short decision-making forum for things like rates, prices. We need some other forum in which we can discuss the future in a nonadversarial fashion; a forum in which people like me, instead of trying to win a game, as you do in the adversarial process, can express their hopes and their fears and their estimates of the future, and in which others can do the same sort of thing. We can get to understand what each of the players would like to see happen in the future. Then those with responsibility, such as the carriers, for example, can gradually develop a set of objectives that are more closely geared to what the people in this country want, rather than have those kinds of considerations brought out in a trial kind of atmosphere by question and answer where it is not possible to probe the uncertainties, where you are attempting to arrive at fact in a future that has no fact.

[*Translation*]

témoin à n'importe laquelle audience, je m'attendrais sûrement à me faire poser des questions m'obligeant à défendre, à partir des faits d'aujourd'hui, des décisions de gestion prises cinq ans auparavant. Les faits du futur n'existent pas aujourd'hui; on hasarde une hypothèse, parfois une hypothèse savante, en se fondant sur l'expérience qu'on a de ce genre de choses. Cinq ans plus tard, les faits sont disponibles, mais ils ne sont d'aucune utilité pour refaire la vieille décision. Les enquêtes dans ces domaines engendrent, littéralement, des milliers de questions, des centaines d'études, des milliers de personnes-heures à chercher des renseignements orientés fondamentalement vers le passé. Vous passez des heures aux audiences sur la réglementation, plus correctement des jours, à refaire des vieilles décisions à partir des connaissances d'aujourd'hui.

Il arrive rarement, aujourd'hui, qu'une décision sur la réglementation soit catérogique. La pluapart des décisions nous force à entreprendre un train de nouvelles études et chacune de ces études provoqueront à leur tour un train d'autres études. C'est comme la croissance d'un arbre. Je ne peux m'empêcher que les bénéfices que procurent certaines de ces études n'équivalent pas au coût de leur préparation. Bien sûr, certaines d'entre elles sont bonnes à connaître, mais qui en bénéficie?

M. MacLellan: Vous pourriez peut-être nous citer quelques autres exemples, M. Thompson. Vous le savez, notre mandat c'est d'enquêter sur ces questions et plus nous aurons des renseignements précis, plus ce sera facile. Je serais également intéressé à connaître vos recommandations au sujet de ce grand nombre d'études; selon vous, pourraient-elles être consolidées, être moins nombreuses? Il doit bien y avoir un moyen d'en diminuer le volume.

M. Thompson: Je vais essayer de traiter de cette question.

Le président: Pardon, M. Thompson, de vous interrompre. Le système du son ne fonctionnant pas trop bien, je vous demanderais de parler un peu plus fort. Cela facilitera la transcription de votre intervention.

M. Thompson: Si je me plaçais directement en face du microphone?

Le président: Cela aiderait sans doute un peu. Merci.

M. Thompson: Avec votre permission, je répondrai d'abord à votre dernière question. A mon avis, il nous faudrait probablement deux forums. Nous avons besoin d'un forum pour les décisions rapides sur des choses comme les tarifs, les prix si vous voulez. Nous avons besoin d'un forum d'un autre type pour discuter du futur dans une atmosphère non-contradictoire, un forum où des gens comme moi, au lieu de tenter de gagner la partie comme c'est le cas dans le processus contradictoire, pourraient exprimer leurs espoirs et leurs craintes, leurs hypothèses sur l'avenir, et d'autres pourraient y apporter le même genre de contributions. Nous sommes capables d'en venir à comprendre ce que chacun de nous aimerait qu'il se passe à l'avenir. Ainsi, les responsables, les télécommunicateurs par exemple, pourraient progressivement mettre au point un ensemble d'objectifs qui seraient plus représentatifs de ce que les gens de ce pays désirent, au lieu de débattre ce genre de questions dans une atmosphère de procès, par des questions et des réponses, ce qui rend impossible l'exploration de l'in-

[*Texte*]

I think we need two forums. We need one forum which is oriented toward the future and toward planning and policy aspects, at least in telecommunications. We need another forum which allows us to get a quick decision on things we need quick decisions on, like what price will we be allowed to charge on a satellite system that is in existence and will be wound down and dead in two years time. By the time we get the price we will not be able to do anything with it. We need those kinds of things separated and made faster.

• 1130

I think there is a lack of a forum in which we can discuss the future and where we should be going, and a process by which we can arrive at a consensus as to what are the national objectives. They seem to be lacking today, they are unknown. When we go into a regulatory hearing we go in knowing that some of the objectives will be made known when the decision is delivered. It would be much more effective if we could know those objectives before we designed and built the thrust of our system.

You wanted some specific examples. We have spent a great deal of time at Telesat talking about antenna patterns during our rate applications. I know what the interveners who are interested in antenna patterns are after. They are wondering what coverage we will get and whether their particular interest groups will be able to have access to some of our services. The thing that is difficult is that all of our services may not be available to all people, because our services are commercial and designed to serve commercial interests as well as social interests. The antenna patterns basically serve management of the company in tapping a market and I do not really think they should be of much interest to anybody other than management. But the nature of that market is of interest to others, and groups that would like to get service over the satellite by some means may like to make that wish known, and they may want to find some way by which their particular service can be funded. Talking about antenna patterns and having engineers spending hours drawing antenna patterns is not the way to do it. I guess it is a chicken, not an egg. We should deal with the eggs.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Mr. chairman, I would like to get in a question here and a comment as well. Mr. Thompson, I appreciate your informing us that you had somewhat of a personal interest in the matter of regulation. Certainly you have taken somewhat of a philosiphical approach in your brief, which has not been that evident in some of the other industry briefs. At the same time, I must say that you sound very pessimistic. Maybe in the course of your comments on these questions you could point to some solutions, because that is what we are looking for. What do you want? Do you want deregulation? You have basically

[*Traduction*]

connu, alors que vous essayez de découvrir les faits d'un futur qui n'a pas de faits.

Je suis d'opinion qu'il nous faut deux forums: un forum axé sur l'avenir et la planification des politiques, du moins dans le domaine des télécommunications; un autre forum permettant d'obtenir une décision rapide sur des choses qui nécessitent des décisions rapides, comme le prix qu'on nous permettra de charger pour les services d'un système de satellite en opération mais qui, dans deux ans, sera épuisé et inerte. Lorsqu'on obtiendra le prix, il sera trop tard pour l'appliquer.

Selon moi, il nous manque un forum où discuter du futur, de l'orientation qui conviendrait, du processus qui nous permettrait d'aboutir à un consensus au sujet de nos objectifs nationaux. Nous ne semblons pas en avoir en ce moment et nous ne les connaissons pas. Lorsque nous allons à une audience sur la réglementation, nous savons que certains des objectifs ne nous seront connus qu'au moment de la publication de la décision. Ce serait beaucoup plus efficace si nous pouvions connaître des objectifs avant d'établir le plan des caractéristiques fondamentales de notre système et de commencer à les mettre en place.

Vous désiriez des exemples spécifiques. A Télésat, à l'époque de nos requêtes relatives aux tarifs, nous avons consacré beaucoup de temps à discuter de modèles d'antennes. Je sais ce que désire les intervenants qui s'intéressent aux antennes. Ils se demandent quel rayon de diffusion nous atteindrons et si les groupes qu'ils représentent auront accès à certains de nos services. La difficulté, c'est que tous nos services ne peuvent être disponibles à tous, parce que ce sont des services commerciaux qui sont destinés à servir à la fois des intérêts d'ordre commercial et des intérêts d'ordre social. Les modèles d'antennes permettent avant tout à la direction de la compagnie de s'approprier une part du marché et je ne crois vraiment pas qu'ils devraient intéressés à ce point les gens autres que les dirigeants de l'entreprise. La nature du marché, toutefois, en intéresse d'autres et les groupes qui aimeraient recevoir les services d'une satellite par un moyen quelconque, aiment bien faire connaître leur souhait et ils veulent trouver un moyen de faire subventionner le service qu'ils désirent. Ce n'est pas en parlant de modèles d'antennes, ni en ayant des ingénieurs dessiner des heures durant des modèles d'antennes, qu'ils obtiendront ce qu'ils veulent. Cela me semble une histoire de poule et non d'œuf. Pourtant, c'est de l'œuf dont il faut s'occuper.

Le président: M. Berger.

M. Berger: M. le président, j'ai une question et un commentaire. M. Thompson, je vous sais gré de nous avoir dit que vous aviez un intérêt personnel dans le domaine de la réglementation. Vous avez certainement abordé la question sur le plan des principes dans votre mémoire, ce qui n'était pas aussi évident dans certains des autres mémoires en provenance de l'industrie. Par ailleurs, je dois dire que vous semblez très pessimiste. Dans vos commentaires, vous pourriez peut-être nous indiquer des solutions parce que c'est ce qui nous intéresse. Que désirez-vous? L'abolition de la réglementation? En somme, vous avez

[*Text*]

said that the regulators are strangling you; that is really the bottom line of what you are saying. You did make one positive suggestion about perhaps needing two forums, a rate forum and some sort of a long-term forum.

I think it might be helpful to give us, as I say, a bit more meat. I know we can all be pessimistic about the thing but where do we go to? What are you advocating basically?

Mr. Thompson: I guess like a lot of others I feel a little helpless and swept up in a system which is going some place but we do not know where. I am not advocating that regulations be abolished. Price regulation in particular I think should be retained.

One specific suggestion would be that the regulator should make some decision as to what is competitive and what is not, and then get out of the competitive area. Right now in the competitive area the regulators are allocating markets, and thus it is not competition in the true sense of the word. It is an allocation based on regulatory rulings.

I think the regulated carriers, for example, should be subject to a burden test in which they should demonstrate that the competitive services in total are not a burden on the monopoly and noncompetitive services. On that basis, I think the regulators could forget about the competitive services, and that would cut their load by about three quarters.

• 1135

Mr. Berger: Do you seriously mean that? It would cut the load by three quarters?

Mr. Thompson: I think so. You would have to step right back and say, for example, to CN and CP, to TCTS and other carriers, look, chaps, cut it out in the marketplace. In terms of the management of the business, I guess you would have to ask whether the regulators are going to be able to manage it any more effectively than the people who are doing it, and frankly I doubt that. You know, people are about of an average intelligence and they are not going to do a hell of a lot better given the same information.

I think the regulators could move a lot further back towards price regulations and become a little less involved in trying to force certain social ends through regulation of prices, without enunciating what those ends are. So I guess the next positive suggestion I would make is that we would need to have some fairly clear objectives stated, probably by government, not by the regulators.

Mr. Berger: We would be getting into the area of policy directives.

I think Mr. Milligan has a supplementary question, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Milligan.

[*Translation*]

dit que les agents de réglementation vous prennent à la gorge. C'est ce que vous avez dit de plus grave. Une de vos suggestions était constructive, celle concernant le besoin de deux forums: un forum pour les tarifs et un autre pour les questions à long terme.

Je pense que ce serait utile si vous nous donniez un peu plus de matière à penser. Nous pouvons tous être pessimistes mais que devrions-nous faire? Au fond, que proposez-vous?

M. Thompson: Je pense que, comme bien d'autres, je me sens quelque peu impuissant et emporté par un système qui nous mène quelque part mais où, nous l'ignorons. Je ne préconise pas l'abolition de la réglementation, car je pense qu'on se doit de conserver, en particulier, la réglementation sur les tarifs.

Une suggestion précise que je fais, c'est que l'agent de régulation devrait décider ce qui est en concurrence et ce qui ne l'est pas, puis se retirer du secteur concurrentiel. A l'heure actuelle, les agents de régulation font la répartition des marchés dans le secteur concurrentiel. Ce n'est donc pas de la concurrence dans le vrai sens du mot, mais plutôt un partage fondé sur une décision de l'agent de la réglementation.

A mon avis, les télécommunicateurs, par exemple, devraient être soumis à un test de critères en vertu duquel ils auraient à faire la preuve que les services concurrentiels dans leur ensemble ne constituent pas un fardeau pour le monopole et les services non concurrentiels. Dans ces conditions, l'agent de régulation pourrait laisser de côté les services concurrentiels, avec la conséquence que son boulot serait diminuer dans une proposition des trois quarts environ.

M. Berger: Êtes-vous sérieux? Le pensez-vous vraiment? Une diminution des trois-quarts?

M. Thompson: Je le crois. Vous auriez à revenir en arrière et à dire, par exemple au CN, au CP, au RTT et aux autres télécommunicateurs, écoutez messieurs, prenez la part du marché que les clients vous attribueront. Du point de vue de la gestion de l'industrie, il faut se demander si les agents de régulation peuvent fournir une gestion plus efficace que ceux qui dirigent l'industrie, et franchement j'en doute. Vous savez, les gens ont tous à peu près une intelligence moyenne et ils ne feront guère mieux que les autres s'ils disposent des mêmes renseignements.

Je pense que les agents de régulation pourraient revenir d'une façon plus marquée à la réglementation des prix et essayer un peu moins d'imposer des objectifs sociaux par le truchement de la réglementation des prix, sans même dire ce que sont ces objectifs. Une autre suggestion positive que j'avance serait de dire que nous aurions besoin d'objectifs clairs et bien formulés, de la part du gouvernement et non pas par les agents de régulation.

M. Berger: Cela nous engagerait dans le domaine des directives sur les politiques.

M. le président, je crois que M. Milligan a une question supplémentaire.

Le président: M. Milligan.

[*Texte*]

Mr. Milligan: I was very interested in your comment that if the regulators got out of the area of market activity that is competitive as opposed to a question of monopoly, perhaps three quarters of the activities that they now spend time on could be avoided. I relate that back to a question asked earlier by Mr. MacLellan, which was on the opposition by the industry to the studies of the Economic Council in telecommunications.

My understanding is that to a very large extent those studies were directed at looking at the question of the boundaries of monopoly versus competitive activity in the telecommunications field, and it was one of approximately 16 areas of regulatory activity that were to be looked at by the council. Certainly it would seem to be directly relevant to the very question of what should be kept within the monopoly field and subject to direct regulation, and what perhaps could be freed up for competition. I find some inconsistency between the argument that perhaps we should hive off the activities that could be subject to competitive market conditions from regulatory control, and the acknowledged position on behalf of the industry that it did not want this research to be continued and did not want to co-operate with the Economic Council.

I wonder if you could comment on that seeming divergence in this.

Mr. Thompson: Yes, I will give you a split comment.

First of all, I would like to say that I was one of the people in the industry who was prepared to give the Economic Council specific examples and specific information. At that time I was not with Telesat, but I know the general view in the industry was that this was another bureaucracy in the making; that it was repetitive to work that the CRTC and the Department of Communications had in progress. I guess we all hearkened back to the Telecommission, which was a massive effort on the part of government and industry. I know I myself was involved in some 18 substudies on the Telecommission directly and there was not much optimism within the industry that the Economic Council would really come to grips with the problem. They felt it would be just another study, and a redundant one, tossed on top of what had been done.

In terms of my ability to plumb the mood of the industry, that is about all I can say on it. I think the question of the burden test is one the regulators have dodged. They have tended to deal with individual services rather than group competitive services in total, and to apply some sort of a burden test. They spent a lot of their time looking at individual rates and prices for individual services that are competitive, or that may be, and in an industry like telecommunications which is a vast industry today and very effective at lobbying, with big money changing hands, naturally there is a lot of controversy between interested parties, most of it with one eye cocked at the competition. I think that generates a lot of work which you

[*Traduction*]

M. Milligan: L'un de vos commentaires m'a particulièrement frappé. Vous avez dit que si les agents de régulation évacuaient le domaine des activités libres sur le marché, c'est-à-dire du domaine de la concurrence, en opposition au domaine du monopole, peut-être pourraient-ils se libérer des trois quarts des activités qui les occupent présentement. Je vois un lien entre cette déclaration et une question qu'a posée plus tôt M. MacLellan et qui avait trait à l'opposition manifestée par l'industrie aux études du Conseil économique sur les télécommunications.

A ma connaissance, ces études devaient porter, dans une large mesure, sur la démarcation entre les activités réservées au monopole et celles abandonnées à la libre concurrence dans le domaine des télécommunications. Et ce domaine particulier en était un parmi environ 16 secteurs assujettis à la réglementation que le Conseil devait étudier. Assurément, cela me semble relié précisément à la question de savoir ce qui devrait être retenu dans le secteur du monopole et assujetti à la réglementation directe et ce qui, peut-être, devrait être abandonné à la libre concurrence. A mon sens, il y a une contradiction entre l'argument que peut-être nous devrions dégager du contrôle de la réglementation les activités qui se prêteraient aux conditions concurrentielles du marché et la prise de position reconnue au nom de l'industrie que celle-ci ne voulait pas que se continuent les recherches du Conseil économique et ne voulait pas y apporter sa collaboration.

Je me demande si vous pourriez-nous expliquer cette divergence apparente.

M. Thompson: Oui. Mon explication sera double.

Premièrement, j'aimerais préciser que j'étais l'un de ceux qui, dans l'industrie, étaient disposés à fournir au Conseil économique des exemples précis et des renseignements précis. A l'époque, je n'étais pas à Télésat, mais je sais que la position générale adoptée par l'industrie, c'était qu'il s'agissait d'une autre bureaucratie en devenir; qu'il s'agissait d'une répétition du travail en cours à ce moment-là au CRTC et au ministère des Communications. Je dirais qu'alors nous nous sommes tous reportés à la Télécommission qui représentait un effort d'envergure de la part du gouvernement et de l'industrie. Je sais que pour ma part, j'étais directement engagé dans quelques 18 études subsidiaires de la télécommission et, dans l'industrie, il y avait peu d'optimisme quant aux chances du Conseil économique de réellement cerner le problème. Ils avaient le sentiment que ce serait seulement une étude de plus, une étude redondante à placer sur la pile de ce qui avait déjà été fait.

En autant que je puisse sonder l'humeur de l'industrie, c'est à peu près tout ce que je peux dire à ce sujet. La question d'un test de critères en est une que les agents de régulation ont évitée. Ils ont eu tendance à traiter des services sur une base individuelle plutôt qu'en groupes de concurrence considérés dans leur ensemble, et ils appliquaient une manière de test de critères. Ils passent un temps inouï à examiner des tarifs et des prix individuels pour des services individuels qui sont du domaine de la concurrence ou pourraient en être. Il faut dire que dans une industrie comme celle des télécommunications qui est devenue une très grande industrie et qui est très efficace dans l'art du lobby, il faut dire également qu'avec de

[*Text*]

would not need if you could decide what was going to be competitive, and let it be competitive.

• 1140

I am not sure that in a situation like this I can be much more specific than that. I guess I could try to find a few examples.

I will give you one. Back in the mid-1970s I was president of the TransCanada Telephone System and we invented a thing we called *Datapac*, a packaged switched network. It took us almost a year to get prices approved for that. I guess from where I sat in TCTS the regulatory groups involved were very reluctant to allow this thing to get to the marketplace before the competition could develop equivalent services and thus protect their future place in the marketplace. Now that kind of thing kills initiative and it kills innovation. Sure, it does allocate the market but it is not competition. If *Datapac* had been subject at the time to a burden test—which I guess you could not do for the future; you would have to let it ride for a couple of years and do it for the past—the thing could have been off and operating 11 or 12 months before it was. That was a service that led the world and it lost a year.

Mr. Berger: Could you just expand on your concept of a burden test? I am not that familiar with what you mean by it.

Mr. Thompson: You require the carriers to account for their capital used and expenses used for competitive services, separate and distinct from services called monopoly. You agree on the accounting system by which that account will be made and you determine that the competitive services should either operate at cost or make a contribution to monopoly services. They should not collectively be allowed to earn a loss at the expense of monopoly services.

Does that help?

Mr. Berger: I will have to read the transcript afterwards, but thank you.

Mr. Thompson: Basically, measure the revenues and costs of competitive services and they must be at least at zero or better. If competitive services in total lose cost, then I really think you have to require the company involved to bill the shareholders for that. You should not allow them to raise the price of a monopoly service to compensate for it.

I guess what I am suggesting is to deal with competitive services in the aggregate and let market forces establish prices and relative positions, rather than try to do that through the regulatory process.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

[*Translation*]

grosses sommes d'argent qui circulent, il est normal bien sûr que la controverse s'installe entre les parties, chacun gardant un œil sur le concurrent. Je pense que cela entraîne beaucoup de travail qui deviendrait inutile si vous pouviez décider ce qui doit être en concurrence et puis le laisser en concurrence.

Je ne crois pas que, dans une situation semblable, je puise être plus précis. Je suppose que je pourrais trouver quelques exemples.

En voici un. Vers le milieu des années 1970, j'étais président du Réseau téléphonique transcanadien et nous avons inventé un appareil auquel nous avons donné le nom de Datapac, un réseau à communication par paquets. Il fallut près d'un an pour obtenir une approbation des prix. Pour moi, au RTT, j'avais l'impression que les agents de régulation étaient très peu disposés à laisser cette chose apparaître sur le marché avant que les concurrents aient eu le temps de mettre au point des services équivalents et ainsi protéger leur part éventuelle du marché. Ce genre de choses détruit l'esprit d'initiative et d'innovation. Bien sûr, cela n'empêche pas la mise en marché, mais on ne peut appeler cela de la concurrence. Si on avait soumis Datapac à un test de critères—ce qui, je suppose, ne pourrait être fait pour l'avenir; on l'aurait donc laissé aller pour une couple d'années et fait le test sur l'expérience de ces deux ans—l'appareil aurait pu être lancé et exploité 11 ou 12 mois plutôt. C'était un service, le premier du genre au monde, et il fut retardé d'un an.

M. Berger: Pourriez-vous expliquer un peu votre concept d'un test de critères? Je ne suis pas très au courant de ce que vous voulez dire par là.

M. Thompson: Vous demandez aux télécommunicateurs de dévoiler le capital employé et les dépenses encourues pour leurs services en concurrence, séparément des services qui constituent un monopole. Vous vous entendez sur la méthode comptable qui sera utilisée pour le rapport et vous établissez que les services en concurrence doivent être exploités soit au prix coûtant, soit contribuer aux frais des services qui sont un monopole. L'ensemble des services en concurrence ne doivent pas toutefois produire une perte aux dépens des services en situation de monopole.

Saisissez-vous?

M. Berger: Je devrai lire le procès-verbal, mais merci tout de même.

M. Thompson: En pratique, mesurez les revenus et les coûts de services en concurrence et ils doivent marquer zéro ou mieux. Si, dans l'ensemble, les services en concurrence affichent une perte, je pense qu'alors on doit vraiment exiger de la compagnie qu'elle la charge aux actionnaires. Il ne faut pas leur permettre de relever le prix d'un service en situation de monopole pour compenser la perte en question.

En somme, je suggère qu'on considère les services concurrentiels dans leur totalité et qu'on laisse au jeu du marché le soin d'établir les prix et la position respective des concurrents sur le marché, plutôt que d'essayer de régler cela au moyen du processus de réglementation.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Howard Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Thompson, may I begin by commenting on what I consider to be the excellence of your submission. It is, as somebody indicated, concerned with the philosophy of regulation, as I understand it, and the background for it, as much as with the technical aspects, and I find that quite appealing. I am not a technocrat. I cannot make these kinds of professional judgments on the matter of regulation, but I can develop some attitude towards the philosophy that ought to precede regulatory action.

I am a litlle afrad that a lot of people would take aspects of your brief to be rhetorical. I think it is quite interesting that apparently your background involves you not only in the regulatory process from the receiving end, but you have been involved in other aspects of the regulated industry that you represent today. So I take you at your word, as either the author of the brief or the supporter of it, when you indicate some of the philosophical attitudes that you think should prevail. Particularly, I believe you are right in reminding us that our function and our mandate is to review government regulations in order to minimize the burden on the private sector.

Other things in your brief indicate that the swing should be towards deregulation and a very critical and sharp look at the regulatory field. It is not fair to say that Telesat is perhaps a prime example for total deregulation; that once having got established, there is very little public benefit from the regulation of your activity?

• 1145

Mr. Thompson: As presently operating I think you are right, in that we have chosen to operate as a carrier's carrier. There are reasons for that, I guess the chief one being that to operate on a retail basis Telesat would have to have retail knowledge and accessibility. But as a carrier's carrier everything we do is then transferred into a service by one of the carriers, who also must apply and get his price and conditions approved. From that point of view, spending a great deal of time in directly regulating our prices is repeated when you regulate the carrier's prices. We do have a monopoly though on satellites in Canada.

Mr. Crosby (Halifax West): Does anybody else want to put a satellite in Canada?

Mr. Thompson: Oh, back in the late sixties there were two or three groups that said they wanted to.

Mr. Crosby (Halifax West): Today in 1980, are there people rushing to put up satellites in Canada?

An hon. Member: Just the Russians.

[*Traduction*]

Le président: M. Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président.

M. Thompson, puis-je débuter par un commentaire au sujet de votre mémoire que je considère excellent. Votre mémoire porte, comme l'a dit quelqu'un, autant sur la philosophie de la réglementation, comme je l'entends, et ses causes que sur ses aspects techniques, et cela me plaît énormément. Je ne suis pas un technocrate. Je ne suis pas en mesure d'exprimer des opinions professionnelles en matière de réglementation, mais je puis acquérir un état d'esprit envers la philosophie qui devrait présider à la réglementation.

Je crains quelque peu que bon nombre de gens trouvent votre mémoire un exercice de rhétorique sous bien des rapports. Il est intéressant de noter, je pense, qu'auparavant votre expérience vous a mis en contact avec le processus de régulation non seulement du point de vue de celui à qui elle est imposée, mais également du point de vue de bien d'autres aspects relatifs à l'industrie réglementée que vous représentez aujourd'hui. Je vous crois sur parole, que vous soyez l'auteur du mémoire ou celui qui l'endosse, quand vous exposez certains des principes qui, selon vous, devraient prédominer en ce domaine. Je crois, en particulier, que vous avez raison de nous rappeler que notre fonction, notre mandat, est de passer en revue les règlements gouvernementaux afin de réduire au minimum le fardeau qu'ils imposent au secteur privé.

D'autres éléments de votre mémoire laissent entendre que l'élan devrait être dans le sens de l'abolition de la réglementation et d'un examen très sévère et très critique du domaine de la réglementation. Ce n'est pas juste de dire que Télésat est peut-être un bon sujet pour les fins de l'abolition de la réglementation; de dire, maintenant que vous avez été créé, que la réglementation de vos activités ne profite que très peu au public.

M. Thompson: Vous avez raison à cause de notre mode actuel d'exploitation, puisque nous avons choisi d'être le télécommunicateur des télécommunicateurs. Il y a des raisons à cela. Je dirais que la raison principale c'est que pour être un détaillant, Télésat aurait à connaître la vente au détail et y avoir accès. Alors, en étant le télécommunicateur des télécommunicateurs, tout ce que nous faisons est transformé en un service par l'un des télécommunicateurs qui doit aussi présenter des requêtes pour l'approbation de son prix et de ses conditions de vente. Considéré sous cet angle, le temps passé directement à la réglementation de nos prix est doublé par la réglementation des prix des télécommunicateurs. Ceci dit, nous avons toutefois le monopole sur les satellites canadiens.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Y a-t-il quelqu'un d'autre au Canada qui veut avoir un satellite?

M. Thompson: Vers la fin des années 1960, il y avait tout de même deux ou trois groupes qui ont dit qu'ils en voulaient.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Aujourd'hui, en 1980, y a-t-il des gens qui se ruent pour avoir des satellites au Canada?

Une voix: Seulement les Russes.

[*Text*]

Mr. Thompson: I think if we did not exist today what would happen is that the industrial part of our country would decide . . .

Mr. Crosby (Halifax West): No, no, not if you did not exist. Is there somebody seeking to compete with you in Canada today in the function you perform?

Mr. Thompson: Not to my knowledge, no.

Mr. Crosby (Halifax West): That is the answer though. That is the answer, Mr. Thompson. We have seen this already before this committee with respect to the cable television organizations. They came to their field at a time when others were seeking the same privilege from government to operate a cablevision system; but once they are in operation, once they have their facility established and operational, nobody can or wants to compete with them.

I am just not sure I understand the need for regulation except insofar as the public or some interested person has a complaint, and it leads me to put this to you: In order to resolve the extremities of total deregulation and total regulation, is there not some midground that occurs to you whereby, for example, in your own particular industry you would not be subject to day-to-day government regulation beyond the process by which you obtained your right or privilege? However, if any interested person or representative of the public had a complaint about the way in which you are operating your service, they could go before a regulatory agency, the CRTC or some appropriate agency in the field, and make a complaint about the way you are operating, and then you would be subject to government intervention if it were established that you were operating not in the public interest.

Mr. Thompson: That would have a great deal of appeal. I would guess that by the same process you would put limits on profitability and that sort of thing.

Mr. Crosby (Halifax West): I do not see the need to put limits.

I think it is very unfortunate, Mr. Thompson, that in Canada we have continued regulatory process almost for the sake of continuing regulatory process. There is one satellite organization in Canada, there are no others that I am aware of, and here we have this great massive regulatory process. For what purpose?

Mr. Thompson: I think what you are saying endorses what I said at the start: that we should shift our accent from defending the past and spend a little time on what we want to do with this device and look to the future.

Mr. Crosby (Halifax West): But I think we should examine why this came about. It came about because government legislation was introduced to take control of the area. As you say, there were a number of people seeking permission to build satellites and make them operational, but once that phase of the action passed it is unfortunate that we go on. You are not the only ones. There are many other areas in which once the activity is established by an appropriate public process the need for future regulation diminishes, apart from that safety

[*Translation*]

M. Thompson: Si, en ce moment, nous n'existions pas, je pense que le secteur industriel de notre pays déciderait . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, non, pas si vous n'existiez pas. Y a-t-il quelqu'un qui aujourd'hui voudrait être votre concurrent au Canada dans le rôle que vous jouez.

M. Thompson: A ma connaissance, non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est la réponse, alors, M. Thompson. Le comité a déjà constaté la même chose dans le cas des entreprises de câblodistribution. Ils ont commencé en ce domaine au moment où d'autres désiraient aussi obtenir du gouvernement le même privilège d'exploitation d'un système de câblodistribution; une fois leur exploitation commencée, une fois leur équipement installé et en état de fonctionner, alors nul ne peut ou ne veut les concurrencer.

La nécessité de la réglementation m'échappe, à moins que le public ou une personne intéressée n'ait un grief; cela m'amène à vous demander ceci: si l'on veut éviter les extrêmes, l'abolition de la régulation et la régulation à outrance, ne peut-on, selon vous, trouver un moyen terme en vertu duquel, par exemple, votre industrie ne serait pas assujettie à une constante réglementation gouvernementale au delà du mécanisme par lequel vous recevez votre droit ou privilège d'exploitation? Si, toutefois, un représentant du public ou une personne intéressée avait un grief à formuler au sujet de la façon dont vous exploitez votre service, il pourrait se présenter devant l'organisme de réglementation, le CRTC ou l'organisme compétent, et formuler son grief sur votre exploitation et alors, si on démontrait que votre exploitation se faisait à l'encontre de l'intérêt public, vous pourriez subir une intervention de la part du gouvernement.

M. Thompson: Cela me plairait beaucoup. Je suppose que de cette manière vous établiriez des limites sur les profits et autres choses du même genre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne vois pas la nécessité d'imposer des limites.

Je crois vraiment que c'est dommage, M. Thompson, que nous, au Canada, avons maintenu le processus de réglementation presqu'uniquement pour le plaisir de le maintenir. Il n'y a qu'une entreprise de satellites au Canada, en tout cas je n'en connais pas d'autres, et nous voilà avec cet imposant processus de réglementation. Dans quel but?

M. Thompson: Ce que vous dites semble être un endossement de ce que j'ai dit au début, c'est-à-dire que nous devrions cesser de défendre le passé et mettre l'accent sur l'avenir, en prenant un peu de temps pour décider ce que nous voulons accomplir avec ce truc.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais nous devons rechercher la cause de la situation actuelle. C'est arrivé parce que le gouvernement a présenté un projet de loi afin de prendre le contrôle de ce secteur. Comme vous l'avez souligné, il y a avait des personnes désireuses d'obtenir la permission de fabriquer des satellites et de les exploiter, mais une fois cette phase terminée, il est malheureux que nous continuions à nous en mêler. Vous n'êtes pas seuls, toutefois. Ils sont nombreux les domaines qui, une fois constitués par un processus public approprié, nécessi-

[*Texte*]

valve whereby an interested person can make a complaint before a regulatory agency.

I am only thinking out loud and asking for your comments. I think the difficulty we have, or I have, is that there does not seem to be any middle ground between total regulation and no regulation, and I think what we should look for is some kind of middle ground.

I want to move on very briefly to some of the difficulties you have mentioned in your brief and in your presentation today about the regulatory process, which involves an adjudication and an adversarial system. I say as a lawyer, and a practising lawyer, that this system in many cases has been taken over by the legal profession in terms of the developing technology of the regulatory process, and I think this in itself is choking off the whole purpose of the exercise. We are developing a kind of regulatory technocracy, if there is such a word, which has gone out of the hands of the people in the industry. Do you find that?

• 1150

Mr. Thompson: Certainly, as an engineer I can subscribe to the thought that perhaps there are too many lawyers.

I am sure there is something to what you say. It is a process, and of course people keep trying to enhance the process and make it better, and that means making it bigger. Somehow we need to step back and decide if it is the process we want, and some of the suggestions you have made have a lot of appeal for me. I think you could regulate an outfit like Telesat without getting into detail. You can look at the overall rate of return, you can look at its service to the public, those sorts of things. It is a very legalistic process today and it is becoming more so.

Mr. Crosby (Halifax West): But you are an almost involuntary contributor to the progression of this bureaucracy. As I understood your brief, you would favour some kind of a secondary tribunal to examine the decisions made by primary regulatory tribunals. Let me say this to you about that: Once you establish a super-board, the whole process becomes directed towards the precedents established by the super-board rather than the precedents established by the inferior board. People say, what difference does it make what the CRTC thinks about this, because this super-board has adopted this philosophy or that policy.

So all you succeed in doing is refining, as it were, the adversarial process. You will end up with something similar to the court system with the Supreme Court of Canada. It frustrates me that this evolutionary process just goes on and starts all over again. I would like to hear from you in general terms as to whether you think refinements can be made to the system that appears to be in force in Canada which will eliminate the kinds of problems you mention in your brief; that is to say, the strictures on private industry, the slowness of development and so on. Frankly, Mr. Thompson, and I am now playing devil's advocate, I do not think you can. I do not

[*Traduction*]

tent par la suite moins de réglementation, sauf pour cette soupape de sûreté qui autorise une personne intéressée à déposer un grief auprès de l'organisme de régulation.

Je pense tout simplement à haute voix et je désire avoir vos commentaires. A mon avis, votre difficulté, la mienne, c'est qu'il ne semble pas y avoir de moyen terme entre la réglementation totale et l'absence de réglementation. Selon moi, nous devrions chercher une sorte de moyen terme.

Je désire passer brièvement à certaines des difficultés dont vous avez fait état dans votre mémoire et dans votre témoignage d'aujourd'hui au sujet du processus de réglementation qui comporte une décision arbitrale et une procédure contradictoire. En qualité d'avocat, de praticien du droit, je déclare que ce système est devenu, sous bien des rapports, l'apanage de la profession juridique du point de vue de la technologie montante du processus de réglementation et je pense qu'en soi cette situation relègue à l'arrière-plan le but véritable de la réglementation. Nous sommes en train de créer une sorte de technocratie de la réglementation qui échappe au contrôle des gens de l'industrie. Est-ce là votre avis?

M. Thompson: Assurément, à titre d'ingénieur j'acquiesce à la proposition qu'il y a sans doute trop d'avocats.

Ce que vous dites n'est pas dénué de sens, à coup sûr. C'est un processus et, naturellement, les gens s'acharnent à tenter de le mettre en valeur et de l'améliorer, ce qui signifie en faire une grosse affaire. Il nous faut prendre du recul et décider si c'est bien le processus que nous voulons avoir et certaines de vos suggestions me plaisent énormément. Je pense qu'il est possible de réglementer une boîte comme Télésat sans aller dans les détails. vous pouvez surveiller le taux de rendement dans son ensemble, son service au public, ce genre de choses. Aujourd'hui et de plus en plus, c'est un processus juridique très formaliste.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans un sens vous contribuez, involontairement toutefois, à la croissance de cette bureaucratie. Si j'ai bien compris votre mémoire, vous seriez en faveur d'un deuxième tribunal qui examinerait les décisions rendues par le premier tribunal. A ce sujet, je vous dirai ceci: lorsqu'il y aura un tribunal supérieur, tout le processus s'orientera en fonction des précédents établis par le tribunal supérieur plutôt qu'en fonction des précédents créés par le tribunal inférieur. Les gens se diront: peu importe l'opinion du CRTC sur cette affaire puisque le tribunal supérieur a une philosophie différente ou a adopté une autre politique.

Ainsi vos efforts entraînent un raffinement, pour ainsi dire, du régime contradictoire. En définitive, vous aboutirez à quelque chose de semblable au système judiciaire avec la Cour suprême du Canada. Cette évolution me décourage. J'aimerais que vous me disiez si, de façon générale, vous croyez que des améliorations peuvent être apportées au système en vigueur actuellement au Canada qui auraient pour effet d'éliminer le genre de difficultés dont vous faites état de votre mémoire, c'est-à-dire, les entraves imposées à l'industrie privée, la lenteur du développement, etc... Pour parler franchement, M. Thompson, et je me fais maintenant l'avocat du diable, je ne

[*Text*]

think you can, by minor changes and so on, grafting on, correct the problem with the system. I think in many areas you would have to throw it out altogether.

Mr. Thompson: You certainly would have to make major changes. As I see the lack today, there is a lack of known objectives. Objectives are measured in terms of regulatory decisions, and that is three or four years down the pike. That is the wrong place to examine the objectives. We need some way of establishing policy or establishing objectives which are not enunciated today.

Enunciating objectives by decisions is the wrong way to do it. It is a very expensive way to do it. That would require stepping back to give the regulators some objectives to work toward. I think we could make some major cuts by doing the kinds of things suggested: by deciding what is competitive and letting it compete, by deciding what is monopoly and squeezing it back more to a price kind of regulation; and by using other co-operative forms to decide where we should be going, to develop consensus on where we should be going, but not allow a process that interferes with logical decision-making. You make the decisions when you must, based on the information that you have.

Mr. Crosby (Halifax West): I think that is an excellent point, Mr. Thompson, and I will just leave you with it. You have distinguished between industrial activities in respect of which there is competition and industrial activities in respect of which there is no competition. As I understand it, you say the competitive area should not be regulated and the noncompetitive area should be regulated, but only in a very restricted way. I think that is an excellent point. I think that is something we could look at, I will look at it, as to whether there should be some test developed, some competitive test, for determining whether regulations should exist or not.

• 1155

The cablevision people came before us and said much the same thing you are saying. Sure, they said, there is no other cablevision company, but we have to compete with all other kinds of media entertainment in order to attract customers. I understand that this is what you are saying as well. You may have the only satellite but you have to compete with other carriers of electronic data.

Mr. Thompson: That is right. That currently is one of our real problems because our costs are very high.

Mr. Crosby (Halifax West): I have no further questions.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. I have some questions that fall in Mr. Crosby's area and I would like to ask those first. That is, do you favour competition? Would you like to see other people in direct competition with you?

[*Translation*]

crois pas que ce soit possible. A mon avis, des modifications mineures, ici et là, ne suffiront pas à corriger le système. Dans bien des domaines, je pense qu'il faudra faire maison nette.

M. Thompson: Des modifications majeures seraient sûrement nécessaires. A l'heure actuelle, nous manquons d'objectifs connus. Les objectifs sont tirés des décisions relatives à la réglementation, donc sur des situations vieilles de trois ou quatre ans. C'est une bien mauvaise façon d'étudier les objectifs. Il faut trouver le moyen de créer les politiques ou d'établir les objectifs qui aujourd'hui ne sont pas encore formulés.

Formuler les objectifs par l'entremise des décisions n'est pas une bonne façon. C'est un procédé très coûteux. Il faudrait prendre du recul pour donner aux agents de régulation des buts à atteindre. On pourrait, à mon sens, sabrer dans le système en faisant certaines des choses que j'ai suggérées: décider ce qui est en concurrence et le laisser en état de concurrence, décider ce qui fait partie du monopole et le ramener au contrôle d'une réglementation du type applicable aux prix, et employer d'autres formes de coopération pour décider de la voie à prendre, pour mettre au point un consensus sur la voie à prendre, mais non pas permettre un processus qui s'interpose dans le mécanisme normale de la prise de décision. Les décisions se prennent quand c'est le temps et en se fondant sur les renseignements disponibles.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je crois que votre suggestion est bonne Monsieur Thompson et je vous l'accorde. Vous avez fait la distinction entre les activités industrielles qui sont concurrentielles et les activités industrielles qui ne le sont pas. Vous nous dites, si je saisis bien, que le secteur concurrentiel devrait être exempt de la réglementation et le secteur non-concurrentiel devrait être réglementé aussi peu que possible. A mon avis, c'est une excellente suggestion. Nous pourrions étudier cela. Je vais y regarder dans l'optique d'un test qui pourrait être mis au point, un test sous l'aspect de la concurrence, afin de déterminer s'il devrait y avoir des règlements ou non.

Lors de leur comparution les gens de la cablodistribution nous ont dit sensiblement la même chose. Bien sûr, nous ont-ils déclarés, il n'y a pas d'autres entreprises de cablodistribution, mais nous sommes en concurrence avec toutes sortes d'autres media de divertissement lorsqu'il s'agit d'attirer des clients. Je vois que vous dites la même chose. Peut-être êtes-vous le seul propriétaire d'un satellite, mais vous êtes en concurrence avec les autres télécommunicateurs pour ce qui est des données électroniques.

M. Thompson: C'est exact. C'est l'un de nos plus importants problèmes, à l'heure actuelle, parce que nos frais sont très élevés.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je n'ai pas d'autres questions.

Le président: M. Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Je désire commencer par quelques questions sur le même sujet que M. Crosby. Êtes-vous en faveur de la concurrence? Aimeriez-vous que d'autres gens soient vos concurrents directs?

[*Texte*]

Mr. Thompson: I do not think that would make sense in the satellite game because the costs are so high. I am talking about telecommunications in total. Some areas of telecommunications are very capital intensive and competition does not make much sense in those areas. Other areas are not, and competition makes a great deal of sense there because it brings innovation.

So for the basic telecommunications network I would think full competition would not be sensible. It would require duplication of very costly items, and satellites are one of them. But the use of satellites should become very competitive. There should be no restriction on use and what people can do, in a value-added sense, to convert those basic chunks of transmission capacity into useable services. Struck as we are as a carrier's carrier, we have got the capital-intensive portion. The value-added portion comes in deriving circuits and applying them to, say, a data circuit or a television circuit or a conference-TV arrangement. There is room for competition in that field.

Mr. Anguish: But in your own field, the satellite field, if you do not see the sense to competition and you very much favour deregulation, how do you remain accountable? How do you establish the objectivity of your organization? With the view that you do not favour competition in that field, it would not be very reasonable, and I tend to agree with you, because of the imperative costs that are involved in that. I think you should be very much regulated in the satellite field especially.

Mr. Thompson: It depends what you mean by regulation, I guess. Certainly we should, on that basis, be entitled to earn only a utility rate of return. In other words, we should not be able to charge what the traffic will bear. I agree with that entirely. If you have a monopoly of that sort you should earn essentially the cost of money in the open market, and not a great profit beyond that. You should be required to serve, and there are tests you can apply to that.

Mr. Anguish: Are there other ways you can see that being maintained in the ability to serve, or the objectivity being to serve, where you are not regulated?

Mr. Thompson: No, I cannot, and I am not suggesting that we not be. I am suggesting that we could get by with a much simpler form of regulation. For example, we could have our performance reviewed each year by a tribunal, which would look at the service we offer, look at the complaints.

Mr. Anguish: A sunset regulation?

Mr. Thompson: I do not know whether that is a sunset regulation or not, but certainly we could be subject to an outside authority from the point of view of are we serving our market, is it at a reasonable price, without getting into a very detailed item by item examination of our operation.

[*Traduction*]

M. Thompson: Je ne crois pas que cela aurait du sens pour ce qui est du domaine des satellites car les frais sont tellement élevés. Je parle de l'ensemble du domaine des télécommunications. Certains secteurs des télécommunications font appel à énormément de capitaux et, dans ces cas, la concurrence n'a pas grand sens. D'autres secteurs sont différents et, alors, la concurrence à énormément de sens parce qu'elle engendre l'innovation.

Donc, pour ce qui est du réseau de base des télécommunications, la véritable concurrence n'est pas indiquée. Elle entraînerait le dédoublement d'articles très coûteux, comme les satellites entre autres. Mais l'usage des satellites devrait devenir très concurrentiel. Rien ne devrait en restreindre l'usage ni ce que les gens veulent faire, dans le sens d'une valeur ajoutée, pour transformer ces moyens de base de transmission en services utilisables. Tant que nous serons, comme nous le sommes présentement, le télécommunicateur des télécommunicateurs, nous n'aurons que le secteur requérant des capitaux énormes. Le secteur de la valeur ajoutée inclut l'utilisation de circuits pour, disons, un circuit de données ou un circuit de télévision ou encore, un arrangement de télé-conférence. Dans ce secteur, il y a place pour la concurrence.

M. Anguish: Dans votre domaine toutefois, celui des satellites, si vous ne croyez pas à l'utilité de la concurrence et que vous êtes autant en faveur de la «dé-régulation», comment pourrez-vous être tenu responsable? Comment ferez-vous la démonstration de l'objectivité de votre entreprise? Puisque vous n'êtes pas en faveur de la concurrence en ce domaine, cela ne serait pas raisonnable, et j'ai tendance à être de votre avis, à cause des dépenses obligatoires qui sont impliquées. A mon sens, le domaine des satellites, tout particulièrement, devrait être réglementé rigoureusement.

M. Thompson: Je suppose que cela dépend de ce que vous entendez par réglementation. Assurément, de ce point de vue nous devrions avoir le droit uniquement à un taux de rendement d'utilité publique. Autrement dit, nous ne devrions pas être autorisés à changer ce qui serait acceptable à la clientèle. Je suis entièrement d'accord. Si vous avez un monopole de ce genre, vous devriez essentiellement tirer du marché le coût de votre investissement et un petit profit. Vous avez le devoir de servir et il y a des méthodes pour vérifier cela.

M. Anguish: Y a-t-il d'autres aspects relatifs au maintien de votre capacité à fournir un service, l'objectif étant de fournir un service, ou vous n'êtes pas assujetti à la réglementation?

M. Thompson: Non, je n'en vois aucun et je ne suggère pas que nous échappions à la réglementation. Tout ce que je suggère, c'est que nous pourrions fonctionner avec une forme plus simple de réglementation. Ainsi, à chaque année un tribunal pourrait passer en revue notre rendement. Il examinerait les services que nous offrons et les griefs dont nous fûmes l'objet.

M. Anguish: Des règlements de temporalisation?

M. Thompson: Je ne sais trop si c'est ce qu'on nomme un règlement de temporalisation, mais assurément nous pourrions relever d'une autorité externe quant aux aspects suivants de notre exploitation: nos services sont-ils disponibles sur le

[*Text*]

Mr. Anguish: You are the first to suggest to our committee that affected parties should have the right to seek policy direction from the government. I find that a bit surprising, given that 50 per cent or 51 per cent of your ownership is federal government. How do you reconcile that?

• 1200

Mr. Thompson: Government as an owner and government as a policymaker are two different things.

I guess what I am suggesting is that the regulators have the same problem we have. There are areas in which we have no policies and no obectives, and they attempt to do the best they can, I guess, in that environment and thus are very often faced with striking policy. My problem with them is that they strike policy after the fact. We as an operator have to try to determine what would be appropriate policy and act accordingly. When we buy satellites, for example, as we ordered in 1977, we have to make some estimate as to what reasonable policy is going to be when those satellites go in service in 1982. It would be much easier for us if we had some relatively clear statements of policy.

I suspect it would be easier for the CRTC if they had some relatively clear statements of policy on which to base their actions. That is lacking today. We work in the dark and the problem with it all, I guess, for us is that after you have done it someone comes along and says, "That is not consistent with policy as it exists today."

Mr. Anguish: Do you actually, in a manner of speaking, create your own policy and then hope the government goes along with it?

Mr. Thompson: Certainly, and every telecommunications carrier is faced with doing the same thing today. Most policies will become known when the decision is made on a particular rate application.

Mr. Anguish: You suggest that policy development should be a public one with participation. Would you be more specific about how the participation aspect of that would work?

Mr. Thompson: If you take pay-TV for example, we have gone through the Therrien Commission, which was not structured to look at pay-TV but to look at remote television. It ended up looking at pay-TV and got to be quite a public examination, with the ability of all interested parties to meet and say their piece. It seems to me we need that sort of thing on questions of that sort, but it has to be coupled then with somebody who is responsible for making a decision on policy. I guess from where I sit that is government. It should look at those sorts of things and make a decision about whether we are

[*Translation*]

marché et à un prix raisonnable, sans pour cela entrer dans tous les détails.

M. Anguish: Vous êtes le premier qui préconise, devant notre comité, que les parties qui se considèrent touchées devraient avoir le droit de s'adresser au gouvernement pour obtenir une directive sur les politiques. Cela m'étonne quelque peu, vu que 50 ou 51 pour cent de la propriété de votre entreprise est entre les mains du gouvernement fédéral. Pouvez-vous concilier ces deux choses.

M. Thompson: Le gouvernement en sa qualité de propriétaire et le gouvernement en sa qualité de créateur des politiques sont deux entités distinctes.

Ce que je dis au fond, c'est que les agents de régulation ont les mêmes problèmes que nous. Il y a des domaines où les politiques et les objectifs, sont inexistants et dans ces conditions, je suppose, qu'ils essayent de faire le mieux possible et, alors, ils sont souvent obligés d'établir des politiques. La difficulté qu'ils me causent, c'est qu'ils établissent ces politiques après coup. En qualité d'exploitant, nous essayons de déterminer ce qui devrait être la politique appropriée et nous agissons en conséquence. Lorsque nous achetons des satellites, par exemple, comme ce fut le cas en 1977, nous devons établir une hypothèse d'une politique raisonnable qui existera vraisemblablement au moment où ces satellites seront mis en service en 1982. Notre tâche serait beaucoup plus facile si nous disposions d'exposés relativement clairs des politiques.

Je soupçonne que ce serait également plus facile pour le CRTC s'il avait des exposés relativement clairs des politiques sur lesquelles il doit fonder son action. C'est ce qui manque aujourd'hui. Nous travaillons dans le noir et le problème avec tout ça c'est qu'une fois que nous avons fait notre travail, quelqu'un nous arrive et nous dit: «Cela ne cadre pas avec la politique en vigueur aujourd'hui.»

M. Anguish: En pratique, créez-vous, en un sens, votre propre politique avec l'espoir que le gouvernement la fera sienne?

M. Thompson: Bien sûr et tous les télécommunicateurs sont contraints d'en faire autant présentement. Pour la plupart, les politiques sont connues lorsque la décision est rendue au sujet d'une demande relative à un tarif particulier.

M. Anguish: Vous suggérez que l'élaboration des politiques procède d'un mécanisme faisant appel à la participation du public. Pouvez-vous nous fournir quelques précisions sur le fonctionnement de cette participation?

M. Thompson: Prenez la télévision à péage, par exemple. Nous avons connu la Commission Therrien qui n'avait pas été organisée pour étudier la télévision à péage mais la télévision aux localités éloignées. Finalement, elle s'est penchée sur la question de la télévision à péage et ce fut un examen public assez poussé auquel toutes les parties intéressées ont pu contribuer leurs opinions. Il me semble que c'est ce dont nous avons besoin au sujet de ce genre de questions, mais il faut également qu'en conséquence quelqu'un soit responsable de la décision à prendre en matière de politiques. Je dirais que c'est l'affaire du

[*Texte*]

going to have pay-TV or not, and let the rest of us get on with it.

I guess what I am suggesting is that for a business such as ours there are questions of operating importance, like what rate will we be entitled to charge, what piece of equipment will we be entitled to purchase, what rate of return will we be entitled to earn. To us that means how much money will we be able to borrow in the capital markets. These sorts of decisions are held up examining policy-type questions. I think we shoud separate the two.

The Chairman: That is a very good idea.

Mr. Thompson: I do not know whether that helps or not. We still need a forum and there should be one in which interested parties can come in and speak their piece, but it should not get in the way of decision-making. If we never reach a decision on pay-TV some of us have to do some things anyway to keep the business going. We should be entitled to make those decisions until such time as the policy on pay-TV, for example, is clear.

The Chairman: Excuse me for intervening. Should it be the CRTC that makes that decision, should it be some parliamentary body, or some other third group that you might want to suggest?

Mr. Thompson: I tend to think it should be government.

The Chairman: Surely you have made representations to government about these things and they are just sitting on the issue.

Mr. Thompson: What they seem to say to us is that we need a new telecommunications act before we can enunciate these sorts of things. I do not think that will help the situation at all. What they need to do is to enunciate a policy, as they did on the ownership of TVROs, for example. Right or wrong, that was a decision.

The Chairman: How do you force government to act quickly when they are not inclined to?

Mr. Thompson: I do not have an answer to that one. I spent a couple of years in government too and I did not have it then either.

The Chairman: You can write your MP.

Mr. Thompson: If he is on the right side that may have an immediate impact; it may not. But in the end the MPs are responsible to the public, the government itself is. They are a little closer to the public, I think, than the regulators are as such. In terms of implementing policy, that is a regulatory task.

• 1205

Mr. Kane: Just on the point of the telecommunications bill, some have advocated that as a model for policy direction to

[*Traduction*]

gouvernement. Il devrait s'intéresser à ces choses et décider si oui ou non nous aurons la télévision à péage et, ensuite, nous laisser faire le boulot.

Je suppose que j'essaie d'expliquer que pour une entreprise comme la nôtre, il y a des questions importantes d'exploitation, comme le tarif que nous serons autorisés à exiger, le matériel qu'on nous permettra d'acheter, le rendement que nous aurons le droit de gagner. Pour nous, cela signifie la somme d'argent que nous serons en mesure d'emprunter sur les marchés financiers. Des décisions de cet ordre sont retardés par l'examen de questions relatives aux politiques. A mon avis, il faut séparer les deux.

Le président: C'est une excellente idée.

M. Thompson: Je ne sais trop si cela vous est utile. Toutefois, nous avons quand même besoin d'un forum où les parties intéressées peuvent venir et se vider le cœur, mais cela ne devrait pas nuire à la prise de décision. Si on n'en arrive pas à une décision au sujet de la télévision à péage, certains d'entre nous devrons quand même agir pour maintenir l'entreprise en activité. Nous devrions avoir le droit de prendre ces décisions jusqu'au moment où les politiques relatives à la télévision à péage, par exemple, soient claires.

Le président: Pardonnez-moi d'intervenir, mais qui devrait prendre cette décision: le CRTC, un organisme parlementaire ou un troisième groupe que vous voudrez peut-être suggérer?

M. Thompson: Je suis porté à croire que cela revient au gouvernement.

Le président: A n'en pas douter, vous avez fait des représentations au gouvernement et il s'éternise a leur sujet. au sujet de ces choses

M. Thompson: Ce qu'on semble nous dire, c'est que nous devons avoir une nouvelle loi sur les télécommunications avant de pouvoir énoncer ce genre de choses. Ceal ne facilitera pas les choses, au contraire. Ce qu'il doit faire, c'est d'énoncer une politique comme l'a fait au sujet de la propriété des réémetteurs pour les fins de télévision, par exemple. Bonne ou mauvaise, c'était une décision.

Le président: Comment forcer le gouvernement à agir prestement quand il n'en a pas l'intention?

M. Thompson: Je ne connais pas de réponse à cette question. J'ai aussi passé une couple d'années au gouvernement et je n'avais pas de réponse en ce temps-là non plus.

Le président: Vous pouvez écrire à notre député.

M. Thompson: S'il est du bon côté, cela peut avoir un effet immédiat; peut-être que non. En fin de compte, toutefois, les députés sont responsables devant le peuple comme l'est le gouvernement lui-même. Ils sont un peu plus près du public, je pense, que ne le sont les agents de régulation. L'application des politiques, toutefois, est une tâche de réglementation.

M. Kane: Certains ont proposé le projet de loi sur les télécommunications comme modèle pour les directives sur la

[*Text*]

agencies. You mention that the bill itself is inadequate, and I take it you mean in terms of describing the policy.

Mr. Thompson: No, I did not say it was inadequate. I said I did not think it was going to solve the problem. The government then, in order to direct the agencies, as that bill would allow them, is going to have to decide what directions to give them.

Mr. Kane: So you are saying that process should be improved by having some public forum, it could be the CRTC, examine the broad policy implications. Then I suspect it would have to go back to the government in the form of a recommendation perhaps that would be accepted or altered or whatever.

Mr. Thompson: Yes.

Mr. Anguish: You have indicated in your brief to us that the process which currently establishes regulations does not really reflect today's trends in increased government consultation to those who are affected, and yet the officials from CRTC indicated to us that public consultation is a very important ingredient in establishing their regulations. Are you specifically being critical of CRTC and/or the Department of Communications?

Mr. Thompson: Do you know what page you found that on?.

Mr. Anguish: On page 6.

Mr. Thompson: That is an area, I think, in which we lapsed back into a general mode and thought of regulations in the overall sense. We are not speaking there specifically of the CRTC.

Mr. Anguish: It is just a general overall statement.

Mr. Thompson: Yes. I think in general that comment would apply more to regulations under general legislation than to those that would arise as a result of regulatory tribunal action. Regulatory tribunals do tend to review their regulations more often, I think, than those under general regulation are reviewed.

Mr. Anguish: On page 6 again towards the bottom, you suggest extensive participation by Parliament in the regulatory process. Do you have any views on how Parliament could cope with the review responsibility for each regulatory activity in addition to the responsibility that Parliament already has?

Mr. Thompson: I spent a little time with a provincial government as a deputy minister and had my share of writing draft regulations. Certainly the tendency then, and I think it is a general one in governments, is that you make the legislation as general as possible and you then put the ability to write the regulations back in the government department's hands. Parliament gives much more consideration to legislation than it does to regulations. Once the legislation is passed, the minister or his cohorts seem to be able to come forth with regulations.

[*Translation*]

politique. Vous avez indiqué que le projet lui-même est insatisfaisant et je suppose que vous dites cela du point de vue de la description de la politique.

M. Thompson: Non, je n'ai pas dit qu'il était insatisfaisant. J'ai plutôt dit qu'il ne résoudrait pas le problème. Afin de diriger les organismes, le gouvernement devra alors, comme l'y autorise le projet de loi, décider quelles directives leur donner.

M. Kane: Ainsi vous nous dites qu'il faudrait améliorer ce processus par un forum public, le CRTC peut-être, qui étudierait les grandes implications de la politique. Alors, j'imagine que le tout reviendrait au gouvernement sous forme de recommandation sans doute. Puis ce serait accepté ou modifié ou autre chose.

M. Thompson: Oui.

M. Anguish: Dans le mémoire que vous nous avez communiqué, vous dites que le processus, selon lequel les règlements sont faits présentement, ne tient pas réellement compte des tendances actuelles du gouvernement de consulter davantage ceux qui sont touchés par les règlements et, pourtant, les cadres du CRTC nous ont rapporté que la participation du public est un ingrédient très important dans la préparation de leurs règlements. Critiquez-vous précisément le CRTC ou le ministère des communications ou les deux?

M. Thompson: Pouvez-vous me dire à quelle page vous avez trouvez cela.

M. Anguish: A la page 6.

M. Thompson: C'est un passage où, je crois, nous revenions aux observations générales et parlions des règlements en général. Cela ne s'adressait pas spécifiquement au CRTC.

M. Anguish: C'est seulement une affirmation s'appliquant à l'ensemble de la question.

M. Thompson: Oui. De façon générale, ce commentaire vise plus les règlements existants en vertu des lois d'application générale que ceux qui font suite aux décisions d'un organisme de régulation. Les organismes de régulation ont tendance à reviser leurs règlements plus souvent, selon moi, que ne sont revisés les règlements d'application générale.

M. Anguish: Toujours à la page 6, vers le bas de page, vous proposez que le parlement participe largement au processus de régulation. Avez-vous des idées sur la manière dont le parlement pourrait s'y prendre pour faire face à cette responsabilité d'étudier chacune des activités réglementées, en plus de la responsabilité qui lui incombe déjà?

M. Thompson: J'ai passé un petit bout de temps au service d'un gouvernement provincial, en qualité de sous-ministre et j'ai eu ma ration de règlements à rédiger. Le tendance à l'époque était certainement, et je pense que c'est répandu dans tous les gouvernements, de faire des lois aussi générales que possible et de confier au ministère concerné la responsabilité de rédiger les règlements. Le parlement s'intéresse beaucoup plus à la loi qu'aux règlements. Une fois la loi adoptée, le ministre ou ses troupes semblent en mesure de produire les règlements.

[*Texte*]

In a lot of our Canadian legislation it seems to me that Parliament is right out of the process; that the real crunch of the law is in the regulation. I guess one way might be to require regulations to be publicized before promulgation and to require them to be reviewed by parliamentary committee. Perhaps there a delegation of authority may not be a bad thing either; give a committee the right to say yea or nay to given regulation.

Mr. Anguish: You have suggested that provisions be introduced requiring regulatory agencies to render their decisions on rate and tariff applications within a specific time. What length of time do you think would be appropriate? Do you have a time in mind?

Mr. Thompson: Sixty days? I believe in the U.S., if a rate filed with the FCC is not rules upon in 60 days it becomes an interim rate and thereafter subject to repeal and change, but you cannot go back in time. For example, we have been operating now for a year under a tariff that has yet to be approved. If it is turned down, I do not know what we will do. We go back and try again, I guess, but we may have to go back to our customers and charge them more or less for the last year, in theory at least. It is a horrendous situation with horrendous implications.

Mr. Anguish: This brings up another question. Are there times when, because the regulatory process is so long and drawn out, Telesat is forced to operate illegally because of a regulatory delay?

• 1210

Mr. Thompson: We said illegally in our brief. I had a little debate with some of our people on whether it should be illegal or nonlegal, and my personal opinion is that we should have used the word nonlegal. I notice that illegal is still in our brief. I noticed that this morning.

There are certainly situations in which we operate in a nonlegal mode. For example, we are charging tariffs today which were filed over a year ago and on which we have no quibble; but the alternative to charging those tariffs was either to give the service away or refuse to give service. A satellite has a finite life of about eight years. If you lose a year waiting for the rate to be approved then you must go back and adjust at least seven years in the total market to make the adjustment and retrieve your costs or whatever. So timeliness is very important. If you spend eight years getting a rate approved, it is too late.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. At the bottom of page 8 and top of page 9 I take it you are complaining about being hampered in competing with companies that are not

[*Traduction*]

Il me semble que dans bien des cas, au Canada, le parlement est exclu du processus législatif, car c'est dans les règlements que se trouve ce qui compte vraiment dans la législation. Je suppose qu'une façon de contrôler la situation serait d'exiger que les règlements soient rendus public antérieurement à leur promulgation et aussi qu'un comité parlementaire les examine. Une délégation de responsabilités ne serait sans doute pas une mauvaise chose non plus; donnons à un comité le pouvoir de dire oui ou non à un règlement donné.

M. Anguish: Vous avez suggéré d'adopter des dispositions qui obligeraient les organismes de réglementation à rendre leurs décisions relatives aux tarifs dans un délai précis. Quel serait votre avis? A combien de temps songez-vous?

M. Thompson: Soixante jours? Je crois qu'aux États-Unis, si au sujet d'une demande de tarif déposée auprès du FCC, aucune décision n'intervient dans les 60 jours, le tarif devient un tarif intérimaire; il peut, par la suite, être retiré ou modifié mais non pas rétroactivement. Par exemple, depuis un an nous fonctionnons en vertu d'un tarif qui n'a pas encore été approuvé. S'il est refusé, je ne sais trop ce que nous ferons. Nous devrons recommencer, essayer de nouveau, je suppose, mais nous serons peut-être obligés de dire à nos clients que nous devons ajuster leur facture de la dernière année, du moins en théorie. C'est une situation exécrable comportant des implications exécrables.

M. Anguish: Ceci nous amène à une autre question. Étant donné que le processus de réglementation est long, arrive-t-il à Télésat d'être contraint de fonctionner illégalement à cause des retards de la réglementation?

M. Thompson: Nous avons employé le mot illégal dans notre mémoire. J'ai débattu avec quelques-uns de nos cadres s'il fallait dire illégal ou irrégulier, et mon opinion personnelle c'est que nous aurions dû dire irrégulier. Je remarque que le mot illégal est encore dans notre mémoire. Je m'en suis rendu compte ce matin.

Il y a certainement des situations où notre mode de fonctionnement est irrégulier. Par exemple, nous appliquons présentement des tarifs déposés il y a plus d'un an et au sujet desquels nous ne fendons pas les cheveux en quatre; nous avions le choix entre charger ces tarifs ou fournir le service à vil prix ou encore refuser de fournir le service. Un satellite n'a qu'une durée limitée à environ huit ans. Si nous gaspillez un an à attendre l'approbation du tarif, vous êtes alors contraint de reprendre vos calculs et d'ajuster au moins sept années du marché total afin de faire vos frais. Donc, il est très important que les décisions arrivent au bon moment. S'il faut attendre huit ans pour obtenir l'approbation d'un tarif, il est alors trop tard.

M. Anguish: M. le président, je vous remercie.

Le président: M. Berger, je vous prie.

M. Berger: Merci, M. le président. Au bas de la page 8 et au haut de la page 9, je suppose que vous vous plaignez d'être gêné dans la concurrence avec d'autres compagnies qui, elles,

[*Text*]

regulated. What companies would Telesat compete with which are not currently regulated by the CRTC or a provincial regulatory agency?

Mr. Thompson: There are a couple of levels of that. For example, one of the things we do is to provide earth stations and we are required to employ a certain level of Canadian content. Others are entitled to use earth stations and they are not required to hold a certain level of Canadian content. When you look at the breakdown of our services—and granted, this is not direct, because our services are broken down by the carriers—we are offering certain kinds of video services that are regulated if we offer them, but they are not it someone like a cable-TV company offers them.

The same thing applies to terminal services. If you attach terminal datas on the end of a circuit, it gets regulated if it is a carrier, it does not get regulated if it is IBM.

Mr. Berger: Thank you.

On page 11 you refer, in the second paragraph, to the

> growing demand for regulated companies to undertake special studies not required . . . by the ongoing operations of the business.

Could you provide us with examples of this?

Mr. Thompson: Fred, do you have a listing of some of the studies we have been asked to make?

Mr. Fred Bartlett (Director of Regulatory Matters, Telesat Canada): They have been mainly in the telephone industry. We have not had any that were of any significance to us.

If you go back to the Bell Canada rate hearings of 1978, I think in that decision the CRTC requested that some 12 or so studies had to be done. I do not believe the company felt those had to be done, but the regulator was insisting they be done. There were various lapses of time requires; six months or two months or a year. I could give you some examples of specific ones. They dealt with a study of budget service, for instance. They dealt with studies on credit practices of the company, construction programs, services to hospitals, et cetera.

Mr. Thompson: We ourselves have been asked for things on a smaller scale, like the antenna patterns which I spoke of earlier. We have been asked to do financial scenarios on entirely theoretical satellite configurations which did not in fact exist and which in fact could not exist. These were the kinds of things you do in two or three days. They were not long and involved studies.

Mr. Berger: Your suggestion with respect to public interest group funding is that the CRTC's present practice of awarding costs should be stopped. We have had other groups that have suggested the opposite. Why have you come to this conclusion?

[*Translation*]

ne sont pas assujetties à la réglementation. Quelles sont ces compagnies auxquelles Télésat fait la concurrence et qui ne sont pas, à l'heure actuelle, réglementées par le CRTC ou un organisme provincial de réglementation?

M. Thompson: Cela dépend du niveau d'activités. Par exemple, nous fournissons un service de stations terrestres et nous sommes tenus à un certain degré de contenu canadien. D'autres ont le droit d'utiliser des stations terrestres, mais ils ne sont pas contraints à maintenir un certain degré de contenu canadien. Si vous examinez la liste de nos services—et je vous accorde que ce ne sont pas des services directs, parce que nos services sont divisés par les télécommunicateurs—nous offrons certains types de services vidéo qui sont réglementés parce que c'est nous qui les offrons, tandis que les mêmes services ne le sont pas s'ils sont offerts par des entreprises comme celles de câblo-distribution.

Il en est de même pour les services de terminaux. Si vous ajoutez des données de terminal à l'extrémité d'un circuit, c'est réglementé lorsque le propriétaire est un télécommunicateur, mais cela échappe à la réglementation lorsque c'est IBM.

M. Berger: Merci.

A la page 11, deuxième paragraphe, vous parlez . . .

> des demandes croissantes faites aux compagnies réglementées de préparer des études spéciales dont vous n'avez nul besoin . . . pour la conduite des affaires de l'entreprise.

Pourriez-vous nous fournir des exemples?

M. Thompson: Fred, avez-vous une liste de certaines des études qu'on nous a demandé de faire?

M. Fred Bartlett (Directeur des affaires réglementées à Télésat Canada): Elles concernaient surtout l'industrie du téléphone. Nous n'en avons eu aucune d'une importance significative pour nous.

Si vous vous reportez aux audiences de 1978 sur les tarifs de Bell Canada, je pense que dans sa décision d'alors le CRTC exigeait qu'environ une douzaine d'études soient faites. Je ne crois pas que la compagnie avait le sentiment qu'elles étaient nécessaires, mais l'agent de régulation insista pour qu'elles soient faites. Il y avait un échéancier pour chacune: six mois, deux mois ou un an. Je pourrais vous en citer quelques-unes. L'une était une étude des services budgétaires, par exemple. D'autres portaient sur les pratiques de crédit de la compagnie, sur les programmes de construction, sur les services aux hôpitaux, etc . . .

M. Thompson: Pour notre part, on nous a demandé des choses sur une plus petite échelle, par exemple, au sujet des modèles d'antennes dont j'ai parlé plus tôt. On nous a demandé de pondre des scénarios financiers fondés sur des configurations purement théoriques de satellites qui, en fait, n'existent pas et ne peuvent exister. Ce sont le genre d'études que vous préparez en l'espace de deux à trois jours. Ces études n'étaient pas longues ni complexes.

M. Berger: Au sujet de l'assistance financière en faveur des groupes d'intérêt public, vous suggérez qu'on mette fin à la pratique actuelle du CRTC d'accorder des dépens. D'autres groupes nous ont fait la suggestion contraire. Qu'est-ce qui vous a poussé à votre conclusion?

[*Texte*]

• 1215

Mr. Thompson: To begin with, we do not think public interest groups should not be funded. They should be funded but, we are suggesting, not by having the CRTC levy a fine against the regulated industries.

We have two or three reasons for that. The first one is that some of these groups, in our opinion, are seeking a platform which may or may not be related directly to the issue at hand in our hearing. We think the users of telecommunications services should not be fined for that particularly. Secondly, it does enhance the adversarial atmosphere of a rate application when you know that every extra dollar your opponent spends in consulting services is in fact paid for by you. That does not improve relations. Thirdly, I do not think the regulator should be put in the position of trying to decide whether the interest group is making a contribution or not, and how much the fine should be.

I think there should be some funding process for the interest groups which would allow them to appear at regulatory hearings but which was not specific to that hearing.

Mr. Berger: We have had a number of suggestions from groups—I do not know if there is one in your brief-basically saying that criteria should be developed in an administrative practices act, or something like that, which would enable the regulating agencies to come to this kind of a determination; whether the public interest group has contributed by its track record basically to knowledge, or has advanced some sort of a well-documented viewpoint.

Mr. Milligan has just given me the submission of the TransCanada Telephone System, and they say:

> . . . regulatory tribunals ought to take into consideration, before granting standing to an intervener, the size of the audited membership on behalf of which the intervener purports to speak, past performance of the group, . . . the degree of involvement of the intervener in pre-hearing proceedings and the interrogatory process and the extent to which the objectives and interests of the organization are associated with the policy matters before the tribunal.

You have stated, of course, that some of these groups' interests are not associated with the policy matters before the tribunal, but in the event that a group would meet criteria such as these, does not the awarding of costs seem reasonable?

Mr. Thompson: I have no complaint with that but I think there are some bigger questions. I will try to give you an example.

Look at the problems the Inuit would have, for example. They have a basic interest in obtaining access to educational

[*Traduction*]

M. Thompson: Pour commencer, nous ne croyons pas que les groupes d'intérêt public ne devraient pas être subventionnés. Ils devraient l'être. Toutefois, nous suggérons que ce soit autrement que par l'imposition d'une amende aux industries réglementés par le CRTC.

Notre suggestion s'appuie sur deux ou trois raisons. Première raison: certains de ces groupes, selon nous, recherchent une tribune pour exposer des vues qui ne sont pas nécessairement en rapport direct avec les questions en jeu lors de l'audience de nos requêtes. Nous croyons que les usagers des services de télécommunications ne devraient pas être pénalisés à cause de cela. Deuxième raison: leur participation intensifie le caractère contradictoire d'une demande relative à un tarif lorsque vous savez que chaque dollar que votre adversaire dépense en services de consultation est, en réalité, payé par vous. Cela n'aide guère aux bonnes relations. Troisième raison: je ne crois pas que l'agent de régulation devrait être dans la situation d'avoir à décider si la contribution du groupe d'intérêt public est valable ou pas et quel devrait être le montant des dépens.

Je pense qu'il devrait y avoir un mécanisme d'aide financière en faveur des groupes d'intérêt, une aide qui leur permettrait de comparaître aux audiences sur la réglementation mais qui ne serait pas spécifiquement accordée pour une audience particulière.

M. Berger: Des groupes nous ont fait un certain nombre de suggestions—j'ignore si votre mémoire en a une de ce genre—qui disent, en somme, qu'il faudrait élaborer des critères et les inclure dans une loi sur les pratiques administratives, ou quelque chose du genre, des critères qui aideraient les organismes de régulation à déterminer si le groupe d'intérêt public a, par ses antécédents, contribué fondamentalement aux connaissances dans le domaine, ou a mis de l'avant une opinion bien documentée.

M. Milligan me transmet à l'instant le mémoire du Réseau téléphonique transcanadien. Voici ce qu'ils disent:

> les tribunaux de réglementation devraient être tenu, avant d'accorder la qualité d'intervenant à un groupe, de considérer l'importance du nombre des membres, vérifié officiellement, au nom desquels l'intervenant entend parler, la conduite antérieure du groupe, . . . dans quelle mesure l'intervenant s'est intéressé aux étapes préalables à l'audience et au processus des interrogations, et la pertinence du rapport entre les objectifs et les intérêts de l'organisation et les questions de politiques devant le tribunal.

Vous avez déclaré, bien sûr, qu'il n'y a pas de lien entre les intérêts de certains de ces groupes et les questions de politiques devant le tribunal, mais lorsqu'un groupe répondrait à des critères comme ceux dont on vient de parler, est-ce qu'il ne vous apparaît pas raisonnable d'accorder des dépens.

M. Thompson: Je n'ai pas de griefs à ce sujet, mais il y a des questions plus importantes. Je vais essayer de vous donner un exemple.

Imaginons les problèmes qu'auraient les Inuit, par exemple. Ils sont fondamentalement intéressés à avoir accès à des

[*Text*]

programming, and that in part is the reason they intervene in some of our applications. They know if we charge too much they cannot afford it. If we have an antenna pattern that serves southern Canada and is cheaper than the one that serves northern, and if the Ontario Educational Authority chooses to broadcast on that cheap channel, it will not be available to them in the north; yet they want access to that educationsl programming.

Now that is not particularly a satellite question, it is a question of who is going to pay for programming in the north. It seems to me it is not right to burden a telecommunications application with a cost of this nature, and yet those concerns need to be raised and satisfied. I guess what I am suggesting is that probably government should do that through some funding mechanism which would give them the capacity to appear, to make their views known and gain some attention for the things they need.

Mr. Berger: So are you suggesting that their interest in obtaining educational programs should be aired before your group?

• 1220

Mr. Thompson: Or some other group. I am not sure there is any other forum, and that is the problem they have; that this is a forum which exists and gets attention, and it may have some impact on the way we structure our prices as well.

Mr. Berger: So the forum is right but as far as you are concerned the way of awarding costs is wrong.

Mr. Thompson: Right, but their contribution on a specific rate question of ours in a specific hearing may be negligible because they are really dealing with a different issue, one which still deserves to be heard. I guess if the CRTC were looking at it they might decide it does not deserve to be funded in relation to the rate application in front of them. I tend to think it would be better if they were funded by some separate source and they can make the decision on where they are going to appear most effectively.

I guess the other point we have there is that we tend to feel representation in these proceedings should be through user groups rather than at random, particularly by individuals, for example. Funding should be through user groups that represent some portion of public opinion.

Mr. Berger: I do not know how helpful that is. The Inuit are certainly a user group, are they not?

Mr. Thompson: Yes, but . . . For example, I do not see much point in providing a funding mechanism so that every crackpot on the street can walk in as an individual and air his own views. He may have a right to do that but I would prefer to see user groups funded, such as the Inuit, consumer associations

[*Translation*]

programmes éducatifs, et cela explique en partie la raison de leur intervention dans certaines de nos requêtes. Ils savent que si nos prix sont trop élevés, ces programmes sont alors au delà de leurs moyens. Si nous avons un modèle d'antenne desservant le sud du Canada et qu'il est d'un prix plus abordable que celui qui dessert le Nord, et si l'Office de la télécommunication éducative de l'Ontario décide de diffuser ses programmes sur ce canal bon marché, les Inuit ne pourront obtenir ceux-ci dans le Nord; pourtant ils veulent avoir ces programmes éducatifs.

Ce n'est donc pas d'abord une question de satellite, mais une question de savoir qui paiera la programmation dans le Nord. Ce n'est pas juste, il me semble, d'imposer au requérant en matière de télécommunications un coût de cette nature et pourtant, il faut bien que ces préoccupations soient soulevées et qu'on y satisfasse. Je suppose que ma suggestion est celle-ci: le gouvernement devrait probablement s'occuper de cela par un mécanisme d'aide financière qui donnerait à ces gens la possibilité de comparaître, d'exprimer leur point de vue et d'attirer l'attention sur leurs besoins.

M. Berger: Suggérez-vous que leur intérêt à obtenir des programmes éducatifs devrait faire l'objet d'une audition lors de l'audience concernant votre groupe?

M. Thompson: Ou un autre groupe. J'ignore s'il existe d'autres forums et c'est le problème qu'ils ont; ce forum auquel nous participons existe et attire l'attention et leur participation peut aussi influencer notre méthode de fixation de nos prix.

M. Berger: Donc c'est le bon forum mais, selon vous, c'est la façon de fixer les prix qui est mauvaise.

M. Thompson: C'est exact, mais leur influence sur une demande particulière de tarifs lors d'une audience donnée peut être négligeable, parce qu'en réalité ils sont aux prises avec une question différente, une question qui mérite tout de même d'être débattue. Je suppose que si le CRTC la considérait, il pourrait bien décider que, du point de vue de son rapport avec la requête relative aux tarifs, elle ne mérite pas une aide financière. Je suis porté à croire qu'il serait préférable de les subventionner à partir d'une autre source et ces gens seraient alors en mesure de décider quel forum serait susceptible de rendre leur participation plus rentable.

L'autre volet de notre suggestion c'est que les représentations dans le cadre de ces instances devraient êtres faites par l'entremise des groupes d'usagers plutôt qu'au hasard, par des individus par exemple. L'aide financière devrait aller aux groupes d'usagers qui représentent une partie de l'opinion publique.

M. Berger: Je ne suis pas sûr que cela soit utile. Les Inuits forment certainement un groupe d'usagers, n'est-ce pas votre avis?

M. Thompson: Oui, mais . . . Par exemple, je ne vois pas l'utilité d'avoir un mode d'aide financière qui permettrait à n'importe laquelle tête fêlée de se présenter à titre d'individu et de déblatérer. Peut-être est-ce son droit, mais je préfèrerais que l'aide financière aille à des groupes d'usagers, comme les

[*Texte*]

and others, rather than have an open-ended scheme for anybody who chose to show up at a given moment in time.

Mr. Berger: Has it been the practice of the CRTC to award costs to any crackpot that shows up at any given time?

Mr. Thompson: CRTC has not done much awarding of costs in total. It is the potential that is of concern rather than the track record. I will not get into the question of who is a crackpot and who is not. I will get myself in trouble if I do that.

The Chairman: Go ahead. Give us some guidance.

Mr. Berger: My last question. At the top of page 12 you suggest that "Mechanisms must be found that will enable government to attract and compensate suitably qualified individuals" to serve as commissioners on agencies. What kind of procedures are you suggesting?

Mr. Thompson: I think we had a couple of concerns there, and they were not aimed at present incumbents at all.

Telecommunications specifically is a large and complex business. It is not the kind of thing you can even understand unless you spend years in it. I guess the best example of that is to watch intervening lawyers when they first start appearing at hearings. As the years go by they become much, much better as they gain some knowledge, and much more constructive. The same thing applies to commissioners, I guess. It would be nice, when you are dealing with large and complex business questions, if there were a few commissioners who had some background in large and complex business management. Not all of them, by any means, but we should make it possible for a wide spectrum of experience to be represented on the regulatory boards.

That is one point. The other point is that we have to find a mechanism whereby qualified people can be attracted out of wherever they are; they can be rewarded financially and they can be given enough security so that they can actually take one of these jobs. It may not be easy. For example, if you take a university professor out of the university and plunk him into a regulatory commission it has to be, I think, a fairly bold man to make that step. Perhaps we can find a mechanism whereby we can protect the individual from possible loss.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: I read in an article yesterday that the government is having a difficult time filling the position of chairman of the National Energy Board, and one of the reasons given was that the salary, which is in the range of, I believe, $79,400, was not sufficient to attract people from industry. It seems to be a tremendous problem that this committee is facing in terms of making recommendations of that sort. To the person on the street a salary of $79,000 is a phenomenal amount of money, and yet we are talking about capable people

[*Traduction*]

Inuit, les associations de consommateurs et d'autres du genre, plutôt qu'un régime ouvert à n'importe qui se présenterait à un moment donné.

M. Berger: Le CRTC a-t-il l'habitude d'accorder des dépens à n'importe laquelle tête fêlée qui se présente à n'importe lequel moment?

M. Thompson: A tout prendre, le CRTC n'a pas souvent accordé des dépens. C'est le danger potentiel qui nous préoccupe plutôt que la conduite passée. Je n'essaierai pas de déterminer qui est une tête fêlée et qui ne l'est pas car je me mettrais les pieds dans le plat.

Le président: Allex-y, pour notre gouverne.

M. Berger: Une dernière question. Au début de la page 12, vous dites «qu'il faut trouver des mécanismes qui aideront le gouvernement à attirer et rémunérer des personnes compétentes» pour occuper les postes de commissaires dans les organismes administratifs. Quelle procédure proposez-vous?

M. Thompson: Dans cette question, deux points nous intéressent et ils ne se rapportent pas aux détenteurs actuels de postes.

Les télécommunications en particulier sont une affaire vaste et complexe. Vous ne pouvez comprendre ce genre d'affaires à moins d'y œuvrer pendant plusieurs années. Le meilleur exemple de cela, je suppose, est de surveiller, lors des audiences, les avocats qui interviennent dans le processus pour la première fois. Après quelques années, ils en savent plus, s'améliorent considérablement et leur contribution est beaucoup plus constructive. Je suppose qu'il en va de même pour les commissaires. Ce serait formidable, lorsque vous avez à traiter de grandes et complexes questions d'affaires, si quelques-uns des commissaires avaient une certaine expérience de la gestion d'une grande entreprise de nature complexe. Pas tous évidemment, mais il serait souhaitable de trouver au sein des organismes de régulation un large éventail d'expérience.

C'est un premier point. Le deuxième, c'est qu'il nous faut mettre au point un mécanisme qui permettra de tirer des personnes qualifiées des organisations où elles se trouvent. La rémunération et la sécurité d'emploi doivent être suffisantes pour les convaincre d'accepter l'un de ces postes. Ce n'est pas facile, sans doute. Par exemple, si vous désirez tirer un professeur hors de son université et le lancer dans un organisme de régulation, je pense que seul un homme passablement courageux sera disposé à franchir ce pas. Peut-être pourrions-nous trouver un mécanisme qui protégerait l'individu contre une perte possible.

M. Berger: Merci, M. le président.

Le président: M. Kane.

M. Kane: Un article, que j'ai lu hier, rapportait que le gouvernement a beaucoup de difficultés à remplir le poste de président de l'Office national de l'énergie et parmi les raisons données, on invoquait celle du salaire, se situant, je pense, aux alentours de $79,400, qui serait insuffisant, semble-t-il pour attirer des gens de l'industrie. Notre comité a sur les bras le problème énorme d'avoir à faire des recommandations sur ce genre de choses. Pour monsieur Tout-le-Monde, un salaire de $79,000 représente une somme phénoménale et pourtant, nous

[*Text*]

not being interested in that position with that sort of remuneration. How do you solve a problem like that?

• 1225

Mr. Thompson: I do not think I can understand that one either because that is a lot of money. You are probably not going to get the president of G.E for that, but for that kind of money you should be able to get somebody with a lot of capacity, although I would guess it would be a bit of a thankless task.

Perhaps there are non-monetary things that could be provided and would make it a little more acceptable. It may not purely monetary. Take my own background, my situation at N.B. Tel. I had a noncontributory pension, I was making a lot of money, I had 25 years or so in the business; a good track record, a good future. But if I were to step out and go into a regulatory commission it seems to me I would abandon all of that and may have no way of ever going back. Perhaps we could find a mechanism that would provide a route back for an individual like that.

Mr. Berger: You had better have a chat with Monique Bégin, who has been saying the private sector had better get its act together with respect to the transferability of pensions.

Mr. Thompson: For example, one thing I have recommended in industry circles is that there should be some sort of a general industry fund which would allow people to go to a job like that and then go back. Not necessarily income, but some mechanism by which he would not have to sacrifice a total career. Either that, or you make those appointments long-term appointments.

The Chairman: Would industry not just soak up anybody who is a regulator and is any good at it?

Mr. Thompson: It might, it might not. I would guess that if he was any good at it they might not.

Mr. Berger: I suppose they might not, Mr. Chairman, if I may say so. They might not if the guy had made a number of decisions that were against the industry. I do not think they would be so interested in soaking him up.

The Chairman: Just in drowning him.

Any more questions, Mr. Berger?

Mr. Berger: Nc, thank you.

The Chairman: Could I ask a few questions regarding confidential information. You are familiar with the rules of the CRTC regarding disclosure of information. How do you feel about those rules?

Mr. Thompson: I guess from Telesat's point of view we do not have very much information that cannot be disclosed, except that which applies to the tendering we do. I just think it is unethical to expose one manufacturer's tender to another.

The Chairman: I would agree with that.

[*Translation*]

parlons de personnes compétentes qui ne sont pas intéressées à un poste affichant une rémunération de cet ordre. Y a-t-il une solution à pareil problème?

M. Thompson: Je ne comprends pas non plus, car c'est une somme. Vraisemblablement, vous n'obtiendrez pas les services du président de G.E. avec ce salaire, mais pour une somme pareille vous devriez être en mesure de trouver quelqu'un de très capable, bien que je suppose que c'est une tâche ingrate.

Peut-être y a-t-il des avantages autres que l'argent qui pourraient rendre l'offre un peu plus attrayante. Il n'y a pas que l'argent. Prenez mon propre cas, ma situation à la compagnie New-Brunswick Telephone. J'avais un plan de pension auquel je n'avais pas à contribuer, je faisais beaucoup d'argent, mon expérience dans cette industrie totalisait 25 ans ou à peu près, mon dossier était bon et l'avenir s'annonçait bien. Si j'avais à quitter cela, toutefois, pour me joindre à un organisme de régulation, il me semble que j'abondonnerais beaucoup, avec la perspective de ne pouvoir jamais y revenir. Peut-être serait-il possible de trouver un mécanisme qui permettrait à une telle personne de réintégrer l'industrie.

M. Berger: Vous devriez en causer avec Monique Bégin, elle qui a déclaré que l'industrie serait mieux de coordonner son action quant à la portabilité des pensions.

M. Thompson: Une idée, que j'ai moussée dans les cercles de l'industrie, par exemple, c'est de constituer un fond à l'échelle de l'industrie afin que les gens puissent accepter des postes comme ceux-là, puis revenir. Je ne parle pas nécessairement d'argent, mais d'un mécanisme qui assurerait qu'un individu n'aie pas à sacrifier toute sa carrière. Il faut faire ça ou nommer la personne pour un terme de longue durée.

Le président: L'industrie ne cherchera-t-elle pas simplement à s'accaparer les services de la personne qui a démontré sa compétence en matière de réglementation?

M. Thompson: Peut-être que oui, peut-être que non. Je dirais que s'il est réellement bon dans ce domaine, l'industrie ne le fera probablement pas.

M. Berger: Si vous me permettez, M. le président, je suppose qu'ils ne le feraient pas. Ils ne le feraient pas si le type avait rendu nombre de décisions à l'encontre de l'industrie. Je ne pense pas qu'ils voudraient alors se l'accaparer.

Le président: Seulement le couler.

D'autres questions, M. Berger?

M. Berger: Non, merci.

Le président: Puis-je poser quelques questions au sujet des renseignements confidentiels. Vous connaissez bien les règles du CRTC relatives à la divulgation des renseignements. Quelle est votre opinion au sujet de ces règles?

M. Thompson: Pour ce qui est de Télésat, je suppose que nous n'avons pas beaucoup de renseignements qui ne peuvent être divulgués, sauf ceux qui ont trait à nos soumissions. Je pense simplement qu'il est immoral de dévoiler à un manufacturier la soumission d'un autre manufacturier.

Le président: J'en conviens.

[*Texte*]

Mr. Thompson: I would guess that if the CRTC asked for that sort of information we would plead privacy and if they chose to release it we would be very disturbed. We are a carrier's carrier. If we were in direct competition with another carrier I would be concerned about tabling forecasts of my future markets because that would tell my competition what I was planning on doing and what I was planning on charging for them and who I was planning to sell to. It seems to me the CRTC has required some of that information to be released.

The Chairman: What has your response been to them?

Mr. Thompson: Again, as I say, at Telesat we do not have any of that kind of information as a carrier's carrier, but I know they require that sort of information from Bell.

The Chairman: The carrier would have to know what you are going to charge them so you would have input into that anyway, would you not?

Mr. Thompson: Yes, but our input would be the same for all of the carriers who are competing with each other. I know they would require Bell to give up some market information, which I am sure tips their hand to CN/CP. Again, that is not competition. If you are going to have competition you have to give the competitor the opportunity to keep market information and new product information confidential.

The Chairman: Is Bill C-43 going to cause you any problems, the access to information bill?

Mr. Thompson: No, I do not think so. We have three levels of confidential information. First, we do tender our equipment and we do not peddle prices between tenderers. Secondly, we do have a certain amount of confidential information about our customers. For example, we have some on CN/CP, we have some on Mr. Roger's organization, some on the CBC. We do not make that available to their competitors. And thirdly, we do have employee records and we do not make them available to anyone but the employee. I do not think the act requires us to do any of that. I think we could get along very well with it.

• 1230

The Chairman: If I can take a couple of things out of what I have heard from you today, first, you are just fed up with the time delay for policy decisions, but you also seem to have a very jaundiced view of the process that goes on at the boards, particularly the CRTC; that there is a lot of unnecessary, wasted time. You have indicated that we perhaps could look at some type of rules that would get rid of, say, frivolous interventions and would speed up the process there. Do you have anything specific in mind?

[*Traduction*]

M. Thompson: Si le CRTC nous demandait ce genre de renseignements, je suppose que nous invoquerions leur caractère privé et si le Conseil décidait de les rendre publics, nous en serions très ébranlés. Nous sommes un télécommunicateur des télécommunicateurs. Si j'étais un concurrent direct d'un autre télécommunicateur, je serais inquiet d'avoir à déposer mes prévisions sur la part du marché que je désire obtenir dans l'avenir parce que mes concurrents connaîtraient les services que j'ai l'intention d'exiger pour ces services et les clients auxquels j'ai l'intention de les vendre. Il me semble que le CRTC a exigé que soient rendus public des renseignements de ce genre.

Le président: Comment avez-vous alors réagi?

M. Thompson: Encore une fois, nous, à Télésat, n'avons pas ce genre de renseignements puisque nous sommes un télécommunicateur des télécommunicateurs, mais je sais qu'ils demandent à Bell ce genre de renseignements.

Le président: Le télécommunicateur aura à connaître le prix que vous allez lui charger, alors vous le dévoilerez de toutes façons, n'est-ce pas?

M. Thompson: Oui, mais nous dévoilerions la même chose à tous les télécommunicateurs qui sont en concurrence entre eux. Je sais qu'ils demandent à Bell de céder des renseignements sur leur marché qui, j'en suis sûr, dévoileront leur statégie à CN/CP. Encore une fois, je n'appelle pas cela de la concurrence. Si vous êtes en faveur de la concurrence, vous devez donner au concurrent la possibilité de protéger le caractère confidentiel des renseignements relatifs au marché et aux nouveaux produits.

Le président: Le projet de loi C-43 sur l'Accès à l'information vous causera-t-il des ennuis?

M. Thompson: Non, je ne le crois pas. Nous avons trois degrés de renseignements à caractère confidentiel. Premièrement, nous offrons en vente notre équipement et nous ne colportons pas les prix d'un offrant à un autre. Deuxièmement, nous possédons un certain nombre de renseignements confidentiels sur nos clients. Ainsi, nous en avons sur le CN/CP, sur l'organisation de M. Roger, sur la Société Radio-Canada. Ces renseignements ne sont pas disponibles à leurs concurrents. Troisièmement, nous avons des dossiers sur nos employés et personne d'autre que l'employé lui-même n'y a accès. Je ne crois pas que le projet de loi nous impose quelqu'obligation de ce genre. A mon avis, cela ira sur des roulettes avec cette législation.

Le président: Avec votre permission, je retiens de ce que vous nous avez dit aujourd'hui, d'abord que vous en avez soupé des retards au sujet des décisions relatives aux politiques, mais aussi que vous semblez voir tout en noir ce qui se passe dans les organismes, au CRTC plus particulièrement; qu'on y perd énormément de temps. Vous avez également suggéré que nous devrions peut-être songer à des règles qui auraient pour effet d'éliminer les interventions, disons futiles, et d'accélérer le processus. Avez-vous une idée précise?

[*Text*]

Mr. Thompson: I guess the most specific one is to separate the policy issues from the managerial issues, like the pricing.

The Chairman: Get the rates down to a strict type of hearing.

Mr. Thompson: So you can deal with them fast.

The Chairman: Would you take the policy field right away from the CRTC itself and just leave it with rate regulation? Put it back in government, where I think you suggested earlier it should be?

Mr. Thompson: I doubt if you could put it all there but certainly you could give them some much more specific policies to regulate toward.

The Chairman: Have you looked at the concept of an administrative procedures act whereby we would establish uniform rules for all tribunals?

Mr. Thompson: No, we have not.

The Chairman: You have no comments to make on that.

You have indicated that CRTC requires your documentation, your briefs, your submissions, but very often you do not have access to their staff submissions. Has this caused you problems in the past?

Mr. Thompson: We do not know because we have not had access to them. But if CRTC staff have in their information errors in fact, we would be very concerned if that influenced the decision.

The Chairman: So you are suggesting that tribunals, more particularly the CRTC, make available to you any staff reports which are of a factual nature.

Mr. Thompson: Yes.

The Chairman: And that they should be forced to lay out to you any facts they have at their disposal upon which they might be basing a decision.

Mr. Thompson: I guess I would like to have the same access to their staff work as they have to my staff work.

The Chairman: Would you like to be able to cross-examine their staff at the hearings?

Mr. Thompson: I would be a little leery of that because I really do not think you would want to put those people on trial. I do not like being on trial in a hearing myself, which you normally are, so I would not recommend that. But I would like to see the kinds of facts they are feeding the commission as compared with what we consider to be facts. Opinions they are entitled to, but we would like to see the research papers, which I think have an influence in decision.

For example, the Therrien Report makes some rather unkind statements about Telesat and the applications of satellites. In order to make those statements, it seems to me they would have to have a different base of fact than I have, and I am curious as to what it is. It certainly was not tabled during the hearing; maybe it does not exist. But in order to make

[*Translation*]

M. Thompson: La plus précise serait celle, je dirais, de traiter séparément les questions de politique et les questions de gestion, comme la question des prix.

Le président: Porter les demandes relatives aux tarifs devant une audience strictement réservée à cette fin.

M. Thompson: Pour les fixer rapidement.

Le président: Retireriez-vous au CRTC tout le domaine des politiques pour ne lui laisser que la réglementation des tarifs? Et remettre les politiques entre les mains du gouvernement là où, je pense, vous avez suggéré qu'elles soient?

M. Thompson: Je doute que vous puissiez tout remettre au gouvernement mais, assurément, vous pourriez donner au CRTC des politiques beaucoup plus précises en fonction desquelles il réglementerait.

Le président: Avez-vous examiné l'idée d'une loi sur les procédures administratives qui instaurerait des règles uniformes pour tous les tribunaux administratifs?

M. Thompson: Non, nous ne l'avons pas fait.

Le président: Vous n'avez pas de commentaires là-dessus.

Vous avez mentionné que le CRTC exige votre documentation, vos mémoires, vos soumissions, mais que très souvent vous n'avez pas accès aux soumissions de leur personnel. Cela vous a-t-il créé des ennuis dans le passé?

M. Thompson: Nous l'ignorons parce que nous n'y avons pas eu accès. Si, toutefois, la documentation employée du CRTC contient des erreurs, qui ont influé sur la décision, cela nous préoccuperait beaucoup.

Le président: Vous suggérez donc que les tribunaux administratifs, le CRTC surtout, mettent à votre disposition les rapports techniques de leurs employés.

M. Thompson: Oui.

Le président: Et qu'ils vous exposent clairement tous les faits qu'ils possèdent et qui pourraient influer sur une décision.

M. Thompson: Je dirais que j'aimerais avoir accès aux travaux de leur personnel dans la même mesure qu'ils ont accès aux travaux de mon personnel.

Le président: Aimeriez-vous avoir la possibilité de contre-interroger leurs employés lors des audiences?

M. Thompson: Je craindrais un peu cela parce que je ne pense vraiment pas que ce serait correct de faire passer ces gens en jugement. Je n'aime pas me faire mettre en jugement, ce qui m'arrive habituellement, alors je ne recommanderai pas une chose pareille. J'aimerais, toutefois, prendre connaissance des faits dont ils gavent le Conseil pour les comparer avec ce que nous appelons les faits. Ils ont droit à des opinions, mais j'aimerais voir les documents de recherche qui, à mon avis, influencent les décisions.

Le Rapport Therrien, par exemple, contient des méchancetés au sujet de Télésat et de l'usage des satellites. Pour écrire ces choses, il me semble qu'ils doivent se fonder sur des faits différents de ceux que je connais, et je serais curieux de les connaître. Ils n'ont sûrement pas été déposés en cours d'audience, peut-être qu'ils n'existent pas. Pour faire pareilles

[*Texte*]

those statements I would think they must have had some technical work, which does not agree with ours.

The Chairman: On page 14 of your brief you indicate that you would like to see some problem-solving methodologies adopted. Can you suggest to us what those might be, recognizing that we are going to have to make specific recommendations? This is apart from the ones you have already suggested in terms of accelerated procedures for rate hearings.

Mr. Thompson: Time limits are one.

The Chairman: We have found that to be a common complaint of many of the regulated.

Mr. Thompson: One of the problems in dealing with regulation is that we are too close in. We are so involved with the present that we are not looking at the future, and we are so involved with driving that we cannot look at the road. It seems to me that one process might be to live with what we have for a year or two, get out in front and look at the future, make some decisions on the objectives and some to grips with some basic questions. This would then allow those of us in the operating industries to plan a little more precisely and to work in pursuit of known objectives, rather than in the dark.

• 1235

The Chairman: You have pressed government to make decisions that affect the long-term future of your operation, but they are sitting on them. Is that what you are telling us?

Mr. Thompson: They should either make decisions on policies or they should go with the policies we have already struck.

We are about to become very technical, I think, if I try to give you an example, but I will try to give you one. We have in Canada in the telephone business pursued a policy of charging very little for the exchange telephone and charging quite a bit for long distance, whereas in some countries it is the other way around. They charge an enormous amount for the exchange telephone and long-distance rates are fairly low. That is a policy that seems to be in question. Some regulatory decisions seem to say that is no longer valid, and we seem to be groping toward a restructuring. I think it would be really helpful if we could decide which one of those policies we want for the future and then work toward it, rather than by accident suddenly one day discovering we have a system we do not want. It is the worst combination of all the elements.

The Chairman: Have you made submissions, or have other bodies that are regulated made submissions to the government outlining the major policy questions that they have of a long-term nature?

Mr. Thompson: Not per se, but we have participated in many such endeavours. The Telecommission itself, for example, was a massive such thing. We got involved in the computer study that the DOC did. We participated fully in those sorts of activities.

[*Traduction*]

déclarations, toutefois, je dirais qu'ils ont dû avoir des études techniques qui contredisent les nôtres.

Le président: A la page 14 de votre mémoire, vous déclarez que vous souhaitez l'adoption de méthodes aptes à solutionner les problèmes. Pouvez-vous nous donner des précisions, sachant que nous aurons à présenter des recommandations précises? A part, bien sûr, les suggestions que vous avez déjà faites au sujet d'une procédure expéditive pour les audiences sur les tarifs.

M. Thompson: Les délais sont une des méthodes.

Le président: Nous avons découvert que c'était un grief commun à plusieurs des entreprises réglementées.

M. Thompson: L'une des difficultés en rapport avec la réglementation, c'est que nous en sommes trop près. On se préoccupe tellement du présent qu'on n'a pas le temps de scruter l'avenir. Conduire la voiture nous accupe au point de ne plus voir la route. Il me semble qu'on pourrait se contenter du processus actuel pour une année ou deux, se placer au dessus de la situation actuelle et scruter l'avenir, décider des objectifs et s'attaquer aux questions fondamentales. Ceci nous permettrait, à nous de l'industrie, de planifier avec un peu plus de précision et de nous lancer à la conquête d'objectifs connus plutôt que de nous élancer dans le noir.

Le président: Vous avez pressé le gouvernement de prendre des décisions qui auraient des incidences sur votre exploitation à long terme, mais rien ne bouge. Est-ce là votre message?

M. Thompson: Ils devraient soit prendre des décisions au sujet des politiques, soit confirmer les politiques existantes.

Nous nous retrouverons sur un terrain très technique, je pense, si j'essaie de vous donner un exemple, mais j'essaierai tout de même. Au Canada, dans le domaine du téléphone, nous avons appliqué la politique d'un bas prix pour les appels locaux et d'un prix élevé pour les appels interurbains, tandis que dans d'autres pays, c'est l'inverse. Le tarif pour les appels locaux est énorme et celui pour les appels interurbains est relativement bas. C'est une politique qui semble être remise en question. Certaines décisions sur la réglementation semblent indiquer que cette politique n'est plus valable et nous semblons nous diriger en tâtonnant vers une nouvelle formule. A mon sens, ce serait réellement utile si nous pouvions décider laquelle de ces deux politiques s'appliquera à l'avenir et, alors, si nous travaillions en ce sens, plutôt que par accident pour découvrir un jour que nous ne voulons pas du système que nous nous serons donné. C'est la pire combinaison de facteurs qu'on puisse souhaiter.

Le président: Avez-vous présenté des mémoires, ou d'autres entreprises réglementées ont-elles présenté au gouvernement des mémoires exposant les principales questions actuelles de politiques à long terme?

M. Thompson: En soi non, mais nous avons participé à plusieurs tentatives en ce sens. La Télécommission, par exemple, était une énorme chose de ce genre. Nous avons eu affaire à l'étude d'informatique conduite par le ministère des Communications. Nous avons participé pleinement à ce genre d'activités.

[*Text*]

The Chairman: Do you run into any problems of federal-provincial overlap or of conflicting policy directives from various federal departments?

Mr. Thompson: Certainly we do run into conflicting policies at the federal level, but it is very rarely head on. For example, I gave you the example of our being required to have Canadian content in our earth stations, while another arm of government has decided it is nice to have earth stations that do not have Canadian content. We get involved in a bit of cross-fire between the people who are interested in promoting the Canadian manufacturing industry and those who are interested in providing services that are of a desirable social nature.

It is rarely head on. These are influences that come to bear. You are pressured into, for example, opening up more and more stations in the north, and at the same time you are pressured into getting your prices down in the south. People want cheap prices but they want Canadian content, which may come at quite a premium in certain instances. We get those kind of pressures, and we get others in the industrial area. IT&C, for example, was very interested in promoting export opportunities not only for goods but for services; consulting businesses and that sort of thing. We are encouraged by them to participate, and at the same time we are discouraged in other areas that would allow us effectively to use our expertise.

But none of it is head on. These are influences which exist.

The Chairman: Just one more point that I want to make. You have indicated that you favour appeals from regulatory tribunals or agencies to Cabinet, based on the philosophy that elected representatives are ultimately responsible for the policy directions of our country. On the other hand, we have had a number of people appear before us who have said that that type of appeal makes a mockery of the process of the hearing at the tribunal stage.

Mr. Thompson: If we had an established base for policies and objectives I think it might make a mockery of it. However, at the present time we do not have that, and in the interest of striking policies I think that sort of an appeal is desirable.

• 1240

In fact, we were the occasion of having a CRTC ruling on the Telesat-TCTS connecting agreement reviewed by Cabinet and reversed, which I happen to think was a good thing both for Canada and for Telesat. It seems to me that was a policy area which was consistent with things the government wanted to do, and the CRTC approach to the thing was not consistent with that because they had other constraints.

The Chairman: So your recommendation to us here regarding Cabinet appeals is predictated on the present vacuum in terms of the policy-making field. If there could be greater

[*Translation*]

Le président: Rencontrez-vous des problèmes de chevauchement fédéral-provincial ou de directives contradictoires sur les politiques en provenance de divers ministères fédéraux?

M. Thompson: Au niveau fédéral, nous découvrons certainement des politiques contradictoires, mais c'est rarement aussi évident que cela. Par exemple, j'ai donné l'exemple de l'obligation qui nous est imposée de maintenir un contenu canadien dans nos stations terrestres, tandis qu'un autre secteur du gouvernement a décidé que c'est une bonne chose d'avoir des stations terrestres sans contenu canadien. Nous sommes coincés entre ceux qui font la promotion de l'industrie manufacturière canadienne et ceux qui veulent fournir des services qui sont souhaitables sur le plan social.

La contradiction saute rarement aux yeux. Toutefois, ce sont des influences qui finissent par laisser leur marque. On nous presse par exemple, d'installer de plus en plus de stations dans le Nord et, en même temps, on nous presse de baisser nos prix dans le sud. Les gens veulent des bas prix mais aussi un contenu canadien qui, parfois, entraîne une majoration très importante des coûts. Nous subissons ce genre de pressions, en plus des autres dans le secteur industriel. Le ministère de l'Industrie et du Commerce, par exemple, s'intéressait vivement à la promotion de débouchés d'exportation, non seulement pour les marchandises mais également pour les services, les services de consultations et autres du même genre. On nous encourage à participer, mais, en même temps, on nous embête dans d'autres secteurs qui pourtant nous permettraient d'employer efficacement notre expertise.

Rien du tout cela ne saute aux yeux toutefois. Ce sont des influences qui existent néanmoins.

Le président: Un dernier point. Vous avez dit que vous étiez en faveur des appels au cabinet sur les décisions des tribunaux administratifs ou des organismes de réglementation, et vous appuyez votre recommandation sur le principe que les représentants élus étaient, en fin de compte, responsables au pays des directives en matière de politiques. Par ailleurs, un certain nombre de gens qui ont comparu devant nous, ont dit que ce mode d'appel tournait en ridicule le processus d'audition au niveau du tribunal de réglementation.

M. Thompson: Ce serait peut-être ridicule si, en fait nous disposions d'une institution responsable des politiques et des objectifs. A l'heure actuelle, toutefois, nous n'en avons pas et, pour en arriver à forger des politiques, je pense que ce genre d'appel est souhaitable.

Nous avons été l'occasion de la décision du CRTC sur l'entente d'interconnexion entre Télésat et le RTT qui fut infirmée en appel par le Cabinet, ce que je considère être une chose excellente tant pour le Canada que pour Télésat. Il me semble que c'était une application de la politique qui était compatible avec les intentions du gouvernement, alors que la perspective du CRTC en la matière était incompatible avec la politique parce qu'il avait d'autres contraintes.

Le président: Ainsi donc, la recommandation que vous nous faites au sujet des appels au Cabinet s'explique par le vacuum actuel relativement au domaine de la détermination des politi-

[*Texte*]

input by the government in terms of the policy, if these policies were more well defined and set forth, would you still have the same recommendation about appeals to Cabinet?

Mr. Thompson: No, I do not think I would. Even in the present situation I really do not think it would happen very often. It would not be healthy for a regulator. I think it could happen now and then and I think Dr. Meisel has agreed with that; that in an area where policies are very vague and in which broad considerations on such things as manufacturing and telecommunications services ultimately are involved, perhaps those are too broad for the telecommunications regulatory authority field.

The Chairman: In conclusion, are there any supplemental questions? Yes, Mr. Kane.

Mr. Kane: There is one basic point, Mr. Thompson, that I want to touch on. It goes back to what you have just been discussing with the chairman.

You have used expressions like "stagnation" and "delay" in the context of the regulatory process, and yet we have been getting some comments about decisions of the CRTC that in fact are just the opposite. I am thinking of specific issues like terminal attachment, for example, where they are talking in terms of the CRTC being out in front of the regulated industry and what it should be doing is awaiting some policy direction before making those decisions. So we are being told on the one hand that the regulator is in the future. You are talking about the regulator considering matters in the past. It is hard to reconcile those two views.

Mr. Thompson: Yes, it is. You have mentioned one where I do not think the CRTC took a particularly good decision. At the same time, I am kind of enthused that they did take it because at least it clears the air and allows us to go forward from there. I think if you do try to get out in front into the future, as a regulated industry you are not always going to like it; but perhaps with a little more experience, on the average it might work out very well.

That particular first step was a rough one. From where I sit, I would rather they had speeded up the process of dealing with the issue instead of making it an interim decision which is probably irreversible. I think they should have dealt with the issue rather than have made an interim decision and put it on ice for a number of months or years, by which time it will not be possible to reverse it. That is the sort of thing I would like to see them do, but I would like to see them accelerate the process of dealing with the issues. Perhaps that implies that we should strike a priority.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Thompson, the CRTC indicated to us that they were reluctant or somewhat hesitant to make policy in certain areas; that they really were

[*Traduction*]

ques. Si le gouvernement pouvait contribuer d'une manière plus significative à l'élaboration des politiques et si ces politiques étaient mieux définies et présentées, feriez-vous quand même la même recommandation au sujet des appels au Cabinet?

M. Thompson: Non, je ne le crois pas. Même dans la situation actuelle, je ne crois pas que la chose se produirait très souvent. Ce ne serait pas sain pour l'agent de régulation. Je pense que cela pourrait arriver à l'occasion et je crois que M. Meisel partage ce point de vue; c'est-à-dire que dans un domaine où les politiques sont très vagues et qui touche en définitive à des considérations de grande portée sur des choses comme la fabrication et les services de télécommunications, peut-être ces considérations sont-elles d'une trop grande conséquence pour les laisser entre les mains de l'organisme de régulation des télécommunications.

Le président: En conclusion, y a-t-il d'autres questions? Oui, M. Kane.

M. Kane: M. Thompson, je veux soulever un point fondamental. Cela concerne ce que vous venez de discuter avec le président.

Vous avez employé des expressions comme «stagnation» et «délai» dans le contexte du processus de réglementation et pourtant les commentaires que d'autres nous ont faits au sujet des décisions du CRTC sont exactement dans le sens contraire. Je songe à des questions spécifiques, celle des attaches des terminaux par exemple, au sujet desquelles ils nous ont informés que le CRTC était en avance sur l'industrie réglementée et qu'il devrait attendre d'avoir des directives sur la politique à cet égard. Donc, d'un côté on nous dit que l'agent de régulation est en avance sur son temps et de l'autre vous nous dites que l'agent de régulation vit dans le passé. C'est plutôt difficile de concilier ces deux points de vue.

M. Thompson: En effet, ça l'est. Vous avez cité une décision du CRTC qui, selon moi, n'était pas trop bonne. Par ailleurs, qu'il l'ait prise m'enthousiasme jusqu'à un certain point, parce qu'au moins cela met les choses au point et nous permet de progresser à partir de là. Si vous essayez de prendre les devants, d'anticiper sur le futur, en tant qu'industrie réglementée, vous n'aimerez pas toujours cela; toutefois, l'expérience aidant, peut-être que, dans l'ensemble, on s'en sortira assez bien.

Ce premier pas dont vous avez parlé était grossier. Pour ma part, j'aurais préféré qu'il accélère le processus du traitement de la question au lieu de rendre une décision provisoire qui est probablement irrévocable. Je pense qu'il aurait dû régler la question plutôt que de prendre une décision provisoire et de la laisser se refroidir pendant des mois ou des années jusqu'à ce qu'il soit impossible de la renverser. C'est le genre de choses que j'aimerais qu'il fasse mais je voudrais qu'il accélère le processus de traitement des questions. Peut-être cela implique-t-il qu'il faut établir une priorité.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Merci, M. le président. M. Thompson, le CRTC nous a déclaré qu'il était peu disposé ou quelque peu hésitant à déterminer la politique en certains domaines; que vraiment il

[*Text*]

looking for policy to be made by the Cabinet or the Department of Communications in these new areas where the technology is expanding rather quickly and where some fundamental decisions have to be made about the future that Canada is going to be taking. What is your view? Who should be making policy? Should it be Parliament, should it be the departments and Cabinet, or should it be the regulatory agencies?

Mr. Thompson: I am pessimistic that Parliament would be able to do it. I do not think they have the machinery and they are not likely to get the machinery. So on the broader issues I think it really has to be government. Now whether that is the department or Cabinet I am not sure; maybe it is some of both. But I think basically it has to be government.

Mr. Berger: So if we are lagging behind in making policy there, I guess you would lay the responsibility basically on government, on Cabinet. On the executive branch anyway.

• 1245

Mr. Thompson: Again, if I could hearken back to Telesat as an example, government stepped out in front in terms of space technology in 1969 with the Telesat Canada Act and the establishment of Telesat. That was in advance of any very pronounced immediate need, but they did it to encourage the growth of a manufacturing and technical industry and scientific effort in Canada, and it was probably a good thing to do. But they did just that. They said there is going to be a satellite system and put some punch behind it.

I do wish they had then gone on to deal with the kinds of things that the satellite was to have done, at least in broad terms, like the television market and so on, but I think it is government and I think it is too much to ask that a regulatory commission strike these policies. They can see that they are implemented and they can see that the activities of the industry are consistent with those policies, but I think it is too much to ask them to strike them because they are too broad.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: As there are no other supplementary questions, in conclusion, could we order that the printed brief be annexed as an appendix to our record.

Mr. Thompson and Mr. Bartlett, I would like to echo the sentiments of Mr. Crosby on the excellence of you brief to us and on the very provocative and challenging issues you have raised, both in the brief and in your presentation today. I think we have found them most helpful. On behalf of all of us, thank you.

The next hearing of this task force will be Thursday at 11 a.m. in this room, when we will be hearing from Dow Chemical.

This meeting stands adjourned.

[*Translation*]

attendait du cabinet ou du ministère des Communications qu'ils élaborent les politiques à l'égard de ces nouveaux domaines qui connaissent une expansion technologique plutôt rapide et au sujet desquels des décisions capitales doivent être prises pour l'avenir du Canada. Quelle est votre opinion? Qui devrait établir les politiques? Le parlement? Les ministères et le cabinet ou les organismes de régulation?

M. Thompson: Je suis pessimiste quant à la capacité du Parlement de s'en charger. Je ne crois pas qu'il soit équipé pour le faire ou qu'il le sera jamais. Pour les grandes questions, je crois réellement qu'il appartient au gouvernement d'en décider. Toutefois, je ne suis pas sûr si, en pratique, ce serait le ministère ou le cabinet; les deux, peut-être. Mais, au fond, il faut que ce soit le gouvernement.

M. Berger: Donc, si nous traînons la patte pour ce qui est de la formulation des politiques, je suppose que vous jetteriez le blâme d'abord sur le gouvernement, sur le cabinet, enfin, sur l'exécutif.

M. Thompson: Encore une fois, avec votre permission, je me servirai de Télésat comme exemple. En 1969, le gouvernement prit les devants dans le domaine de la technologie spatiale en faisant adopter la Loi sur la Télésat Canada et en constituant la société Télésat. Cette démarche précédait tout besoin réel de nature immédiate. Ils ont fait cela pour stimuler la croissance de l'industrie manufacturière et technique ainsi que la recherche scientifique au Canada. C'était probablement la chose à faire, mais ils se sont arrêtés là. Ils ont dit: il y aura un système de satellites, faites-en quelque chose de dynamique.

J'aurais souhaité qu'ils aillent plus loin, à cette occasion, et qu'ils se prononcent sur le genre de choses que les satellites auraient à accomplir, du moins dans les grandes lignes, comme le marché de la télévision et autres choses semblables. Je crois vraiment que la formulation de ces politiques est du domaine du gouvernement comme je crois que c'est abusif que de l'imposer à un agent de réglementation. Celui-ci peut voir à la mise en œuvre des politiques et s'assurer que l'industrie s'y conforme, mais je pense que c'est trop lui demander d'établir ces politiques parce qu'elles sont, par nature, trop vaste.

M. Berger: M. le président, je vous remercie.

Le président: Les questions supplémentaires étant épuisées, j'ordonne, avant de terminer, que le mémoire soit annexé au procès-verbal.

J'aimerais me faire l'écho, M. Thompson et M. Bartlett, des sentiments de M. Crosby quant à l'excellence de votre mémoire et des questions stimulantes que vous avez soulevez, tant dans le mémoire que dans votre témoignage d'aujourd'hui. Cela nous a été très utile. Au nom de nous tous, je vous remercie.

Le prochaine audience du comité spécial se tiendra jeudi à 11 heures en cette salle. Nous entendrons alors la société Dow Chemical.

La séance est levée.

APPENDIX "RR–8"

SUBMISSION OF THE TRANSCANADA TELEPHONE SYSTEM IN RESPONSE TO THE DISCUSSION PAPER OF THE PARLIAMENTARY TASK FORCE ON REGULATORY REFORM

I INTRODUCTION - THE TRANSCANADA TELEPHONE SYSTEM

Until 1931 there were no coast-to-coast Canadian long distance telephone facilities, and most long haul interprovincial telephone calls were routed, for most of their distance, through the United States on facilities of American companies.

In 1931 the seven largest telephone companies in Canada came together to form the TransCanada Telephone System and by doing so established a method of planning, building plant for, and operating long distance services on a coast-to-coast basis entirely within Canada on Canadian facilities. By early 1932 a high quality (by the standards of that time) open wire line had been built from coast-to-coast and the first coast-to-coast Canadian telephone call had been made entirely over Canadian facilities.

As with many national institutions in Canada, it is often easier to list differences among the members than similarities that bind them together and this is particularly true of the ten member companies that comprise the TransCanada Telephone System. They are dissimilar because of their type of ownership, their varying size, the differences in population density of the areas they serve and their regulatory supervision by different tribunals. TCTS members are representative of several types of organizations:

- investor-owned and federally regulated;
- investor-owned and provincially regulated;
- provincially owned and provincially regulated.

The ten member companies of the TransCanada Telephone System, their ownership and regulation are as follows:

COMPANY	OWNERSHIP	REGULATORY BODY
Alberta Government Telephones	Provincial Crown Corporation	Public Utilities Board of Alberta
B.C. Tel	Investor-Owned	CRTC
Bell Canada	Investor-Owned	CRTC
Island Tel, PEI	Investor-Owned	Public Utilities Commission of PEI
Manitoba Telephone System	Provincial Crown Corporation	Public Utilities Board of Manitoba
Maritime Tel & Tel	Investor-Owned	Board of Commissioners of Public Utilities of Nova Scotia
NBTel	Investor-Owned	Board of Commissioners of Public Utilities of New Brunswick
Newfoundland Telephone	Investor-Owned	Board of Commissioners of Public Utilities of Newfoundland
Saskatchewan Telecommunications	Provincial Crown Corporation	Lieutenant Governor-in-Council
Telesat Canada	Government of Canada and the Regulated Canadian Carriers	CRTC

Because of the varied ownership of its member companies, TCTS is sensitive to provincial and national social policy priorities. This sensitivity is conditioned by the practical realities that must be faced by any business enterprise that operates to satisfy owners' and customers' reasonable expectations.

Each of the member companies of TCTS plays its full part in the decision-making process that guides the organization. All decisions of the Board of Management must be unanimous before action is taken. Initially, one might think that given the diversity of the members, unanimity would be impossible and deadlock, the expected outcome of policy differences. However, there is a great deal of pressure on the senior executives of the member companies who participate in the TCTS decision-making process - pressure to continue the development and operation of a national system of telecommunications to best serve the interests of their customers.

The resolution of policy differences involves some measure of compromise. Regional interests and priorities are blended into national objectives. In TCTS matters, we continually attempt to define the phrase "public interest" with national scope. Policy development within TCTS is not a negotiating session in which each member company argues "What is best for me". Rather, it is a joint search for the solution that best meets the varying policy objectives of the 10 member companies considered as a whole - considered as a single system serving Canadians from coast-to-coast.

The majority of the TCTS member companies are not regulated by federal agencies in respect of their telecommunications operations. The provincially regulated members do not have the same direct concern with the federal regulatory scene as do Bell Canada, British Columbia Telephone Company and Telesat Canada (who are federally regulated by the CRTC) but join in general support of the views expressed in this brief. The provincially regulated members would have similar concerns had the issues been raised in the provincial context. Needless to say, all members are vitally concerned with the problems dealt with in Suggestions 26, 27 and 28.

The issues being addressed by the Task Force are numerous, complex and interrelated. In the Discussion Paper, something in excess of 300 questions are posed. If we had worked steadily (Saturdays and Sundays included) from August 7th when the Discussion Paper was released until September 19th, the closing date for submissions, we calculated that we would have to read, analyse, assess, and formulate our response to over 7 questions per day. Further, if we were to respond to each, in the detail deserved by these complex and important questions, our

submission would have been inordinately long. We have attempted to concentrate our attention on those areas where TCTS has experience and expertise and we look forward to expanding our views on those areas of particular concern to the Task Force when we appear before you.

For simplicity and ease of reference, our comments are organized sequentially under the 28 suggestions set out in the Discussion Paper.

As a general comment, we found that the interests of the Task Force could be divided into two main policy areas:

a) concerns related to "regulation-making" powers granted to delegates of Parliament and the exercise of discretion in promulgating subordinate delegated legislative enactments by Ministers, regulatory tribunals and others;

and

b) the "regulatory process" itself being the operations and procedures of the administrative and quasi-judicial regulatory tribunals and in some instances, government departmental officials.

We think it important that the Task Force recognize these different aspects of its mandate and we note with approval (at page 2 of the Discussion Paper) that the Task Force will examine "both the process of establishing regulatory schemes and the process of administering them.

II IMPROVING INFORMATION AND INVOLVING THE PRIVATE SECTOR

SUGGESTION 1 - OFFICIALS OF FEDERAL DEPARTMENTS AND AGENCIES SHOULD CONSULT WITH INTERESTED INDIVIDUALS AND GROUPS AS EARLY AS POSSIBLE WHEN REGULATORY INTERVENTION IS CONTEMPLATED.

We are in favor of increased levels of consultation between business and government and are convinced that consultation should be looked upon as a continuing activity. We are dubious whether consultation in all its facets could be reduced and structured by a set of rules and we are fearful that such an attempt might be counterproductive in that it would limit and restrict the different types of consultation that presently takes place with useful result.

Consultation is an all encompassing word that includes within its ambit everything from an informal telephone call to formal submissions of briefs and appearances before committees such as the Task Force. Business is increasingly aware of the importance of good government-business communications and within business, senior staff are appointed to supervise and coordinate government-business relations. There is no similar formal dedicated structure within government departments, the regulatory tribunals or indeed the agencies and institutions of Parliament itself (Library of Parliament, Caucus Research Bureaus, Parliamentary Committees, etc.). Officials in government and Parliamentarians rely to a great extent on their personal contacts and on informal communication networks to provide them with information concerning policy matters before them for decision. In an era of "information overload", these methods are no longer sufficient; often, decision making resolves itself into nothing more than gathering the appropriate data and collating it for effective review of the problem at hand.

Consultation should not be limited to a one way line of communication from business to government. Consultation becomes a very frustrating exercise if advice that is proffered in good faith is rejected out of hand and without reason. In order to ensure an effective and continuing line of communication between government and business, an attempt should be made by governmental agencies to explain why suggestions were rejected. This is particularly so in the context of proposed legislative changes that will fundamentally alter the way in which business is carried on within Canada. Obviously, all suggestions put forward by business will not be incorporated into legislative proposals laid before Parliament but for those suggestions that are rejected, explanations ought to be forthcoming.

While we would not recommend that government and its agencies be compelled to make public the information and suggestions submitted by private sector interests during consultation, we think it a worthy objective. Only if the viewpoints of the various interested parties concerned with a particular policy matter are made known to each other can there be a free, full, and open discussion of the policy matters up for resolution. Obviously, where information of a sensitive nature has been provided to government (e.g. competitive information, projected operations, financial data etc.) the government must be in a position

to provide an undertaking of confidentiality to those institutions submitting the data. To require that all information and suggestions put forward be made public, would severely curtail the supply of necessary and useful information that would otherwise be available to the decision-makers.

A final word where legislation is concerned. We have noted that where a legislative proposal is to be placed before Parliament, there is often reluctance on the part of departmental officials to change the draft legislation from previous bills. The fear is that attention will be attracted to the changes, that explanations will be required and that in general, the legislative process will be slowed. In the interest of achieving the best legislation possible, we think that there should be no reluctance to incorporate changes in successive drafts of legislation and also, we believe that the legislative process within Parliament itself, should be more amenable to legislative change at the committee stage than is presently the case.

SUGGESTION 2 - THE FEDERAL GOVERNMENT SHOULD ESTABLISH A SYSTEM TO ENSURE THAT ADVANCE NOTICE IS GIVEN OF NEW REGULATIONS MADE UNDER FEDERAL STATUTES.

We favor the implementation of a procedure or system of advance notice of the promulgation of all new regulations subject to certain exemptions that would ensure that such a system was practical, timely, and not unduly expensive to operate and administer.

The question of an adequate system to provide advance notice of new regulations involves the somewhat larger policy matter of ensuring that access is provided to regulations - both existing and proposed regulations. In this regard, we believe that the Canada Gazette as presently structured is deficient and cannot be changed in any way that would be both cost effective and efficient in providing adequate access to subordinate delegated legislation.

Professor Robert Franson, in a study for the Law Reform Commission of Canada has noted:

> There are other deficiencies. Even assuming that delegated legislation is in fact published, no adequate indices exist by which that legislation may be found. So called "comprehensive indices" are issued periodically but these indices only list each regulation issued by name under the heading of the appropriate Act. They do not in any way provide an index to the subject matter of the regulations. Moreover, the most recent consolidation is dated 1955.

We put forward as a suggestion, the increased use of technology and in particular, the use of electronic information retrieval systems coupled with photo composition printing techniques.

The Canadian government, through the Department of Justice, has been a pioneer in developing automated systems for both the printing of statutory materials and retrieving information from mass volumes of text. The Department of Justice has developed and operates the Computer Assisted Drafting, Editing and Publication of Legislation System known as CADEPOL. The system makes available in machine-readable form, the consolidated text of the Revised Statutes of Canada. This database is maintained as a publicly accessible database that can be reached by any member of the public from any point in Canada and even internationally on a packet switched telecommunications system offered by the TransCanada Telephone System. Also, there is developmental work underway within the Department of Justice to expand the system to include the consolidated regulations of Canada. At the present time, there is a test database of regulations available and it is expected that a much more expanded version of this database will be available later in the year. Attached as Appendix A is a list of the regulations available on the test database and a sample of the format used followed by a simple search.

It is estimated that 80-90% of the regulations presently in force could be converted readily to machine-readable form and made available on the information retrieval system. The difficulties with the remaining regulations involve their

particular format, the use of charts, diagrams etc. and nonstandardized text arrangement that makes display on a video terminal difficult. In this regard, we think that it would be useful for the Department of Justice to investigate and publish guidelines concerning standardized format for regulations that would make electronic retrieval of the information much easier. Further, we would recommend to the Task Force that increased financial resources in terms of dollars and man years be made available to the Department of Justice to further develop the CADEPOL system with a view to making regulations available to the general public in a timely way.

The CADEPOL system could also be used as the vehicle for providing advanced notice to the general public of the text of proposed regulatory enactments. It would be a relatively simple matter for interested people to carry out a weekly or monthly search of the database under key words of interest to the individual or the business making the inquiry. This would be a far more effective and simple method of carrying out a review of proposed regulatory enactments than following the cumbersome procedures necessary to manually review the volumes of text published in the Canada Gazette.

A second methodology that the Task Force might consider as a possibility for providing advance notice of proposed regulations is to adapt the techniques developed by library science known as Selective Dissemination of Information (SDI). It should be recognized that any type of access or notice system is really a problem in routing relevant information to interested parties. This is the exact problem addressed by SDI and involves the library function of developing interest profiles for each user community and ensuring that information relevant to these user profiles is directed to them. Principles of SDI could be instituted either on a departmental basis or in one of the central agencies such as the Privy Council Office or the Treasury Board. A proposed regulation would automatically be sent for suggestions and comment to parties who had registered an interest in the particular subject area. A system of SDI could be implemented initially on a manual basis but in the long term, we think that the increased use of automated information retrieval and electronic mailing systems will provide the most cost-effective results.

We see no reason why most comments on proposed regulations should not be made public although we think that there should be no requirement imposed upon government or its agencies to make such submissions public, simply because we do not believe that the cost involved could be justified at the present time. Also, we do not think that government should be precluded from giving undertakings of confidentiality for reasons stated in our comments following Suggestion 1.

SUGGESTION 3 - THE FEDERAL GOVERNMENT SHOULD ENSURE THAT "PUBLIC INTEREST" GROUPS CAN PARTICIPATE ADEQUATELY IN THE FEDERAL REGULATORY PROCESS BY PROVIDING FUNDING AND/OR OTHER SUPPORT.

The TransCanada Telephone System supports effective public involvement in the regulatory process. While we feel that interveners have provided valuable insight into issues presented to regulatory tribunals, we believe that the time has come for a serious questioning as to whether or not there should be some restriction placed on the number and type of groups permitted to take full part in regulatory hearings. The word intervener is a very general title and covers all those parties who wish to appear on the record in a particular regulatory hearing. The rubric includes parties adverse in interest and in support of the application, public interest groups, and a wide variety of interested associations, groups and individuals.

In a perfect world, it would be ideal to provide a forum for all interested parties and to ensure that the necessary financial and other resources were available to those parties to present an adequate case and to fully present their views and opinions. However, against this laudatory objective, must be considered the adverse effects that result: it is beyond question, that as the number of parties to a hearing is increased, costs escalate, hearings tend to be longer and more complex and often, there is a great deal of redundancy and repetition. As an example, the three federally regulated member companies of TCTS have recently engaged in a hearing dealing with a number of policy matters in which there were 31 interveners registered as interested parties, and which ran 27 days in terms of a formal hearing before the CRTC. Prior to the hearing, we estimate that something in the order of 800 interrogatories were addressed to and from the various parties to the proceeding. Arising from the hearing, there were 22 volumes of transcript (4084 pages). A manually-generated index to the proceedings, itself was 4 inches thick.

It is clear to us that some restraint must be placed upon the numbers of parties participating in a formal regulatory hearing and the extent of that participation if the regulatory system is not to break down.

Problems centre on cost and the time required to permit each party an adequate number of hours to put forward their case and to engage in cross examination of witnesses.

The practice of an increasing number of regulatory tribunals of taxing the costs of so-called "public interest groups" against the applicant further stimulates interveners and their paid counsel to participate before regulatory bodies; despite undoubted benefit, there are negative effects: hearings are lengthened, costs in total are escalated, the proceedings become over-judicialized and there is a duplication of effort.

We think that regulatory tribunals ought to have the power (and indeed the duty) to scrutinize the involvement of interveners, including public interest groups, and to permit full participation in a formal hearing process by a limited number of parties who are judged best able to contribute to the policy matters and discussion before the regulatory tribunal. In this regard, we note that at present, there is no requirement for an intervener in federal regulatory tribunals to meet any criteria in order to be accorded full participation. We suggest that regulatory tribunals ought to take into consideration, before granting standing to an intervener, the size of the audited membership on behalf of which the intervener purports to speak, past performance of the group in previous regulatory hearings, the degree of involvement of the intervener in pre-hearing proceedings and the interrogatory process and the extent to which the objectives and interests of the organization are associated with the policy matters before the tribunal.

Further, we think that regulatory tribunals ought to provide in their methods of procedure for various levels of participation by interveners and in particular, by public interest groups. As an example, it should be possible for public interest groups to make a meaningful submission to the tribunal concerning the policy matters at hand without necessitating a formal appearance at the hearing, the retention of counsel and full involvement in the cross examination of witnesses.

We think that the views of interveners, including public interest groups, that do not meet the established criteria but still wish to have their views placed before the tribunal could be accommodated by having staff of the tribunal or perhaps counsel to the tribunal act as a filter to synthesize and collate the various views expressed by interested parties who do not meet the criteria or who do not wish to participate in the hearing process.

We think it important that interveners meeting the criteria established by the tribunal should have adequate funding available to present their views and to explore the implications of the policy matters before the tribunal. We do not believe that the taxation of costs against the applicant companies is the most efficient method for supporting this activity. First of all, the taxation of costs is a judicial concept borrowed from the court system and tends to impose upon regulatory hearings an adversarial aura in which the objective is not to reach the best policy resolution but rather to defend the interests of a particular "client". The proceedings at the hearing become over-judicialized and counsel for the various interest groups tend to plead their private cases rather than to provide assistance to the tribunal in exploring the various policy ramifications arising from the issues before it. There is a second disadvantage associated with the practice of awarding costs through a process of taxation. The ability to control and limit regulatory costs are left in the complete control and discretion of the taxing officer of the tribunal. Provided he is satisfied that individual interveners provided useful input to the hearing, he can award costs without limit against the applicants. In result, financial control is more difficult to track and to control.

While we support the idea of providing adequate financial resources to interveners and public interest groups that have a positive contribution to make to the regulatory process, we are convinced that such financial support cannot be rendered by government directly or indirectly through the regulatory process without some measure of financial control. However, we believe that such control should be limited to ensuring that funds were dispensed as proposed by the group in receipt of them and that salaries and consultant fees paid, are reasonable and that funds advanced were subject to audit and recovery. The government should not attempt to influence the policy stance adopted by any particular intervener or group by using financial levers to control or limit participation. We think that

the government will always remain politically accountable for funding groups (meeting criteria as specified above) but we do not think that the government should be held politically accountable for the policy views expressed by such groups. We believe that is it generally recognized by those knowledgeable (and increasingly by the electorate in general) that the administrative process can only be effective if all parties are heard and participate meaningfully and that this can only be possible if adequate financial resources are provided. There must be a balance struck between the escalating cost of the regulatory process and an adequate level of financial support that would permit full and meaningful participation by public interest groups. We are of the opinion that such financial support should be provided directly from government departments to public interest groups and should be considered a normal cost of the regulatory process.

No matter what level of funding is provided to public interest groups, we think it unlikely that they will ever be as well equipped as business interests, both applicant companies and other private sector interveners. Applicant companies and competitors opposed in interest, enjoy the advantage of being closest to the operational problems at hand and are thus, best informed. Their effort can be narrowly directed in a particular subject area and they have the added advantage of experience gained over years of operations coupled with access to industry data and market analyses. Conversely, many public interest groups tend to have global interests and hence their efforts are diluted over wide subject areas. In this regard, a good example could be drawn by contrasting the relative abilities of a regulated telecommunications carrier with the valuable efforts of the Regulated Industries Program of the Consumers Association of Canada.

SUGGESTION 4 - PARLIAMENT SHOULD ENACT, WITHOUT DELAY, A FREEDOM OF INFORMATION STATUTE THAT WILL ENSURE, SUBJECT TO LIMITED EXCEPTIONS, PUBLIC ACCESS TO INFORMATION CONCERNING GOVERNMENT REGULATIONS.

TCTS supports the passage of freedom of information legislation and has few concerns concerning the recently tabled Bill C-43, the Access to Information Act. We believe that such legislation, when passed will go some distance to destroy negative attitudes towards government that arise from historical tendencies on the part of government to be overly secret. We expect that freedom of information legislation will be useful not only to individual members of the public and to public

interest groups but also to private sector interests who wish to monitor policy development within government. There are important implications for the regulatory process as well. As an example, at the present time, licences granted under the provisions of the Radio Act R.S.C. 1970, Ch. R-1, are granted by the Minister of Communications without any public disclosure of applications pending or the arguments submitted for and against any application. We believe that to the extent possible, and subject only to exceptions grounded in terms of practicality, the regulatory process both before tribunals and within departments ought to be open to all interested individuals. Decisions will be based on sounder financial data if all interested parties have an opportunity to submit their positions. At the present time, under the licensing procedure in the example cited, there is simply no way for interested parties to become aware of what applications for licences are pending in the regulatory process.

In any freedom of information legislation, there will always be exceptions. We think that the exceptions spelled out in Bill C-43 are reasonable and in particular, we were encouraged to see that concerns expressed by participants in the federal regulatory process were understood by the government and that provisions in the bill adequately meet those concerns. In this regard, sections 20, 29(1), 29(5) and 42 all serve to protect the confidentiality of information submitted by parties to a federal regulatory hearing.

When parties seek the protection of confidentiality, we believe that a standard test or criteria should be established for use by all federal tribunals. At the present time as an example, the CRTC requires an applicant company to show some "specific direct harm" before the tribunal will grant any documentation the protection of confidentiality. This test is a very difficult test for parties to meet and tends to be subjective in the hands of the particular panel hearing the application.

We think that the matter of confidentiality of documentation submitted during the regulatory process could well be a matter of separate investigation and that criteria could be established for all federal regulatory tribunals. The matter of confidentiality is a subject area that might be usefully included in an Administrative Procedures Act that would govern the proceedings of all federal regulatory

tribunals. It seems to us that the procedural standards to be met in the federal regulatory process ought to be standardized and that with few exceptions, individual federal tribunals ought not to be given the freedom to develop general administrative and legal standards on an ad-hoc basis for their individual use. Rather, we think it preferable to develop an internally-consistent system for the federal regulatory process that could be utilized by all tribunals and we think the easiest way of accomplishing this would be through the enactment of an Administrative Procedures Act. Such legislation should not preclude the development of specialized procedures required by particular agencies but would provide a general procedural framework.

In the application of the provisions of freedom of information legislation to the federal regulatory process, and in the establishment of procedural norms, particular attention should be given to the availabilty of staff studies prepared for the guidance of the tribunal. If an applicant before such a body is to present a full case, there must be an awareness of all factual data and opinions, relevant to the issues before the tribunal for decision, staff studies included. In the absence of such openness, a participant may question the impartiality of the tribunal and infer that the decision of the regulator may in part be based upon data and material not on the public record and not subject to scrutiny or correction by the applicant.

Exceptions to a general policy of open access to staff studies might include draft decisions, day-to-day operating notes and legal advice generated by counsel to the tribunal or by the Department of Justice.

III INTERNAL MANAGEMENT: IMPROVING GOVERNMENT'S ASSESSMENT OF PROPOSED REGULATORY INITIATIVES

SUGGESTION 5 - A SPECIAL REGULATORY IMPACT ANALYSIS, ASSESSING THE COST, BENEFITS AND DISTRIBUTIVE EFFECTS OF A PROPOSAL, SHOULD BE PREPARED FOR EVERY PROPOSED NEW FEDERAL STATUTE OR REGULATION EXPECTED TO HAVE A SIGNIFICANT IMPACT ON THE PRIVATE SECTOR.

SUGGESTION 6 - COPIES OF EACH REGULATORY IMPACT ANALYSIS AND THE DRAFT REGULATIONS SHOULD BE PUBLISHED IN ADVANCE AND MADE AVAILABLE FOR INSPECTION AT FEDERAL GOVERNMENT OFFICES THROUGHOUT THE COUNTRY.

We have dealt with these two suggestions together. We see no reason for confining the requirement for a socio-economic impact analysis (SEIA) to proposed regulations dealing only with areas of health, safety and fairness as does the present Treasury Board program. However, we think that some discretion must be granted to the regulation making authority so that the time delay and expense of producing a SEIA brief would not be wasted on regulations governing relatively insignificant matters. Again, criteria would have to be established to provide guidance to regulation-making authorities as to the nature of regulations that require a full SEIA treatment. We believe that if a requirement for a SEIA brief was established on a universal basis, that many of the adverse effects of regulation and the associated cost would be discovered beforehand and that armed with this information, governments would choose not to proceed with many proposals.

Because of the increased cost to the private sector of the regulatory burden (at federal, provincial, regional and local government levels), regulatory complications become an important parameter under which businessmen must assess any new product or service offering or new business initiative. Programs that would otherwise be considered profitable and serve other social policy and industry goals are deferred or rejected because of the cost, complexity and time delay involved in obtaining the necessary regulatory approvals. It is a frustrating decision for businessmen to have to reject an otherwise acceptable proposal because of the cost or uncertainty of regulatory restraints. It is all the more frustrating when competitor organizations are not required to meet the same regulatory tests and can operate freely in an unregulated environment.

Perhaps an example would be useful. The member companies of the TransCanada Telephone System lease various telecommunication terminals for data circuits. We share this market with other regulated common carriers (CN/CP) together with a host of unregulated terminal suppliers. The federally regulated members of TCTS are required to apply for and get approval of the charges associated with lease of these terminals. Such a formal proceeding before the regulator is time consuming and expensive. The result is that it is increasingly

difficult for the federally regulated member companies of TCTS to be competitive in that particular marketplace. It seems only to meet requirements of fundamental fairness to ensure that all participants in a given market are subject to the same regulatory controls (if any at all). To do otherwise, is to bias the market in favour of particular participants.

The long term effects of regulation and the associated cost on Canada's industrial productivity and international competitiveness should be matters of concern to Parliament. Should Canada's industrial strategy, particularly at the international level, be influenced by the burden of regulation? We believe that the rigorous implementation of a SEIA type program would ensure that the long term financial and other socio-economic implications of any particular proposed regulation were brought home to the regulation-making authority.

We believe that if a universal SEIA type program is implemented, the most appropriate place to prepare and analyse the briefs would be within the agencies or departments that have the regulation making powers or that have supervisory directive powers over independent agencies. While it may be useful to have some central coordination and standardization by the Treasury Board or some other central agency such as the Privy Council Office Secretariat, we believe that the officials most directly associated with the subject matter of the proposed regulation would be the most competent in terms of expertise and experience to prepare and analyze the SEIA brief.

We support Suggestion 6 concerning advance publication of proposed regulations together with the availability of the impact analyses. However, we do not think that the Canada Gazette is an effective means of communicating with the public and we would reiterate that the government must make increased use of electronic retrieval and SDI techniques to ensure that interested parties receive timely notice of new government initiatives.

While we profess no direct knowledge of the implementation of the partial SEIA program as now administered by Treasury Board, we would think it useful to look at the cost associated with that program. It would indeed be unfortunate if a SEIA program that was introduced to ensure that total regulatory costs were taken into consideration in deciding whether to promulgate a particular regulation, itself

became a major financial expenditure and an additional cost associated with the regulatory process. We think it likely that an adequate job could be done for limited financial expenditure.

While we support the idea of a universal SEIA program, we do not have high expectations that very definitive costs will be developed; we are of the opinion that any cost-benefit analyses that are carried out will be simply estimates of the proposed impact of the legislative enactment. As carriers, we have experienced a great deal of difficulty internally in being able to place a dollar value on the cost of the regulatory burden. Attempts have been made in other jurisdictions (most notably in the United States) to place a dollar value on compliance cost but we are not convinced of the accuracy of these estimates. Perhaps the expertise of economists has improved in this area in the last few years.

IV INTERNAL MANAGEMENT: ENSURING PERIODIC GOVERNMENT REVIEW OF REGULATORY ACTIVITY

SUGGESTION 7 - FEDERAL GOVERNMENT DEPARTMENTS AND AGENCIES SHOULD PERIODICALLY REVIEW AND EVALUATE THEIR VARIOUS REGULATORY ACTIVITIES.

We support this proposal but in doing so, we reiterate the two aspects of the subject under study:

a) there should a review of "regulation-making powers" and a continuing review of all subordinate delegated legislation;

b) there should be a continuing review of the regulatory process as carried on by the departments and regulatory agencies.

We believe that government and its agencies should carry out such reviews but that concentration on financial matters (budgetary expenditures) should not exclude other and perhaps more crucial socio-economic impacts. While we think that financial review and tracking of budgetary expenditures is useful and necessary, we believe that financial review should be used more generally as a management tool. As an example, zero base budgeting should be looked upon, not simply as a financial control but rather as a general management tool that provides a vehicle for program and operations review.

All organizations (business organizations included) should continually review their operations, staffing and structure to ensure that the organization continues to achieve its objectives in a changing operational environment. That is only good management and good government. The question is, to what extent that review process can be formalized, regulated and externally imposed with any hope of meaningful results or the generation of useful suggestions for change? We think it unrealistic to envisage the development and external imposition of a mandatory review process that would subject federal government departments and the federal agencies to detailed and periodic review. We believe that increased use of consultants, the exercise of increased central agency control and standardized review procedures will yield superficial results, be easily discredited by the departments and agencies and generally lack credibility. Also, there is the further danger that such externally imposed review procedures will generate internal disputes, jealousies and give rise to power struggles that will overly complicate the governmental process.

V A HEIGHTENED ROLE FOR PARLIAMENT: THE NEED FOR ACCOUNTABILITY

A. Parliamentary Assessment of New Regulations

SUGGESTION 8 - ALL REGULATIONS PROMULGATED UNDER FEDERAL STATUTES SHOULD BE AUTOMATICALLY REVIEWABLE BY AN APPROPRIATE STANDING COMMITTEE OF PARLIAMENT.

SUGGESTION 9 - EVERY REGULATORY IMPACT ANALYSIS PREPARED BY THE GOVERNMENT, AS WELL AS THE ACCOMPANYING DRAFT REGULATIONS, SHOULD BE AUTOMATICALLY REVIEWABLE BY PARLIAMENT.

Under the provisions of the Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72 Ch. 38, all statutory instruments (subject to limited exceptions) stand permanently referred to the Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments. The nature of the review afforded is governed by the motions of the House of Commons and of the Senate establishing the joint committee and is not limited in any way by the provisions of the Statutory Instruments Act. Parliament if it so chooses, may broaden the mandate granted to the standing joint committee in their scrutiny of statutory instruments. We believe that this committee has earned the respect of

Parliamentarians of all political stripe because of the non-partisan review afforded. However, the small staff of the committee and the limited financial resources available to it severely restrain the amount of scrutiny that can actually take place. Given the voluminous nature of regulations, the committee's task is a formidable one and it is unrealistic to expect any indepth review.

We strongly recommend that adequate support be granted to the committee and its staff if the committee is expected to discharge a function of performing a useful review of existing and proposed regulations.

Given the non-partisan operation of the committee in the past, we think it would be a retrograde step to politicize the proceedings of the committee by appointing separate staff for each party.

In the past, the remedy available to the committee to correct preceived deficiencies in regulations has been limited to inclusion of a criticism in a report of the committee as tabled before Parliament. While this has had some success, we think that more timely remedies should be available to the committee and in this respect, we think careful consideration should be given by Parliament to alternative remedies through which the committee could bring about rectification of regulations which are found to contain abuses of discretionary powers or which are for some other reason deficient. Given the volume of regulations that will come under scrutiny, we feel that something short of a negative resolution of both Houses of Parliament should suffice. While it may require a legislative change to the Statutory Instruments Act, we believe that the Parliamentary committee should have the power to disallow regulations. On grounds of practicality, we do not think that Parliamentary approval of the regulations should be a necessary precondition before regulations take effect and we are of the opinion that the proper place to amend regulations would be at source rather than in a scrutiny committee. Thus, we would limit the committee's powers to a power of disallowance but perhaps the power could be so structured that severable sections within a given regulation could be disallowed without causing the complete regulation to be struck down. Also, we believe that the Statutory Instruments Act should ensure that regulations, subsequently disallowed by the committee would remain viable for any interim period between their promulgation and their scrutiny by the committee. The disallowance power should not act retrospectively.

SUGGESTION 10 - THE GOVERNMENT SHOULD, WHEN INTRODUCING NEW LEGISLATION BEFORE PARLIAMENT, TABLE DRAFTS OF PROPOSED REGULATIONS THAT WILL BE REQUIRED FOR A REGULATORY SCHEME.

When new legislation is introduced before Parliament, we think it not unreasonable to expect that draft regulations be tabled at the same time. The problem faced by anyone who attempts to analyse the impact of a legislative proposal is that he normally does so wearing institutional blinders. The tendency is to focus on those provisions most likely "gore the ox" for whom the investigator toils and to analyse each provision on a "worst case" basis. He normally asks "What is the worst thing that can happen to me or those who pay my salary if this provision becomes law?"

The result is an analysis that may predict occurances that, while technically possible under the new legislation, are unlikely in the extreme. The careful investigator must be prepared to temper "possibilities" with a generous helping of common sense in assessing the likely impact of draft legislation. The problem is accentuated when legislative proposals contain general and wide provisions that will only be fleshed out by subordinate delegated legislation enacted under the regulation-making powers contained in the bill. As an example, the government has recently presented Bill C-42, The Canada Post Corporations Act. The grant of regulation-making powers to the proposed Canada Post Corporation in Section 17(1) of Bill C-42 contains 22 separate sub clauses ((a) to (v)). The regulations that could be passed pursuant to these powers are numberless.

The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments is seeking the right to review all new legislative proposals granting delegated legislative authority. Review at present is restricted to the regulations and other statutory instruments on an ex post facto basis.

What the committee wants is the chance to review and comment upon provisions in Bills granting regulation-making powers and to do so before those provisions become law. As Mr. Baldwin, then a Joint Chairman of the Committee stated:

> "I think it is terribly important, when the House is being asked to give to the Governor-in-Council, to a Minister or to an agency these important powers, that we should be entitled to ask why they want them, what they will do with those powers, what it will cost, who they will effect and what will be their economic impact."

Rather than slowing down the legislative process, it might well be that the uncertainty contained in general legislative proposal would be removed and the process accelerated. Certainly, those wishing to comment on the viability of the legislative proposals would be much better informed as to the ultimate impact of them.

The TransCanada Telephone System would support the final recommendation contained in the recent study prepared by the Business Council on National Issues entitled "Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change".

> "That recommendation reads as follows: "That the Regulations (delegated legislation) contemplated for a new bill whenever possible be drafted and accompany the new bill at the time it is presented to Parliament and its committees, including the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments."

We would recommend to the Task Force, this study by the Business Council on National Issues and as well, the various reports of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments that have dealt extensively with this question.

B. Parliamentary Review of Existing Regulatory Activity

SUGGESTION 11 - "SUNSET" CLAUSES SHOULD BE INSERTED IN FEDERAL REGULATORY LEGISLATION TO ENSURE THAT PARLIAMENT HAS THE OPPORTUNITY TO RE-ASSESS THEM ON A REGULAR BASIS.

SUGGESTION 12 - PARLIAMENT SHOULD REVIEW EVALUATIONS OF THE GOVERNMENT'S EXISTING REGULATORY PROGRAMS.

We believe that the initiative to bring about major changes in the regulatory environment is a government prerogative and for that reason, we have stated (following Suggestion 7) that the responsibility for ongoing review of regulatory activity at the Federal level should be within the federal government departments themselves. While Parliament should not be precluded from reviewing any area of activity, we think that it is unlikely without a mass infusion of funds and support staff, that any adequate continuing review process could be established under the aegis of Parliament.

The institution of "sunset" clauses would, it is true, coerse internal review by the departments and regulatory agencies but we do not think that in the long run, a better regulatory system would evolve. Those few statutes that do impose a mandatory review of legislation (such as the Bank Act, R.S.C. 1970 Ch. B-1) have not worked particularly well and the tendency is to extend the existing legislation as required. Further, "sunset" clauses, impose an arbitrary timing on when the legislative proposals must be presented to Parliament and might well put undue pressure on the government of the day, particularly in minority government situations.

However, on the positive side, "sunset" clauses do ensure that regulatory programs will be reviewed and beneficial modifications enacted.

C. Other Avenues of Parliamentary Involvement

SUGGESTION 13 - THE ANNUAL REPORTS OF ALL FEDERAL DEPARTMENTS AND AGENCIES SHOULD BE AUTOMATICALLY AND PERMANENTLY REFERRED TO THE APPROPRIATE STANDING COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS.

SUGGESTION 14 - THE FORM OF DEPARTMENTAL AND AGENCY ESTIMATES, AND THE PROCEDURES GOVERNING PARLIAMENTARY APPROVAL OF THE ESTIMATES, SHOULD BE CHANGED TO FACILITATE PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE GOVERNMENT'S REGULATORY ACTIVITY.

SUGGESTION 15 - THE FEDERAL GOVERNMENT SHOULD PRODUCE AND PARLIAMENT SHOULD GIVE APPROVAL TO A "REGULATORY BUDGET" THAT ESTABLISHES LIMITS ON THE LEVEL OF COSTS THAT ANY DEPARTMENT OR AGENCY CAN IMPOSE ON THE PRIVATE SECTOR THROUGH ITS REGULATORY ACTIVITIES.

The traditional lever that Parliament has used to control the operations of the government is the right to deny financial support through the budgetary estimates approval process. However, most appearances by ministers and heads of federal agencies before committees examining estimates, have not been particularly useful forums for informed financial and program analysis. Rather, they degenerate into something akin to a political "bear pit" where the Minister or agency head is subjected to very general and broad questions of policy not directly related to financial expenditure. In many instances, the budgetary estimates review process is nothing more than an occasion to bait the witness on perceived deficiencies in departmental or agency programs and to give vent to political hobby horses of Members. We believe that much work can be done by Parliament in the estimate review process by upgrading the preparatory work that is done prior to formal hearings on the estimates and by retaining services of the necessary support staff so that adequate financial review can take place. This support staff could be provided either directly to the committees of the House of Commons or perhaps, be provided by the Treasury Board. However, in our opinion, it is clear that the financial review process must be improved if Parliament's traditional right to control expenditures is to be maintained. In this regard, the financial approval process within Parliament suffers by comparision to the very detailed review that most business operations afford their financial plan for the year.

The degradation of the review process for government spending may well be due to the fact that in a majority government situation, the government of the day has the power to compel approval of the estimates in committee. Members of Parliament might well ask whether or not traditional party loyalties necessitate a strict party vote in the budgetary review process. It should be open to an individual Member of Parliament to oppose (or support) government estimates as dealt with in committee without suffering any political adverse effects at the hands of the party whip.

While in principle, we could support the concept of a "regulatory budget" that would limit the amount of compliance cost that a particular department could impose upon the private sector, we think that such a system would be virtually impossible to implement. Some of the member companies of the TransCanada Telephone System have internal studies underway in an attempt to estimate what their respective compliance costs are for regulatory involvement but to this point in time the figures could not be rigorously supported. Given the difficulty that regulated companies have in assessing what their own costs of compliance are, we think it extremely unlikely that the regulators or the departments will be in any better position to develop a regulatory compliance budget.

VI REGULATORY AGENCIES

SUGGESTION 16 - THE POLICY MANDATE OF AN AGENCY SHOULD BE CLEARLY STATED IN ITS ENABLING ACT.

SUGGESTION 17 - ALL RELEVANT LEGISLATION SHOULD CONTAIN A PROVISION EMPOWERING THE GOVERNOR-IN-COUNCIL TO ISSUE, BY ORDER, POLICY DIRECTIVES THAT MODIFY, CHANGE OR VARY THE POLICY ESTABLISHED IN THE LEGISLATION.

SUGGESTION 18 - THE PROCEDURE FOR A POLICY DIRECTIVE SHOULD PROVIDE FULL OPPORTUNITY FOR COMMENT BY THE PRIVATE SECTOR ON PROPOSED POLICY CHANGES.

At page 17 of the Discussion Paper it is stated that:

> "At present, too many enabling statutes of regulatory agencies contain broad, vague and even conflicting mandates to the agencies."

As an example, in the Broadcasting Act, R.S.C. 1970 Ch. B-11, Section 3 provides a very broad statement of broadcasting policy for Canada. The enunciation of this policy is particularly important because it conditions both the perception that an agency (in this case the CRTC) has of its role and also, is used by the courts as a means of defining the ambit and scope of the authority of the regulatory agency involved. Moreover, the regulation-making powers of agencies, are also judged against the policy enunciation contained in the statute establishing the agency.

To take the example further, Section 15 of the Broadcasting Act, sets out the objects of the CRTC: "The Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian Broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in Section 3 of this Act." Then in Section 16(1)(b)(ix), the Commission is given the power to make regulations "respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects". Thus, the circle is complete and the Commission is empowered to make regulations to accomplish any of what are very general objectives as enunciated in the general policy statement at the start of the act. The inherent problem here, has been recognized and was dealt with by the MacGuigan Committee whose report and recommendations gave rise to the Statutory Instruments Act. Also, following passage of the Act by Parliament, the then Minister of Justice issued a Cabinet directive which required Ministers to ensure that a draft statute was not coached in unnecessarily wide terms in respect of regulation-making powers. In specific, the directive said that certain powers should not be granted and included was the power to make regulations involving important matters of policy or principle. However, given wide statements of general policy in current draft legislation, it is clear that few restraints are being exercised.

We are of the opinion that more work is required in this area and in particular more involvement by Parliament. As a recommendation, we would encourage Parliament, in considering any new piece of legislation, to give particular consideration to regulation-making powers. We believe that such regulation-making provisions, should automatically be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments or such other committee as may be established by Parliament and that such review take place in a parallel way as the piece of legislation proceeds to the House Committee having direct responsibility for the subject matter. In this way, we believe that the expertise developed in the Standing Joint Committee could be brought to bear as major legislative proposals are studied.

In establishing any regulatory agency, it will be impossible to be so precise in the legislation that there will be no discretion left with the agency itself. It is recognized that agencies will always have to perform a policy-making role as well as the administrative functions that they discharge. However, the objective should be to strike a balance between the precision that would establish limits to their

discretion while still providing the necessary flexibility to the agency to discharge its responsibilities.

However the line is drawn between the policy-making function of Parliament and the residual policy-making powers to be left to the agency, there will always exist the possibility that the agency will implement policy in a way not anticipated by Parliament or that the agency itself will strike out in new policy directions not envisaged when the enabling legislation was passed. To cover these contingencies, we think it extremely important that a directive power be given to the Governor-in-Council to permit the government of the day to redirect initiatives taken by the agency. Parliament has the ultimate policy-making role and must bear the ultimate responsibility for actions taken under federal legislation.

If the directive power were abused by a government, it is clear that the credibility of the regulatory agency would be undermined. However, such abuse by a government would certainly come to the attention of the political opponents of the government as well as the media and the criticism that could be levied will act as a natural brake to preclude such abuse.

Further, we think that the presence of a directive power would be met with some favor by most regulatory agencies in that often, they will have advance notice of a policy issue arising on which they would find it beneficial to have some direction and guidance from the government. In the absence of a directive power, agencies feel compelled to resolve the policy issue themselves and in that respect often go beyond the policy-making role that was anticipated for them under the legislation.

While we support the idea of a directive power to be exercised in the hands of government, we would caution that the power of the government itself should be limited by the legislation as enacted by Parliament. It should not be open to the government of the day to make major policy changes that go beyond the policy enunciated in the legislation by utilizing the directive power. That is, we believe that government, just as well as the agencies, ought to be restrained in their policy-making role by the terms of the legislation. Only Parliament can

enact fundamental policy and we believe that it would be an abuse of the directive power if the government of the day were able to take policy initiatives that go beyond legislation.

We anticipate that the directive power would be used in only major policy matters and we do not anticipate that an agency would normally seek a direction from the government to resolve a policy issue that arose in the context of an ajudicative hearing. However, if the policy matter was of such fundamental importance that the agency simply could not proceed until the matter was resolved, then the appropriate procedure would be to adjourn the hearing and to seek clarification of the issue by way of the directive power.

We believe that the implementation of a directive power may not be wholly an exercise on the part of the government or the department involved. We believe that the agency and the hearing process established by the agency has a valuable contribution to make. In this regard, we favor the suggestion put forward by Professor Hudson Janisch that in respect of any particular policy matter in which the government intended to issue a directive, the relevant agency might be asked to hold public hearings on the matter so that the government could elicit input from all interested parties. In this way, the government in resolving the policy matter would have the benefit of input from outside sources, and also have the agency's views on the alternatives open and the various pros and cons associated with each of them. The agency could report to the government but the government would not be bound by any recommendations contained in the report. Once the directive was issued, the agency would of course, be bound to follow its prescripts.

As a final comment, we would oppose any suggestion that would afford differential treatment based on whether or not an agency was exercising judicial, quasi-judicial, or administrative responsibilities. It is virtually impossible to characterize the activities of a particular agency under any one of these headings. In assessing the applicability of the Rules of Natural Justice, the courts have experienced a great deal of difficulty in assessing whether or not the actions of a particular agency were administrative or quasi-judicial.

SUGGESTION 19 - ALL RELEVANT LEGISLATION SHOULD BE AMENDED TO PROVIDE THE GOVERNOR-IN-COUNCIL WITH THE POWER TO REVIEW THE DECISIONS OF REGULATORY AGENCIES ON THE GROUNDS THAT THEY FAILED TO CONSIDER OR IMPROPERLY APPLIED POLICY SET OUT IN THE GOVERNING LEGISLATION OR ALTERED BY A POLICY DIRECTIVE.

The question to be addressed here is whether or not we wish to establish regulatory agencies on the premise that their activities will be without fault or error. True, there are normally appeal procedures to the courts, but these are limited to matters of law or jurisdiction and unless there has been a perverse finding by an agency, it is unlikely that decisions in the area of fact or policy would be reversed by the courts.

If we admit the possibility that an agency may error in implementing policy as enunciated by Parliament or in not taking into consideration socio-economic factors that may be beyond the purview of the particular agency, then we must support the idea of an appeal process that can bring into question the policy decisions arrived at by the agency. The final report of the Lambert Commission (at page 319) has recommended that the right to appeal individual decisions of regulatory agencies to designated ministers or the Governor-in-Council be abolished. The recommendation was based on the finding that the present political appeal process suffers serious procedural defects (such as notification to affected parties, their right to file arguments, and the need for a fair and impartial statement of the issue) and the conclusion was reached that these deficiencies could not be corrected by the promulgation of a suitable set of procedures to govern political appeals. We disagree. We believe that an Administrative Procedures Act might include procedures that would govern not only general procedures before federal regulatory tribunals but also, impose criteria of fairness that could be used in the political appeal process before the Governor-in-Council.

If political appeals are abolished, governments might be tempted to use other more complex mechanisms to achieve the desired result including an abuse of the directive power. In terms of result, the power in the Governor-in-Council to set aside a decision of a regulatory body and refer it back for a rehearing, coupled with the directive power is tantamount to a full power of appeal. TCTS notes that

in the draft Telecommunications Act as tabled before the previous Parliament, there were powers as noted above and in terms of result, they will have the identical effect of an appeal power.

As a general comment, the political appeal process has not proved to be particularly effective. Primarily, this is because there is no requirement on the part of the government to render a decision and ofttimes, decisions are held for inordinate lengths of time. Examples can be provided.

B. Appointments and Procedure

SUGGESTION 20 - THE APPOINTMENT PROCESS TO POSITIONS ON AGENCIES COMPOSED OF GOVERNOR-IN-COUNCIL APPOINTEES SHOULD BE FORMALIZED. THIS FORMAL APPOINTMENT PROCESS SHOULD PROVIDE THAT: A) JOB DESCRIPTIONS BE PREPARED FOR EACH POSITION DESCRIBING IN SUFFICIENT DETAIL THE RESPONSIBILITIES OF THE POSITION AS WELL AS THE DESIRED QUALITIES OR EXPERTISE AN APPOINTEE SHOULD POSSESS; B) THE GOVERNOR-IN-COUNCIL CONSULT WITH THE PRIVATE SECTOR TO SOLICIT POTENTIAL NOMINEES; C) THE GOVERNOR-IN-COUNCIL ENSURE THAT THE APPOINTEES ON A PARTICULAR AGENCY COLLECTIVELY WILL REPRESENT THE RANGE OF INTERESTS THAT BEAR UPON THE DECISIONS TO BE MADE.

It goes without saying that the regulatory agencies that have such an impact on life in Canada ought to be staffed by the most competent people available - people that have experience in the subject areas that they are being asked to regulate and also, have some knowledge of governmental operations. We believe that the terms of employment of regulatory appointees should be reviewed with a view to ensuring that the remuneration, terms of employment, and portability of benefits are attractive enough to secure the employment of the best qualified people available. In particular, we note that most regulatory appointments are for a set period of time usually in the range of five to seven years. There is often provision for reappointment but as in the case of the CRTC, a commissioner is not eligible to serve more than two consecutive terms. While we recognize that there may be some beneficial effects in having some turnover in the ranks of commissioners of regulatory agencies, we think as well, that there should be longer terms available.

The appointment process could be improved if it were more open and we support the suggestion of preparing job descriptions, soliciting nominees from the private sector, and ensuring that a range of interests is represented on the tribunal. However, in respect of the latter, we do not think that there should be any formal restraints imposed. In selecting candidates for regulatory agency appointment, we do not believe that the Governor-in-Council should be restrained by the same guidelines that govern the makeup of a Cabinet. Also, we think that it would be inappropriate to select candidates on some system of formal regional representation in that the candidate so selected would feel duty-bound to provide particular attention to his regional area and to make his decisions in the best interests of that region as opposed to the best interests of Canada as a whole. On the other hand, we anticipate that in the future, there will be a much greater need for federal-provincial cooperation in regulatory matters and we have suggested some possibilities in this regard in our comments on Suggestions 26, 27 and 28.

We note reference in the Discussion Paper to the system presently used by the federal government for appointments to the federal judiciary. This system appears to have worked well although our understanding is that the comments solicited from the Canadian Bar Association Committee are limited to a statement as to whether the prospective candidate for judicial appointment is either well qualified, qualified, or not qualified. We think that input from the private sector and general public concerning appointment to regulatory bodies should be given a wider ambit and that the particular attributes and deficiencies of any particular candidate should be made known. While we support the idea of a somewhat more open consultative process than exists at the present time, in considering the attributes of any prospective individual candidate, there would have to be undertakings of confidentiality on both sides and we question whether any formal guidelines could be established to replace the informal methods of consultation that are presently in existence.

We think it important that businessmen who have developed expertise and experience within any particular regulated industry subject to scrutiny at the federal level not be precluded from appointment to a regulatory agency simply by wit of their past association with the industry being regulated. Particularly in the American context, regulatory agencies are often criticized as being "captives" of the

industries which they regulate. While this is a negative aspect that must be recognized as a possible danger in any industry appointment to a regulatory tribunal, the advantages of having the benefit of experience, knowledge of industry organization and operation could well outweigh this possible disadvantage. In this regard, we would encourage the further development of mechanisms that would enable industry executives to participate in the regulatory process without prejudice to their careers and without financial sacrifice for themselves or their families.

You will understand that it will be difficult, if not impossible, for a regulated company to put forward the name of a candidate for appointment to an agency that decides important policy matters that have direct impact on the company. Such a candidate might be unfairly discredited as a "company nominee" and indeed, the company might be subject to criticism for even being presumptuous enough to suggest a name. Even in unofficial canvasses for prospective candidates, regulated companies will be reluctant to become involved in the selection and appointment process. This is unfortunate. As a partial solution, the Task Force might consider the usefulness of establishing a confidential "talent bank" in the Privy Council Office that would be a central repository for candidates for Order-in-Council appointment. Individuals could submit their own name and qualifications and regulated companies might submit names of particularly well-qualified executives. This would permit regulated companies to participate in the selection process, but at a distance.

Generally speaking, we do not favor the idea of a Parliamentary committee review for appointments and we suggest that if such review was imposed, it would be an added disincentive that would make a regulatory appointment less attractive to otherwise well-qualified candidates.

SUGGESTION 21 - AGENCY PROCEDURES SHOULD BE REVIEWED TO ENSURE THAT PROCEEDINGS ARE CHARACTERIZED BY "FAIRNESS".

While concepts of basic fairness should be present in any regulatory process, we see no pressing need for any particular review by the regulatory agencies. The jurisprudence of administrative law is developing in Canada and if conditions of fairness inherent in the Rules of Natural Justice are not present, then the regulatory agency will soon find itself in trouble in the courts. The

responsibility for correcting an absence of basic fairness lies with applicants and we believe that the system is working well in this regard. We know of no uncorrected abuse relating to procedural fairness before federal tribunals.

We support the idea of standardized procedures and again, we believe that such standardized procedures could be embodied in the provisions of an Administrative Procedures Act. We believe that the establishment of standardized procedures at the federal level will lead to a more internally consistent practice before the tribunals and will generally speaking, improve the standards of counsel available to applicant companies and to public interest groups.

SUGGESTION 22 - ALL INFORMATION NECESSARY FOR DECISION MAKING SHOULD BE BEFORE AN AGENCY TO ASSIST IT IN MAKING ITS DETERMINATION.

Obviously, regulatory agencies must be equipped with the powers that will enable them to get the necessary information in order that they can have the appropriate data to make the decisions that they are charged with. However, we anticipate that the jurisprudence of the future will restrict the agencies as to the nature of the interrogatories that they may pose to applicants and the nature of the information that they can compel production of during the hearing process. Again, the ambit of power of regulatory bodies to compel the production of data could well be set out in criteria embodied in an Administrative Procedures Act.

In most instances, the legislation establishing a regulatory body also grants them the regulation-making power to compel periodic reports from private sector interests concerning the matters subject to regulation. Also, most regulatory agencies have adequate staff that investigate policy matters and provide regulatory tribunals with studies and analyses of alternatives.

While we agree with the notion of enabling regulatory tribunals to compel the production of (or producing internally) the necessary information to decide issues before it, we think that there have been examples where a regulatory agency has sought more information than what was required to settle the matters before it for a decision.

Also, we do not believe that a regulatory agency should have the power to hire consultants to assist them in developing policy analyses of the matters at hand without also accepting the financial responsibility to pay for those consultants. As an example, in a recent hearing before the CRTC dealing with the federally regulated members of TCTS, the CRTC retained the servies of Peat Marwick & Partners to carry out an extensive investigation of the division of revenue mechanisms utilized by TCTS. The anticipated cost of this consulting work was estimated to be in excess of $400,000.00. The CRTC then purported to assess the cost of this consulting work against the applicant companies (in this instance, Bell Canada and British Columbia Telephone Company). Thus, applicant companies were expected to pick up a considerable amount of expense over which they had no control and for which the CRTC was not financially accountable in the normal way through the budgetary estimate process. The matter is now before the Federal Court for decision as to whether or not the CRTC has the power to impose consulting costs of this nature against applicant companies.

In addition to the increased regulatory cost that will arise, the larger danger is that such a system of taxation of costs for consultants entirely subverts the financial controls that might be exercised in respect of the operations of the regulatory agency. Operations that would otherwise be carried out in-house and be subject to financial accountability through the estimates as submitted for approval by the agency, will go to an outside consulting firm and be charged against the regulated industries subject to scrutiny by the agency.

SUGGESTION 23 - THE GENERAL PUBLIC, AS WELL AS IDENTIFIABLE INTERESTED GROUPS, SHOULD BE MADE AWARE OF A PARTICULAR MATTER THAT IS UNDER CONSIDERATION BY AN AGENCY.

Because business has recognized the importance of regulatory hearings to their interests, most larger organizations have well developed staff resources that ensure that notice of hearings of interest are brought to the attention of senior executives and that where appropriate, the particular business is represented in the regulatory process. However, smaller businesses do not have these same resources nor do members of the general public and we would encourage any methodology that would ensure more general and widespread notice of regulatory hearings. We would reiterate our criticism of reliance on the Canada Gazette and

restate our suggestion that additional attention be given to electronic information retrieval, electronic mail and concepts of SDI for providing adequate notice to interested parties.

We think one way of ensuring that the general public is better informed concerning hearings of a regulatory nature is to ensure that there is a better informed media and that specialists are developed with knowledge of regulatory proceedings.

We commend the methods presently used by agencies such as the CRTC to ensure that the general public and interested parties receive adequate notice of forthcoming hearings but we would guess that this process is extremely expensive to both applicant companies and the Commission and adds unduly to the total regulatory cost burden.

SUGGESTION 24 - REPRESENTATION BY A FULL RANGE OF RELEVANT PRIVATE SECTOR INTERESTS SHOULD BE BEFORE AN AGENCY TO ASSIST IT IN MAKING ITS DETERMINATION. TO ENSURE THAT THIS OCCURS, FINANCIAL OR OTHER ASSISTANCE TO CERTAIN "PUBLIC INTEREST" GROUPS SHOULD BE PROVIDED.

We believe that this suggestion duplicates in major part, Suggestion 3 and we have no further comments to make.

SUGGESTION 25 - AGENCIES SHOULD BE REQUIRED TO PROVIDE ADEQUATE WRITTEN REASONS FOR THEIR DECISIONS. THESE REASONS AND ALL THE RELEVANT INFORMATION ON WHICH THEY WERE BASED SHOULD BE AVAILABLE TO THE PARTICIPANTS AND THE PUBLIC.

If decisions of regulatory bodies are to bear credibility and if the decisions of a particular agency are to be internally consistent, we think it very important that decisions of the body be published and be accessible by interested parties and the general public. While regulatory bodies are not bound by strict rules of precedent as are the courts, we think regulatory tribunals should indicate in their decisions, the reasons for them and indicate how they are implementing policy under the terms of their enabling legislation. The depth and degree of detail contained in reasons for decisions would turn on the importance and complexity of the particular policy matters before the tribunal.

Unfortunately, the publication and distribution of reasons for decisions for the myriad of cases decided by regulatory tribunals will give rise to considerable expense. TCTS is convinced that as a cost-saving measure, there will have to be cooperation between regulatory tribunals in developing standardized reporting and publication procedures. Particularly, TCTS is of the opinion that electronic reporting by way of information retrieval will be the methodology of choice in the future if for no other reason that cost alone. Recently, TCTS has funded the Canadian Law Information Council, a non profit organization supported by governments, the legal profession, and other agencies interested in providing public access to the law, to develop a regulatory reporter that will analyse the decisions of regulatory tribunals active in the areas of telecommunications, transportation and electricity supply. The plans are to prepare a regulatory reporter in hard copy form and as well, to maintain the abstracts of the decisions in an on-line information retrieval system. The objective of the program is to increase the awareness of the various regulatory tribunals of each others activities and decisions and improve cooperation and communication among regulatory bodies. Also, it is hoped that public access to the regulatory decisions will be improved, that overall cost will be minimized and that as a result, the regulatory environment in each of these subject areas will develop in a more comprehensive and cohesive way.

It is an important part of the regulatory process to ensure that there is an adequate system in place that will ensure that decisions of regulatory tribunals can be researched and that there is wide public access to their decisions. We suggest that governments should recognize that the publication of regulatory decisions is an integral part of the regulatory process and that government should be prepared to make the necessary funds available for the publication and distribution of these decisions either internally or through such agencies as the Canadian Law Information Council.

VII FEDERAL AND PROVINCIAL JURISDICTIONS

SUGGESTION 26 - IN THE FEDERAL JURISDICTION WHEN DIFFERENT PROVISIONS IN REGULATORY STATUTES AND REGULATIONS CREATE THE POTENTIAL FOR CONFLICTING DECISIONS, THERE SHOULD BE EXPLICIT PROVISION FOR ONE ENACTMENT TO SUPERSEDE.

We concur with the suggestion. The problem in implementing the suggestion is that in many cases, there may not be advance knowledge of a possible conflict between two regulatory regimes established under separate pieces of legislation. Advance notice of regulations will be of some assistance. Where a conflict is identified, and there is no provision in the enabling legislation to deal with the conflict or duplication, perhaps consideration should be given to establishing a procedure whereby the party experiencing the conflict could apply for relief. The proposed Administrative Procedures Act could provide that where a regulated party perceives some conflict or duplication he could apply for a joint hearing of the matter by the responsible regulatory agencies and the act could impose upon the agencies the necessity for arriving at a compromise or in the absence of compromise, for having the conflicting regulations rendered inoperative.

SUGGESTION 27 - DIRECT NEGOTIATION SHOULD TAKE PLACE BETWEEN JURISDICTIONS WITH THE VIEW TO ACHIEVING FORMAL AGREEMENT ON APPROPRIATE REGULATORY MATTERS. THEREAFTER ANY POWER, DUTY OR FUNCTION OF A MINISTER OR AGENCY TO WHICH THE AGREEMENT APPLIES SHALL BE EXERCISED IN ACCORDANCE WITH THE APPROVED AGREEMENT.

SUGGESTION 28 - WHEN ANYONE IN THE PRIVATE SECTOR REQUIRES APPROVALS OR AUTHORIZATIONS UNDER MORE THAN ONE REGULATORY SCHEME, THOSE APPROVALS AND AUTHORIZATIONS SHOULD BE CONSIDERED IN ONE UNIFIED PROCEEDING.

As noted in the introduction to this submission, some member companies of the TransCanada Telephone System are regulated by federal regulatory tribunals (Telesat Canada, Bell Canada, and the British Columbia Telephone Company) and the other seven member companies are regulated provincially. Given this variegated regulatory supervision, it can be understood why TCTS is vitally interested in better coordination and cooperation between the regulatory bodies established at the federal and provincial level. Unfortunately, effective cooperation and coordination of regulatory policies that have an impact on telecommunications has not developed because of the ongoing interjurisdictional disputes concerning constitutional jurisdiction to regulate in the area and more recently, because of the Federal/Provincial discussions that have taken place in the context of constitutional patriation and reform.

Perhaps an example of regulatory conflict would be useful to bring home to the Task Force, the frustrating results of regulatory conflict. In 1978, the TCTS member companies decided to apply for changes (some increases and some decreases) in the rate schedule used for TransCanada long distance telephone calls. Formal applications were filed with the Alberta Public Utilities Board, the Board of Commissioners of Public Utilities in Nova Scotia and with the CRTC.

There was an interim decision in Alberta approving the new rate schedule effective August 1, 1978 and AGT was directed to implement the rate schedule at that time. A similar approval and effective date was received in Nova Scotia. However, it was not until October 13, 1978 that the CRTC granted interim approval.

In the period August 1, 1978 to October 13, 1978, it was impossible for TCTS to maintain uniform rates across Canada for calls of a similar nature and duration. The revenue settlement plan used by TCTS presumes uniform rate schedules by all participating companies and for the period in which there was disparity in the approved rate schedules, the settlement procedures had to be temporarily modified. The CRTC, by delaying their decision increased the operating complexity of the division of revenue process and exacerbated interjurisdictional sensitivities.

If and when Canada's constitution is brought home, we anticipate that concurrent jurisdiction will be exercised by the federal and provincial levels of government in many areas now subject to federal/provincial dispute, including communications. Concurrent activities by both levels of government raises the spectre of growing duplication, overlap and the possibility of conflict.

Just as the member companies of TCTS have operated so as to ensure recognition of regional needs and aspirations within a national framework, we believe that parallel mechanisms will have to be developed for the regulators. Some national oversight and coordination must be implemented.

In the narrower context of regulation of telecommunications, the mechanics that might be used to accomplish shared federal/provincial regulation, include the following:

a) provincial participation (observer or intervener status) by the provinces or provincial regulatory bodies in federal hearings as anticipated by s. 27 (6) of Bill C-16, The Telecommunicatons Act;

b) the converse: federal participation in provincial regulatory hearings;

c) provincial appointment of members of the Executive Committee of the CRTC;

d) the institution of a provincial (and provincially appointed) panel of the CRTC that would participate with the Executive Committee in rule-making within a defined subject area defining "interprovincial services";

e) the establishment under federal legislation of a new and separate regulatory body to deal with interprovincial carrier issues;

f) the use of an informal, unconstituted policy forum in which policy issues having national importance could be debated by all regulators with a view to conflict resolution. This could follow the model of the Interregulatory Committee established by the CRTC for the TCTS hearing or be set up outside the formal regulatory process. The Telecommunications Committee of the Canadian Association of Members of Public Utilities Tribunals (CAMPUT), would be available as a possible administrative agency under which the policy forum could operate;

g) dual issue or rate hearings before the federal and provincial regulatory bodies with any conflict being resolved through the exercise of paramountcy, federal or provincial;

h) joint hearings of federal and provincial regulatory bodies as recommended by TCTS in the Telecommission in which both (or all) jurisdictions affected by the issue would hear the same evidence and testimony.

We are hopeful that whatever mechanism is developed by governments to bring about either a shared regulatory jurisdiction exercised by a joint board or joint hearings before representatives of individual boards, that the public's growing demand for simplified regulation will be the objective and end result. If success is achieved, not only will telephone subscribers and the industry be well served, the exercise will be seen as an example of constitutional statesmanship.

IX A FINAL WORD

The study of regulation and "regulatory reform" enjoys a certain "trendiness" and has become a growth industry for economists, lawyers and consultants. Much good work has been done. However, nothing is accomplished until the many good suggestions put forward are tested and acted upon by the only institutions that can bring about fundamental reform -- the provincial legislatures and Parliament.

We are encouraged by the mandate given to the Task Force and the importance placed on your early reporting to Parliament. We look forward to your conclusions and their timely implementation.

APPENDIX "RR–9"

CANADIAN GOVERNMENT REGULATION - SOME GENERAL VIEWS FROM A CANADIAN MIXED ENTERPRISE

A SUBMISSION BY TELESAT CANADA

TO THE

PARLIAMENTARY TASK FORCE

ON

REGULATORY REFORM

Ottawa, Ontario

25 September 1980

PREFACE

Telesat Canada

Telesat Canada is a company incorporated by an Act of Parliament, the Telesat Canada Act of 1969. The Act, as amended by supplementary letters patent, states that the objects of the Company are to establish satellite telecommunication systems providing, on a commercial basis, services between locations in Canada, and, subject to the appropriate intergovernmental arrangements, to and between other locations. Telesat is not an agent of Her Majesty nor a Crown Corporation, but is a commercial carrier of satellite telecommunication services. Together with nine major telephone companies in Canada, Telesat is a member of the TransCanada Telephone System.

Equity in the Company is owned in equal measure by the Government of Canada and the approved telecommunications common carriers. It was originally envisaged that ownership of Telesat was to include the telecommunications common carriers, the Federal Government and, as a third category, a diverse group of individuals and corporations meeting certain statutory requirements. The latter participation was primarily to afford the general public and potential users of the system an opportunity to share in the ownership and control of the Company. The original reasons for planning such a public issue remain valid. Consequently, one of Telesat's long-term objectives is the achievement of profitability levels that will make a public issue of Telesat shares attractive to the general public.

Telesat's telecommunication system, which includes three operational satellites in geosynchronous orbit, together with tracking, telemetry and command facilities and a network of approximately 100 earth stations, handles voice, radio and data communications throughout Canada, including services to northern communities.

Telesat is directly regulated by two Federal Government agencies, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) and the Department of Communications (DOC). The CRTC is required to ensure that all rates are just and reasonable and that the telecommunications carriers under its jurisdiction do not discriminate unjustly in respect of their rates, services and facilities. The CRTC is also required to approve any agreements entered into by telecommunications common carriers respecting the interchange of traffic. On the other hand, the Department of Communications is vested under the Radio Act and the DOC Act respectively with specific radio equipment licensing powers, and with rather broad duties to "coordinate, promote and recommend national policies and programs with respect to communications services for Canada."

Regulation inevitably involves the rather complex tracing-off process between public interest and commercial motivation. Because of its mixed ownership structure and its responsibilities for ownership and management of a unique Canadian telecommunications resource, these trade-offs are regularly confronted by Telesat, not only in the regulator's hearing room, but also in the Company boardroom. Telesat Canada is positively positioned to comment upon Canadian regulation in the telecommunications field, as it is today, and as it might be in the future.

TABLE OF CONTENTS

	Page	Parliamentary Task Force Suggestion Numbers
INTRODUCTION	1	
REGULATORY REFORM: FRAMEWORK	2	
THE PRIMACY OF PUBLIC POLICY	4	17
THE RESPONSIVENESS OF REGULATIONS	6	5, 6, 7, 12
THE IMPACT OF REGULATION ON CORPORATE MANAGEMENT	7	
THE IMPACT OF REGULATION ON COST	10	3, 5, 6, 7, 22
THE PUBLIC HEARING PROCESS	12	20, 23, 24
THE APPEAL PROCESS	15	19
FEDERAL AND PROVINCIAL JURISDICTION	16	26, 27, 28
CONCLUSION	18	

A SUBMISSION BY TELESAT CANADA TO THE PARLIAMENTARY TASK FORCE ON REGULATORY REFORM

Introduction

Members of the Parliamentary Task Force will recall the Prime Minister's letter requesting the Economic Council of Canada, on behalf of the First Ministers, to comprehensively study and evaluate the concern that increasing government regulation, along with the overlapping of federal and provincial regulatory jurisdictions, could have serious adverse effects on the efficiency of Canadian business. In conjunction with this mandate, the Council has undertaken studies spanning many areas of regulation. One of these studies, entitled Responsible Regulation, recommended many important reforms which have yet to be implemented.

Regulatory reform should be given legislative priority, for many hold the view that the current regulatory process is increasingly hindering management effectiveness, and may even have contributed to stagnation or delay in the introduction of new technologies and services of potential national benefit. There is concern in Canada today, shared by Telesat, that the balance between the national benefits and national costs of regulation may have tipped, with partially dysfunctional results for all Canadians. For this reason, Telesat welcomes the present opportunity to discuss its concerns with the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform.

Regulatory Reform: Framework

Over recent years, much attention has been focused on government spending, on its size and on its expanding influence on Canadians. Notwithstanding this, little public attention has been paid to the massive growth in regulation and its enduring significance to society. Today, the "invisible hand of Adam Smith" is being challenged by the "visible arm of the government."

With this expansion in regulation, regulated companies find themselves caught in the cross-currents between the conflicting requirements of the marketplace, the public interest advocates, government departments and the regulatory arms of government. Demands from these institutions and groups are often divergent, since each one is driven by a different set of objectives.

In an ideal free-enterprise situation, no regulation would be required because the marketplace, with its prevailing dynamic forces, would self-regulate to meet the demands of society in an efficient and effective manner. In monopoly situations, the regulatory process, originally established simply to compensate economically for the lack of competitive market forces has, over the years, evolved to condition and shape the very social behaviour of the industry. Gradually this aspect of regulatory responsibility, in the absence of specific legislative policy guidance, has been subject to a myriad of interpretations by regulators, but the general trend has been toward increased regulatory intervention in business decision making.

The conflict between advocates of the centralized planned economy and advocates of individual initiative is as old as human civilization. In the extreme, it manifests itself in the ideological schism between theoretical capitalism and doctrinal socialism, but in a less identifiable form, the debate goes on within countries, within provinces, and even within companies. Societal evolution is often oscillatory, with the failures of one philosophical persuasion being redressed by a swing toward the other. There seems little doubt that we are in the process of a modest grass-roots swing to "the right", coupled with the normal Canadian search for new compromise positions. Undoubtedly, in Canada, some regulation will be a feature of the future business scene, as it has been in the past. However, the House of Commons telegraphed its recognition of the merits of decentralized business planning and control by the words chosen for the Order of Reference requiring the Task Force "to examine and report upon government regulations in order to minimize the burden on the private sector" (emphasis added). More and more, Canadians are realizing that private enterprise is truly "the engine of the economy", and that management performance plays a key part in maintaining the power of that engine.

In the Canadian context, corporate managements have an acknowledged responsibility to manage and plan an efficient operation, be sensitive to national objectives and goals, serve customers well and ensure a reasonable financial return to those who have invested in and own the corporation.

Because of the significant influence regulators have on the operations of industry, the regulatory process, unless more delicately applied than at present, diverts managements from their traditional roles, and causes them to turn their attention away from conducting business towards an undue focus on the regulatory process itself. The price of this regulatory intervention has not been low. Many attribute to today's regulation a general loss of market initiative, impairment of Canadian competitiveness in world markets, and a build up of frustration in the boardrooms of the nation. Reduced effectiveness and added expense in operating a business inevitably flows through and is paid for by all Canadians, the very people for whose protection regulation was established in the first place.

The Primacy of Public Policy

In the telecommunications industry, there has been a tendency toward de facto and ad hoc public policy determination through the process of regulatory adjudication. The problem derives, in part, from the "blanket powers" and broad discretion that legislators have delegated to regulators through excessively-general regulatory enabling legislation, but it is exacerbated by the tendency of some government departments to pursue more and more policy-setting responsibility without, seemingly, being able to discharge this responsibility in anything like a timely manner.

While it is extremely complex to formulate a "once-and-for-all" list of regulatory objectives, legislation should establish quite specific and complete policy principles, and confer upon the regulator only the discretion necessary, in practise, for implementation. In the absence of policy direction appropriate to a particular issue, regulators should be required to seek guidance from the government. Obviously, the government has a significant responsibility in developing compatible national and regional policy objectives, and in introducing suitable legislation to Parliament to ensure that these objectives are first agreed, and then pursued.

Consistent with the Parliamentary Task Force's Suggestion 17, the government should be given the right in all relevant legislation to issue policy direction to regulatory agencies, and such direction should be binding. In addition, where policy guidelines are not apparent, or where changes to major existing policies might occur as a result of the regulator deciding a pending application, affected parties should equally have the right to seek policy direction from the government. All policy development should be as participative, public and open as possible, to include the regulator, interested parties and all responsible government departments. Each policy directive and its supporting rationale should be made public. By this process, the potential for the appearance of bureaucratic manipulation, which could unduly degrade the stature of the policy-making process, would be greatly reduced. With respect to regulatory decisions involving determination of policy, the appeal process should embrace a similar open procedure.

The responsibility for formulation of public policy, including the definition of the public interest, must rest with elected representatives, who are directly accountable to the people for their actions.

The Responsiveness of Regulations

The process which currently exists to establish regulations does not reflect today's trend toward increased government consultation of those affected. Telesat endorses the Economic Council of Canada's comments in their interim report, entitled Responsible Regulation, together with the Parliamentary Task Force's Suggestions 5 & 6 in its discussion paper (under the heading "Internal Management: Improving the Government's Assessment of Proposed Regulatory Initiatives"), which seek to place the onus upon advocates to come forth in an open forum and show reasonably, through cost-effectiveness studies etc., that the introduction of new proposed regulations is beneficial to Canadian society. Furthermore, Telesat is of the view that the resulting opportunity for face-to-face discussion can provide relevant insight, to government and advocates, into both the problems and the opportunities of business operations in Canada today.

Regulations once consistent with both public policy and contemporary attitudes will not remain that way forever. The Parliamentary Task Force's Suggestions 7 & 12 propose that a systematic program review of the regulatory process be undertaken on a periodic basis. At present, the examination of regulatory programs by Parliament does not seem sufficiently systematic or comprehensive to assess, on an on-going basis, the merits, character and value of existing regulations. A systematic Parliamentary program review of each regulatory activity would be one means of instituting and ensuring accountability and change. This process would afford the means to re-evaluate the necessity, objectives and results of existing and future regulations,

permitting legislation to be updated and rationalized, or conversely, allowing inconsistent and unneeded regulations to be eliminated. Interested parties should have the opportunity to submit and discuss their views or concerns, leading to a better understanding among affected parties of the purpose of regulations.

Impact of Regulation on Corporate Management

The section of this submission entitled "Regulatory Reform: Framework" established the perception of public pressure toward reduced government intervention in the marketplace, coupled with a return toward more decentralized private sector responsibility. Having read this section, it will come as no surprise to the Task Force that Telesat Canada believes in the benefits of private initiative, with its emphasis upon the maintenance of a clear relationship between authority, responsibility and accountability. Regulation inevitably infringes upon some prerogatives of management, but without the regulator bearing the manager's direct accountability for results.

Corporate management, particularly in its planning and policy functions, must be forward-looking and innovative. Regulators, on the other hand, tend to rely quite heavily on the analysis of facts; however, there are no facts in the future and, consequently, the regulatory process tends to be "past-focused". Hence, regulation, by its very nature, appears to favour a conservative management attitude, arising from the inevitability of being criticized for yesterday's decisions on the basis of today's facts.

In the telecommunications environment, the regulatory process has become ponderous. New service offerings, designed in a timely manner to meet market requirements, must often wait for prolonged periods, sometimes more than one year, while the overburdened regulatory machinery proceeds inexorably along its ordained path. In the meantime, services must be provided to customers with no clear assurance of continuity. During the period of hiatus, a company may find itself forced to operate illegally if it is to discharge its responsibilities to its customers. In the event that the proposed service cannot be introduced as a result of rejection by the regulator, the whole lengthy process must begin anew. As a minimum, provisions should be introduced to require regulatory agencies to render their decision on a rates and tariff application within a specific time. In the absence of a decision within the allowed time, the application, as filed, would become effective.

Clearly, at least in the eyes of the private sector, less regulatory intervention is desirable. In part, this can be accomplished through improved policy determination and implementation procedures as discussed previously. Clearly-stated public policy permits management to formulate service proposals with a high likelihood of acceptance, and reduces the complexity and scope of necessary regulatory deliberations. More directly, to the extent that competition in the provision of a particular service exists, the degree of regulatory intervention should be minimized.

The very concept of direct rate regulation of competitive services offered by two or more suppliers is inconsistent in the terms themselves: competition supposes free, independent pricing by suppliers striving to capture increased market share. Regulation of competitive services provided by utility

organizations whose primary business is monopolistic by nature should be limited to a test that ensures that, on the aggregate, such competitive services are not subsidized by monopoly services, and possibly that they make a positive contribution towards monopoly service costs. Individual rates should be left to the discretion of individual providers of service. In practice, this is akin to deregulation of all aspects of such offerings, except for tests as to discrimination, undue preference, and financial burden.

As regards negotiated service agreements between regulated suppliers and users, Telesat strongly opposes the concept of the regulator being empowered to vary the terms and conditions of such agreements. A negotiated agreement represents a balance of benefits for the two parties, and a third party should not be empowered artificially to change such a balance. The regulator's powers should be limited to approving or disapproving such an agreement with full freedom, of course, to indicate reasons for disapproval and conditions for approval. The parties could then reopen negotiations so as to meet the requirements of the regulator. In examining such negotiated agreements, regulators should also recognize one of the realities of business life that knowledgeable users committing for large service packages for prolonged periods of time fully expect to derive some benefit from the very volume of business that they are contracting for. Discrimination tests in such cases should strive to compare similar situations of volume and other conditions of service, rather than to use the very low volume user as a reference.

In paraphrasing the oft-quoted words of the 1963 Glassco Royal Commission on Government Organization -- let the regulators regulate but let the managers manage!

Impact of Regulation on Cost

The greater part of the real cost of regulation is not borne by governments. The Federal Government's modest direct administrative cost in connection with regulation, estimated by the Economic Council of Canada to account for less than 2% of the federal budget, is only the tip of the iceberg, since it does not take into account the "hidden tax", the direct, indirect and intangible costs effectively transferred to the private sector, the substantial "other costs" connected with complying with regulatory decisions and demonstrating this compliance. On the other hand, while no definitive estimates have as yet been made for Canada, studies in the U.S. suggest that it cost the private sector there $97 billion, approximately 4% of Gross National Product, to comply with U.S. federal regulations in 1979.

Loss of markets, loss of innovation, uncertainty, regulatory delays and the conservatism arising from relentless criticism of management (with the benefit of hindsight) form part of the intangible cost of the overall regulatory process. While there are no straightforward mechanisms available to determine precise cost burdens, Telesat would welcome any government attempts to use cost-benefit analysis to evaluate the net benefit of regulatory initiatives, and views this is as a useful tool, albeit limited, to assist in this evaluation. The Economic Council of Canada notes that even where cost-benefit studies cannot accurately assess the absolute values of costs and benefits, they are often capable of identifying the significant

differences between costs and benefits which are, in themselves, helpful in evaluating the regulatory process. Although exceedingly difficult, every attempt should be made to include estimates of intangible costs in any such analysis.

In the telecommunications industry, there has been a growing demand for regulated companies to undertake special studies not required, at least in the view of management, by the ongoing operations of the business. While Telesat is in agreement with the regulator's need of necessary information for decision making as annunciated in Suggestion 22, these studies, together with the increasing demand for additional information, have burdened regulated companies in terms of both cost and dedication of skilled personnel, to the point where Telesat believes that these requests should now be required to be rigorously justified by the requestor.

Telesat agrees with the Parliamentary Task Force's Suggestion 3, that public interest groups be provided with suitable funds from government to adequately participate in the regulatory process, in preference to the present practice of assessment of costs against the regulated companies as is currently done in the telecommunications industry. However, it is suggested that an evaluation procedure be introduced to ensure that recipient groups actually represent a sizable portion of the public, and that their presence is important to the issues of the case. The more parties that are financially supported, the greater the total cost escalation due to the prolongation of the process.

The Public Hearing Process

The Task Force's discussion paper Suggestion 20 notes the importance of ensuring that the appointees to a regulatory tribunal collectively represent the range of interests that bear upon the decisions to be made. In order to ensure that the regulatory agency recognizes its potential impact upon management processes, it is essential that such appointments include at least some individuals possessing private-sector managerial experience at the very senior level. Mechanisms must be found that will enable government to attract and compensate suitably qualified individuals.

Several of the Task Force's Suggestions (e.g., numbers 23 & 24) address the problem of involvement of the user public in the formulation and implementation of regulations. Specifically as regards the direct type of regulation which applies to telecommunications carriers and other public utilities, Telesat views the problem as somewhat of a dilemma. On the one hand, the participation of the public in proceedings relating to such important and omnipresent services as telephones, gas or electricity would appear to be mandatory and on the other hand, a problem arises from the near impossibility of significant direct participation by the public at large in such highly technical and complex matters as rate approvals. There is no way of popularizing the extremely intricate problem of balancing a company's costs, often impossible to allocate with any degree of precision, with the revenues resulting from rates. Participation by individuals at open public hearings such as the CRTC's regional hearings bears very little relation to the discussions which take place at the central hearing. The user public, like any other buyer, is bound to find any rate excessive, and any rate

increase unacceptable. Furthermore, individual users will have difficulty in dealing very precisely with their perceived quality of service problems, because they lack both the technical ability and equipment to make meaningful overall assessments which have some degree of statistical significance.

In our opinion, the only effective way for the public viewpoint to be made in these proceedings is through user groups, provided they truly are representative of the user public. This would require having such bodies work much more closely with the public at large in isolating problem areas as regards service, and in attempting to sensitize the public to the broad outlines, at best, of the rate setting process.

In addition to the above comments on public participation in the hearing process, the difficulty of dealing with commercially-confidential information must be recognized. Explicit legislative guidelines are required, showing sensitivity to the handling of such items as competitive services, general and specific market information, labour relations, negotiations between parties, and minutes of board meetings, rather than requiring the regulator to decide confidentiality on a case-by-case basis in the course of proceedings.

Of even more fundamental concern, Telesat believes that the public hearing process, at least as it exists in the telecommunications industry, has evolved into a procedural form unsuited to the rational discussion of financial, economic, accounting or other types of hard data. Public hearings have often become largely emotional in nature, rhetorical and unwieldy, dealing with highly technical and factual subjects in the same argumentative fashion as they do with social, cultural and other less tangible subjects. Moreover,

hearings have tended to become platforms from which special interest groups can capture the interest of the press, occasionally on subjects that bear little relevance to the issues of the hearing. It is Telesat's observation that public hearings have the tendency to force complex problems into rather simple-minded black or white solutions, with multivariate issues brought down to the simplest levels. This is probably largely the result of the adversarial process followed in these hearings, with its inherent reliance on debate rather than fact. Consequently, Telesat suggests that consideration be given to refining the public hearing process so that problem-solving methodologies may be adopted, in lieu of confrontation, to reach agreement at least among the appropriate specialists and experts. Non-adversarial conference formats may be found productive. Specialist officials of the regulatory agency could act as neutral "gate keepers" in the process. The consensus reached by the specialists could ultimately be introduced in the public hearing for consideration and examination. This could greatly assist in understanding the hard facts of the case, leaving substantial time in the public hearing to discuss other more general relevant issues and problems.

As another element to public hearings, studies by regulatory staff having a bearing on a case should be openly introduced to improve understanding subject, as other parties' evidences are, to the normal process of examination and discussion.

The Appeal Process

Certain regulatory decisions may be reviewed by the Governor-in-Council, either on appeal or on his own initiative. Traditionally, Cabinet review has been restricted to an examination of the manner in which policy has been applied, based on the principle that, in a parliamentary system, elected officials remain responsible for the determination of public policy. An appeal may also be launched to the Federal Court of Appeal upon a question of law or jurisdiction.

The Parliamentary Task Force's Suggestion 19 relates to the review of regulatory decisions where policy has not been properly taken account of. Beyond that, it is recommended that appeals to the Governor-in-Council on all questions respecting the application of public policy should be provided for in the regulatory legislation, because only elected representatives can provide the requisite overview, coordination and practical political judgment to weigh competing claims, make the necessary ultimate decisions, and stand accountable at the polls. As recommended by the Economic Council of Canada, the availability of this process should be established by the introduction of general legislation pertaining to procedural rules for Cabinet appeals, recognizing as an objective the due process of law. Hence, provision should be made in the legislation for formal representations by all interested parties, and for open access to all submissions.

In addition to the foregoing, it is suggested that the Parliamentary Task Force consider the merit and feasibility of creating a second-level appeal tribunal, at the official level, to deal with faults in decisions of regulatory agencies resulting from misinterpretation, or errors of fact. Currently, the only remedy in cases of error of fact is a request to the regulatory agency to rehear and review its own decision.

Federal and Provincial Jurisdiction

Telesat Canada is a national carrier with operations in all parts of the country. It is not surprising, therefore, that this brief has concentrated upon national issues. However, to fail to comment on federal/provincial aspects of regulation would be to fail to be sensitive to some very real questions facing Canada today. Indeed, the Task Force, in its Suggestions 26, 27 and 28, raises the question of jurisdictional overlap between various levels of government, and of so-called two-tier regulation.

As a national carrier, and as a member of the TransCanada Telephone System, Telesat Canada has a vital interest in this question. Specifically, Telesat strongly believes that carriers like itself, which have a purely national mandate, should remain in the exclusive jurisdiction of the Federal Government. Provincial regulators could have adequate powers over the use of satellite systems in conjunction with their terrestrial networks, through their powers to examine connecting agreements between carriers. Unless care is exercised, it would not be difficult to see a long-haul system like the satellite being subject, in its normal operations, to ten or more regional jurisdictions.

In general, Telesat submits that jurisdictional overlaps are counterproductive, and should be avoided. Examples such as the dual regulation of cable television systems in Quebec during a period of several years have benefited no one: the public and the organizations involved are really used as pawns in a chess game between two levels of government, and derive nothing positive from such struggles. Should jurisdiction over telecommunications remain divided between the federal and provincial levels of government, it is essential that relative responsibilities be clearly delineated, reflecting no overlap whatsoever. Interlocking legislation, where the residual powers are clearly attributed to one level or the other, seems to be the only possible means in practice of avoiding these counterproductive situations.

Should the jurisdictional scenario depicted above be found desirable in practice, another essential requirement of such a two-tier mode of regulation is that a single regulator, at either level of jurisdiction, be assigned the full and exclusive responsibility for the overall financial viability of any given regulated entity. If this is not provided, there is a very real probability that one level of regulation could undo, for better or for worse, the work of the other level, to the detriment of the regulated entity and ultimately the user public.

An interesting alternative to be considered is that the inter-provincial operations of regional telecommunications carriers be regulated jointly by both levels of government, through some form of joint federal-provincial board. The success of this concept would hang on the actual mechanics of implementation.

This section has just touched upon a thoroughly complex topic. However, there is no doubt that the subject of the federal/provincial division of powers will gain full exposure during the continuing discussion of Canadian constitutional reform, and Telesat awaits with interest the emergence of policy trends from this forum.

Conclusion

Telesat Canada is no stranger to the conflicting requirements of public responsibility and private initiative. Despite a considerable sympathy for public-interest objectives, stemming in part from the partial public ownership of the corporation, the Company's management has become increasingly concerned with the dysfunctional aspects of regulation in the telecommunications industry as it is currently evolving.

Starting from the recently-growing acceptance that private enterprise is "the engine of the economy", this brief has argued the necessity of establishing a Canadian regulatory climate within which corporate managements can perform their functions effectively and efficiently to the ultimate benefit of all Canadians. It has been argued that paramount importance must be attached to renewing the vitality of the government policy-making process, and establishing and maintaining clear relationships between policy makers and the regulators. This would foster an environment where broad national objectives are established first, allowing management to dovetail these with

more narrowly-defined commercial objectives, to permit development of business strategies that are consistent with both. Telesat's experience with regulation indicates the counterproductive nature of the present process, where government objectives are often established after, or even as a result of, corporate managements' actions. This process is in urgent need of revision.

The processes of regulation and interaction between government and industry are complex. It is not possible in a brief of manageable proportions to treat adequately the subject. The Parliamentary Task Force on Regulatory Reform, by the breadth of its mandate, is facing an extremely challenging task; but it is a task which, if effectively dealt with, can produce significant benefits for all Canadians.

On the surface, this brief is merely a "corporate position paper." But it is much more than that, for it is derived from the deeply-held convictions and concerns of the individual people who make up the senior management of the Company. It is hoped that this brief and others like it will facilitate later personal contact and understanding between the members of the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform and Canada's business managers.

APPENDICE «RR–8»

MÉMOIRE DU RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE TRANSCANADIEN EN RÉPONSE AU DOCUMENT D'ÉTUDE DU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EN MATIÈRE DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

I INTRODUCTION - LE RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE TRANSCANADIEN (RTT)

Jusqu'à 1931, nous ne disposions, au Canada, d'aucune installation assurant les communications téléphoniques interurbaines d'un océan à l'autre, et la plupart des appels interprovinciaux sur longue distance devaient être transmis, pour la plus grande partie de leur parcours, par le truchement des installations de sociétés américaines aux États-Unis.

En 1931, les sept plus importantes sociétés de téléphone au Canada se sont regroupées en vue de former le Réseau téléphonique transcanadien (RTT) et ont ainsi créé un mode de planification, d'installations et d'exploitation de services interurbains d'un océan à l'autre par des moyens entièrement canadiens installés au Canada. Au début de 1932, une ligne en fils aériens de haute qualité (selon les critères de l'époque) avait été construite d'un bout à l'autre du pays et le premier appel téléphonique canadien était transmis d'un océan à l'autre au moyen d'installations complètement canadiennes.

Comme pour un grand nombre d'institutions nationales au Canada, il est souvent plus facile d'établir la liste des différences entre les membres plutôt que les points communs qui leur permettent de se regrouper, et cela est particulièrement vrai des dix sociétés membres qui forment le Réseau téléphonique transcanadien. Elles sont différentes tant à cause de la structure de leur propriété, de leur taille, des différences de densité de population des régions qu'elles desservent que des divers tribunaux de

réglementation auxquels elles sont soumises. Les sociétés membres du RTT représentent plusieurs types d'organisations :

- détenues par des actionnaires et réglementées au niveau fédéral;

- détenues par des actionnaires et réglementées au niveau provincial;

- détenues par les gouvernements provinciaux et réglementées par eux.

A cause de la structure variée du point de vue de la participation au capital social de ces sociétés membres, le RTT est ouvert aux priorités politiques d'ordre social, au niveaux provincial et national. Cette ouverture d'esprit est nourrie par les réalités concrètes que doit respecter toute entreprise commerciale qui a pour but de satisfaire les attentes raisonnables de ses propriétaires et de ses clients.

Chacune des sociétés membres du RTT a un rôle complet à jouer dans le processus de prise de décisions par lequel est dirigée la société. Toutes les décisions du Conseil d'administration doivent être unanimes avant d'être adoptées. Certains pourraient penser qu'étant donné la diversité de ses membres, toute unanimité est au départ impossible et que leurs orientations différentes ne peuvent conduire qu'à l'impasse. Toutefois, les fortes pressions qui sont exercées sur les directeurs exécutifs des sociétés membres participant au processus de décisions du RTT leur font réaliser l'importance, s'ils veulent servir les intérêts de leurs clients, du développement et de l'exploitation d'un système national de télécommunications.

Les dix membres du Réseau téléphonique transcanadien, leur structure de propriété et l'organisme de réglementation auquel ils sont soumis sont comme suit :

COMPAGNIES	PROPRIÉTÉ	ORIGINE DE LA RÉGLEMENTATION
Alberta Government Telephones	Société provinciale de la Couronne	La Public Utilities Board de l'Alberta
British Columbia Telephone	Actionnaires	Le CRTC
Bell Canada	Actionnaires	Le CRTC
Island Tel, Ile-du-Prince-Édouard	Actionnaires	La Public Utilities Commission de l'Ile-du-Prince-Édouard
Manitoba Telephone System	Société provinciale de la Couronne	La Public Utilities Board du Manitoba
Maritime Telegraph and Telephone	Actionnaires	Le Board of Commissioners of Public Utilities de la Nouvelle-Écosse
New Brunswick Telephone	Actionnaires	Le Board of Commissioners of Public Utilities du New Brunswick
Newfoundland Telephone	Actionnaires	Le Board of Commissioners of Public Utilities de Terre-Neuve
Saskatchewan Telecommunications	Société provinciale de la Couronne	Le Lieutenant gouverneur-en-conseil
Télésat Canada	Gouvernement du Canada et autres sociétés de télécommunications	Le CRTC

La solution aux différences d'orientation suppose que chacun soit capable de certains compromis. Les intérêts et priorités de niveau régional sont englobés dans les objectifs nationaux. En tout ce qui concerne le RTT, nous tentons continuellement de définir l'expression "intérêt public" dans une perspective nationale. Le développement des politiques au sein du RTT ne donne pas lieu à des séances de négociation au cours desquelles chaque société membre se demande "ce qui est le mieux pour elle". Ces réunions constituent au contraire une recherche commune des solutions qui répondent le mieux aux divers objectifs de politiques des dix sociétés membres considérées dans leur ensemble, c'est-à-dire comme formant un système unique desservant les Canadiens d'un océan à l'autre.

La majorité des sociétés membres du RTT ne sont pas soumises aux organismes fédéraux pour leurs activités afférentes au secteur des télécommunications. Les membres réglementés au niveau provincial ne se préoccupent pas de façon aussi directe des tribunaux fédéraux de réglementation comme doivent le faire la Bell Canada, la British Columbia Telephone Company et la Télésat Canada (qui sont soumises à l'autorité du CRTC), mais elles appuient de façon générale les opinions exprimées dans le présent mémoire. Les membres assujettis à des organismes provinciaux auraient exprimé les mêmes préoccupations si ces questions avaient été soulevées dans un contexte provincial. Inutile de dire qu'en ce qui concerne les propositions 26, 27 et 28 du Groupe de travail, tous les membres du RTT se sentent directement concernés.

Les problèmes soulevés par le Groupe de travail sont nombreux, complexes et interdépendants. Dans son Document d'étude, quelques trois cents questions sont posées. Si nous avions travaillé d'une façon continue (samedis et dimanches inclus) du 7 août, moment où le Document a été publié, jusqu'au 19 septembre, dernier jour pour la

présentation des mémoires, nous avons estimé qu'il nous aurait fallu lire, analyser, apprécier et formuler les réponses à plus de sept questions par jour. En outre, s'il nous avait fallu répondre à chacune d'entre elles, avec tous les détails que méritent des questions aussi importantes et complexes, notre mémoire aurait été d'une longueur pratiquement inacceptable. Nous avons plutôt tenté de concentrer notre attention sur les domaines où le RTT possède le plus de connaissances et d'expérience et nous espérons pouvoir développer notre façon de voir sur ces sujets particuliers au moment de notre comparution devant le Groupe de travail.

Pour permettre une consultation plus facile, nous avons présenté nos commentaires dans l'ordre établi par les 28 propositions que contient le Document d'étude.

A titre de commentaire général, nous avons estimé que les intérêts du Groupe de travail pourraient être divisés en deux grands domaines importants :

a) Préoccupations relatives aux pouvoirs "d'établissement de règlements" des mandataires du Parlement et à l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans la promulgation de textes réglementaires surbordonnés, par des ministres, des tribunaux de réglementation, etc.;

et

b) la "procédure de réglementation" elle-même correspondant aux activités et procédures des tribunaux administratifs et quasi-judiciaires de réglementation et, dans certains cas, de représentants des ministères gouvernementaux.

Nous estimons important que le Groupe de travail reconnaisse ces différents aspects de son mandat et nous sommes heureux de constater (voir page 2 du Document d'étude) qu'il a l'intention d'examiner "le processus d'élaboration de projets de réglementation et les modalités de leur application".

II AMÉLIORATION DE L'INFORMATION ET PARTICIPATION ACCRUE DU SECTEUR PRIVÉ

PROPOSITION 1 - LORSQUE LE GOUVERNEMENT ENVISAGE D'ÉLABORER UN RÈGLEMENT, IL CONVIENDRAIT QUE LES RESPONSABLES DES ORGANISMES ET MINISTÈRES FÉDÉRAUX ENGAGENT UN PROCESSUS DE CONSULTATION AVEC LES INDIVIDUS ET LES GROUPES CONCERNÉS.

Nous nous déclarons en faveur d'une multiplication des consultations entre le monde des affaires et l'administration gouvernementale et nous sommes convaincus que le processus de consultation devrait être considéré comme une activité courante. Il est loin d'être sûr que la consultation, pour être complète, puisse se limiter et se restreindre à un jeu de règles déterminées, et nous craignons que des tentatives à cet effet pourraient avoir des conséquences contraires, car elles imposeraient des limites et des restrictions aux différents genres de consultation qui se pratiquent actuellement et produisent des résultats utiles.

La consultation, quant à nous, est un concept très large qui inclut dans son extension toutes les formes d'échange, depuis le simple appel téléphonique officieux jusqu'à la présentation formelle de mémoires et les comparutions devant des comités tels que le Groupe de travail. Le monde des affaires est de plus en plus conscient de l'importance des bonnes communications entre l'État et le secteur privé et, au sein des entreprises, certains cadres supérieurs sont nommés afin de diriger et coordonner les

relations avec le gouvernement. Mais il n'existe pas de structures formelles similaires au sein des ministères gouvernementaux, des tribunaux de réglementation, ni même des organismes et institutions du Parlement lui-même (la bibliothèque du Parlement, les bureaux de recherche du caucus, les comités parlementaires, etc.). Les représentants du gouvernement et les parlementaires s'appuient pour une large part sur leurs contacts personnels et sur les réseaux de communication informelle pour obtenir les renseignements relatifs aux politiques soumises à leur jugement et à leurs décisions. A cette époque de "surcharge d'information", de telles méthodes ne sont plus suffisantes; souvent la prise de décisions ne revient pas à autre chose qu'à la collecte et la condensation des données appropriées permettant un examen effectif du problème en cause.

La consultation ne devrait pas se limiter à une communication dans un seul sens du monde des affaires à l'endroit du gouvernement. Il devient extrêmement frustrant de communiquer de cette manière, surtout lorsque l'avis qui est donné de bonne foi est rejeté d'un revers de main et sans aucun motif. Il faudrait, pour assurer une ligne de communication continue et effective entre le gouvernement et le secteur des affaires, que des tentatives soient faites par les organismes gouvernementaux pour expliquer le pourquoi du rejet des propositions. Cela est particulièrement vrai dans le cas des propositions de changements législatifs qui modifieraient de façon fondamentale la conduite des affaires au Canada. Il est évident que toutes les propositions faites par le secteur privé ne pourront pas être incorporées dans les projets de lois déposés devant le Parlement, mais il faudrait, pour les propositions rejetées, qu'on s'engage à donner des explications.

Bien que nous ne soyons pas prêts à recommander que le gouvernement et ses organismes soient obligés de rendre publiques l'information et les propositions soumises par les intérêts privés au cours des consultations, nous estimons qu'il s'agirait là d'un objectif valable. En effet, nous ne pourrons arriver à une discussion libre, complète et ouverte des orientations politiques à adopter que si les points de vue des diverses parties intéressées leur sont toutes communiqués. Il est évident que dans les cas où des renseignements relativement délicats ont été fournis au gouvernement (concernant par exemple le jeu de la concurrence, des activités projetées, des données financières, etc.), le gouvernement doit être en mesure d'en respecter le caractère confidentiel et de s'engager à cet égard envers les institutions ayant présenté ces données. Exiger que tous les renseignements et toutes les propositions présentés soient rendus publics réduirait gravement les chances d'obtenir l'information utile et nécessaire qui, autrement, serait disponible pour les dirigeants du pays.

Permettez-nous un dernier mot au sujet de la législation. Nous avons remarqué que dans les cas où des textes législatifs doivent être déposés devant le Parlement, les hauts fonctionnaires manifestent souvent de la réticence à modifier la teneur des projets de lois précédents. Ils semblent craindre que l'attention soit trop portée sur les changements, que des explications soient exigées et que, de façon générale, les travaux législatifs en soient ralentis. Nous estimons, pour notre part, que pour obtenir la meilleure législation possible, on ne devrait pas hésiter à incorporer des modifications dans les ébauches successives des textes législatifs; nous estimons également que la procédure législative au sein du Parlement devrait elle-même se montrer plus ouverte, au niveau des comités, aux propositions de changement, que ce n'est actuellement le cas.

PROPOSITON 2 - LE GOUVERNEMENT FÉDERAL DEVRAIT METTRE SUR PIED UN SYSTÈME QUI PERMETTRAIT D'AVISER À L'AVANCE LE PUBLIC DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS D'APPLICATION DES LOIS FÉDÉRALES.

Nous sommes en faveur de la mise en place d'une procédure ou d'un système de préavis relativement à la promulgation de tout nouveau règlement, à condition que certaines exceptions soient prévues afin qu'un tel système puisse demeurer pratique et pertinent, et qu'il n'entraîne pas des dépenses excessives.

Cette question relative à un système approprié fournissant les préavis nécessaires pour les nouveaux règlements soulève le problème plus large de l'accès à assurer aux règlements tant courants que proposés. À cet égard, nous estimons que le service assuré par la Gazette du Canada, telle qu'elle fonctionne actuellement, est insuffisant et ne peut même pas être modifié d'une façon efficace et assez peu coûteuse pour donner accès de façon satisfaisante à la législation subordonnée, déléguée à des ministères ou organismes.

Le Professeur Robert Franson écrivant dans une étude de la Commission de réforme du droit du Canada affirmait :

> D'autres lacunes existent. À supposer que la législation déléguée soit effectivement publiée, il n'existe même pas de répertoire adéquat qui permette de retracer les textes réglementaires. On publie périodiquement ce qu'on appelle des "index codifiés" mais ceux-ci ne font que donner le titre de chaque règlement édicté sous la rubrique de la loi appropriée; ils ne constituent aucunement un index des sujets des règlements. D'ailleurs la plus récente codification remonte à 1955.

À titre de suggestion, nous recommandons l'utilisation croissante de la technologie et, en particulier, le recours à des systèmes électroniques de recherche documentaire, doublés de techniques d'impression par photo-composition.

Le Gouvernement canadien, par son ministère de la Justice, a fait oeuvre de pionnier dans la mise en place de système automatisés tant pour l'impression de documents législatifs que pour l'extraction de renseignements de grandes masses de textes. Le ministère de la Justice a créé et mis en opération un système connu sous le nom de CADEPOL (Computer Assisted Drafting, Editing and Publication of Legislation System). Ce système fournit, sous une forme assimilable par une machine, le texte consolidé des Statuts révisés du Canada. Ce fichier central est continuellement gardé à jour; il est accessible au public et peut être consulté par n'importe quel citoyen de n'importe quel endroit au Canada, et même à l'échelle internationale au moyen d'un système de télécommunications établies par commutation de paquets, offert par le Réseau téléphonique transcanadien. Un autre projet actuellement en cours de réalisation au ministère de la Justice consiste à donner une extension à ce même système afin d'inclure les règlements consolidés du Canada. À l'heure actuelle, on dispose d'un fichier d'essai pour les règlements, et on espère obtenir une version élargie de ce fichier un plus plus tard au cours de la présente année. On trouvera à l'Annexe A une liste de règlements établie d'après ce fichier d'essai, ainsi qu'un échantillon de la présentation des résultats pour une recherche ordinaire. Les échantillons de l'Annexe sont en anglais, mais ils peuvent également être obtenus en français.

Les spécialistes estiment que de 80 à 90 % des règlements actuellement en vigueur pourraient être immédiatement convertis sous une forme permettant l'assimilation par une machine et pouvant être extraits par un système de recherche documentaire. Les difficultés

soulevées par le reste des règlements ont trait à leur présentation particulière, à l'utilisation de graphiques, de diagrammes, etc., ou généralement à la dispositionspéciale du texte rendant sa présentation difficile sur un terminal vidéo. A ce sujet, nous croyons qu'il serait utile au ministère de la Justice de faire enquête et de publier des directives pour une présentation normalisée des règlements, ce qui faciliterait de beaucoup la recherche documentaire électronique. En outre, nous recommandons au Groupe de travail que des ressources financières plus importantes, en dollars et en année-personne, soient accordées au ministère de la Justice, afin de lui permettre de développer encore le système CADEPOL et de pouvoir ainsi fournir les textes des règlements au grand public d'une manière efficace.

Le système CADEPOL pourrait également être utilisé comme véhicule pouvant fournir les préavis au grand public concernant les textes de réglementation proposés. Il serait relativement simple pour les personnes intéressées de procéder à une recherche hebdomadaire ou mensuelle, dans le fichier, aux mots clés correspondant à leurs intérêts. Cette méthode serait beaucoup plus efficace et simple que la recherche ennuyeuse nécessaire consistant à parcourir à la main les masses de textes publiés dans la Gazette du Canada.

Une autre méthode que le Groupe de travail pourrait examiner à titre de moyen possible pouvant fournir les préavis de règlements projetés consisterait à adapter les techniques élaborées par la bibliothéconomie et connues sous le nom de Diffusion sélective de l'information (DSI). Il faudrait reconnaître que n'importe quel genre de système d'accès ou d'avis présente le grand problème de la communication de l'information pertinente aux parties intéressées. Voilà exactement le problème auquel répond le système DSI, en aidant le bibliothécaire à déterminer les profils d'intérêt de chaque communauté utilisatrice et de s'assurer que l'information recherchée par ces utilisateurs leur sera fournie. Les bases du système DSI pourraient être

instaurées soit dans les ministères, soit dans un organisme central tel le Bureau du Conseil privé ou le Secrétariat du Conseil du Trésor. Un règlement proposé serait automatiquement envoyé, en vue d'obtenir suggestions et commentaires, aux parties qui auraient fait part de leur intérêt dans le domaine particulier en cause. Ce système pourrait, au départ, être appliqué avec une méthode manuelle, mais à long terme, nous estimons que l'utilisation accrue des systèmes automatisés de recherche documentaire et d'envoi postal donneront les meilleurs résultats du point de vue des coûts.

Nous ne voyons aucune raison pour laquelle la plupart des commentaires sur les projets de règlements ne seraient pas rendus publics; nous croyons cependant qu'il ne faudrait pas imposer au gouvernement ou à ses organismes de publier de tels mémoires, parce que nous ne croyons pas, simplement, que les coûts à engager seraient justifiables à l'heure actuelle. Nous sommes d'avis également que le gouvernement ne devrait pas être empêché de promettre d'agir sous le sceau du secret, pour les motifs déjà énoncés plus haut sous la proposition 1.

PROPOSITION 3 - "LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT VEILLER À CE QUE LES "GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC" SOIENT EN MESURE DE PARTICIPER PLEINEMENT À L'ÉLABORATION DES RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX, SOIT EN PARTICIPANT À LEUR FINANCEMENT, SOIT EN LES AIDANT DE QUELQUE AUTRE FACON.

Le Réseau téléphonique transcanadien se déclare en faveur de l'engagement effectif du public dans les procédures de réglementation. Même si, à notre avis, les intervenants ont jusqu'ici fourni des aperçus fort valables relativement aux questions présentées aux tribunaux de réglementation, nous estimons que le temps est venu de se demander sérieusement s'il ne faudrait pas mettre quelque restriction au nombre et au genre de groupements à qui il

est permis de prendre pleinement part dans les auditions tenues par les organismes de réglementation. Le mot intervenant est un terme très général qui couvre toutes les parties qui souhaitent comparaître et témoigner lors d'une audition particulière en matière de réglementation; il inclut les parties qui présentent des intérêts adverses et s'opposent à une demande, les groupements d'intérêt public, ainsi qu'une grande variété d'associations, groupes et individus intéressés.

Dans un monde parfait, il faudrait offrir une tribune à toutes les parties intéressées et de s'assurer que le financement et les autres ressources nécessaires leur sont offertes, afin qu'elles présentent un dossier satisfaisant et fassent pleinement connaître leurs vues et leurs opinions. Par ailleurs, à l'encontre de cet objectif louable, il faut considérer certains effets néfastes qui en ressortent : il ne fait aucun doute qu'à mesure de l'augmentation des participants à une audition, les coûts augmentent, l'audition tend à durer plus longtemps et à devenir plus complexe, et même à présenter souvent une assez bonne quantité de répétitions et de verbiage. A titre d'exemple, nous rappellerons que les trois sociétés membres du RTT qui sont réglementées à l'échelle fédérale ont récemment participé à une audition comportant un certain nombre de politiques et qui comptait 31 intervenants inscrits à titre de parties intéressées; cette audition formelle, tenue devant le CRTC, a duré 27 jours. En outre, nous estimons qu'avant l'audition, 800 questions ont été posées aux diverses parties engagées dans le débat. Il en est ressorti 22 volumes de transcriptions (4084 pages). A lui seul, l'index manuel du compte rendu de l'audition est d'une épaisseur de quatre pouces. A nos yeux, il ne fait aucun doute que certaines restrictions devraient être imposées tant au nombre d'intervenants d'une audition officielle de réglementation qu'à la durée de leur participation; autrement, le système de réglementation ne pourra pas tenir.

Les problèmes les plus graves sont ceux des coûts et du temps exigés pour consacrer à chaque participant tout le temps suffisant pour présenter leur cause et procéder au contre-interrogatoire des témoins.

La pratique selon laquelle un nombre croissant de tribunaux de réglementation porte les coûts engagés par les soit disant "groupements d'intérêt public" au compte des requérants encourage encore davantage les intervenants et leurs conseillers juridiques rétribués à participer aux activités de ces organismes. Malgré les avantages incontestés de leur intervention, il faut compter certains effets négatifs : les auditions sont plus longues, les coûts totaux marquent une escalade, les débats prennent une allure beaucoup plus judiciaire et donnent lieu à un chevauchement des efforts.

Nous croyons que les tribunaux de réglementation devraient avoir le pouvoir (et même le devoir) d'examiner à fond l'engagement des intervenants, y inclus celui des groupements d'intérêt publics, et de ne permettre la pleine participation à une audience formelle qu'au nombre limité de groupes qui paraissent les mieux capables de contribuer à la discussion et à l'établissement des politiques avec un organisme de réglementation. A cet égard, nous tenons à souligner qu'à l'heure actuelle, les organismes de réglementation du gouvernement fédéral n'imposent aucun critère relativement à la participation aux auditions. Nous soutenons que les tribunaux de réglementation devraient prendre en considération, avant d'accorder le droit de comparaître à un intervenant, le nombre vérifié de membres au nom desquels l'intervenant prétend parler, la performance antérieure de ce groupe à l'occasion d'auditions de réglementation, le degré d'engagement de cet intervenant dans les procédures préparatoires et au moment de l'interrogatoire, ainsi que le degré auquel les objectifs et les intérêts de l'organisation sont reliés aux questions et orientations examinées par le tribunal.

Nous estimons, en outre, que les tribunaux de réglementation devraient prévoir, dans leurs procédures, divers niveaux de participation pour les intervenants et, en particulier, pour les groupements d'intérêt public. À titre d'exemple, il devrait être possible pour ces groupements de participer d'une façon significative aux travaux en cause sans devoir nécessairement comparaître de façon formelle à l'audition, retenir les services d'un avocat et prendre pleinement part au contre-interrogatoire des témoins. À notre sens, les intervenants qui souhaitent présenter leurs opinions, y inclus les groupements d'intérêt public, même s'ils ne répondent pas aux critères établis, pourraient être acceptés d'une certaine manière en demandant à des employés du tribunal ou à un conseiller juridique d'agir comme écran, et de colliger et synthétiser les opinions diverses exprimées par les parties intéressées qui ne répondent pas aux critères ou qui ne souhaitent pas se présenter à l'audition.

Il faudrait, à notre avis, que les intervenants qui répondent aux critères établis par le tribunal disposent des fonds nécessaires pour présenter leurs vues et explorer la portée des politiques en cause devant le tribunal. Nous ne croyons pas que l'imposition des coûts aux sociétés requérantes soit la méthode la plus efficace pour favoriser cette activité. Tout d'abord, l'imposition des coûts correspond à un concept emprunté au système judiciaire qui tend à ajouter aux auditions de réglementation une atmosphère de défense dans laquelle l'objectif n'est pas de rechercher la meilleure solution de portée politique, mais plutôt de lutter en faveur des intérêts d'un "client" particulier. Le débat d'une audition prend alors une tournure trop judiciaire et les conseillers juridiques des divers groupes intéressés ont tendance à plaider leurs causes particulières au lieu de tenter d'apporter une aide

au tribunal en faisant valoir les diverses ramifications des politiques mises en cause par les problèmes qui lui sont soumis. Un deuxième désavantage s'ajoute à cette pratique d'imposition des coûts. Le pouvoir de contrôler et de limiter les coûts de réglementation est complètement laissé au jugement et à la discrétion de l'agent nommé par le tribunal à cet effet. À condition qu'il soit satisfait que chaque intervenant a fourni une contribution utile à l'audition, il peut imposer des frais illimités aux requérants. Il en résulte un contrôle financier assez difficile.

Bien que nous approuvions l'idée de trouver des ressources financières suffisantes aux intervenants et groupements d'intérêt public qui peuvent apporter une contribution positive aux procédures de réglementation, nous sommes convaincus qu'un tel appui financier ne peut pas être directement ou indirectement fourni par le gouvernement, par le biais des travaux en matière de réglementation, sans une certaine mesure de contrôle financier. Nous estimons toutefois qu'un tel contrôle ne devrait porter que sur la manière dont ces fonds sont dépensés par le groupe qui les reçoit et que les salaires et frais professionnels sont raisonnables, qu'ils ont été payés, et que les montants non dépensés soient récupérés. Le gouvernement ne devrait jamais tenter d'influencer la position politique adoptée par un intervenant ou un groupe en se servant des sommes dont il peut disposer pour contrôler ou limiter la participation. À notre avis, le gouvernement demeurera toujours responsable, politiquement, pour avoir financé ces groupes (ceux qui répondaient aux critères tels que spécifiés plus haut), mais nous ne considérons pas qu'il devrait être responsable à l'égard des opinions politiques exprimées par de tels groupes. Il est généralement reconnu, en effet, par ceux qui en ont l'expérience (et de plus en plus par l'électorat en général) que les procédures administratives ne peuvent être efficaces que si toutes les parties sont

entendues et participent d'une façon significative; or, cela n'est possible que si toutes disposent des ressources financières suffisantes. Il importe de garder un équilibre entre l'escalade des coûts des procédures de réglementation et un niveau acceptable d'aide financière permettant une participation pleine et significative des groupements d'intérêt publics. Nous sommes d'avis qu'une telle aide financière devrait être fournie directement par les ministères gouvernementaux aux groupements d'intérêt publics, et que de tels frais devraient être inclus dans les coûts normaux des procédures de réglementation.

Quel que soit le degré de financement fourni aux groupements d'intérêt publics, nous ne croyons pas probable que ces derniers puissent pour autant être aussi bien organisés que le monde des affaires, qu'il s'agisse des compagnies requérantes ou des autres intervenants du secteur privé. Les compagnies requérantes et leurs compétiteurs ont des intérêts opposés, ils ont l'avantage d'être très près des problèmes opérationnels dont il est question et sont donc mieux informés. Elles peuvent ne diriger leur effort que sur un domaine particulier et profitent de l'expérience acquise durant des années d'exploitation, sans compter l'accès qu'elles ont aux données sur l'industrie et aux analyses de marché. A l'inverse, un grand nombre de groupements d'intérêt public n'ont que des intérêts globaux et ne peuvent ainsi porter leur attention que sur des sujets de grande envergure. Qu'il nous suffise, comme exemple, de rappeler le contraste entre l'habileté relative des sociétés réglementées de télécommunications et les efforts valables dépensés sous le couvert du Programme des industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada.

PROPOSITION 4 - LE PARLEMENT DEVRAIT ADOPTER SANS DÉLAI UNE LOI SUR LA LIBERTÉ D'ACCÈS À L'INFORMATION QUI, SOUS RÉSERVE DE CERTAINES EXCEPTIONS, DONNERAIT ACCÈS À L'INFORMATION SUR LA RÉGLEMENTATION PUBLIQUE.

Le RTT est en faveur de l'adoption d'une législation sur la liberté de l'information et se pose quelques questions au sujet du Bill C-43 déposé récemment sous le titre de Loi sur l'accès à l'information. Nous pensons qu'une fois adoptée, une telle législation réussira en partie à détruire certaines attitudes négatives à l'égard du gouvernement, lesquelles s'inspiraient des anciennes habitudes de la part de l'administration gouvernementale à trop vouloir tout garder secret. Nous espérons que cette nouvelle loi s'avèrera utile non seulement aux membres individuels du public et aux groupements d'intérêt public, mais également aux représentants du secteur privé qui souhaitent surveiller le développpement des politiques au sein du gouvernement. Elle comporte également d'importantes conséquences sur les procédures de réglementation. Rappelons, à titre d'exemple, que les permis accordés actuellement en vertu de la Loi sur la Radio (S.R.C. 1970, Ch.R-1) sont délivrés par le ministère des Communications sans aucune divulgation publique concernant les demandes toujours en instance ou des arguments qui sont soumis en faveur ou à l'encontre de l'une ou l'autre des demandes. Nous estimons qu'en autant que faire se peut, et sauf pour quelques exceptions justifiées par des raisons d'ordre pratique, les procédures de réglementation des tribunaux comme des ministères devraient être ouvertes à toutes les parties intéressées. Les décisions seront fondées sur des données financières plus complètes si toutes les parties ont l'occasion de faire valoir leur position. À l'heure actuelle, en vertu des procédures de délivrance de permis dans l'exemple cité, il n'existe simplement aucun moyen pour les parties intéressées de se tenir informées des demandes de permis en instance devant les organismes de réglementation.

Quelle que soit la législation sur la liberté de l'information, elle comportera toujours des exceptions. À notre avis, les exceptions prévues dans le Bill C-43 sont raisonnables; nous avons été particulièrement encouragés par le fait que les préoccupations exprimées par ceux qui ont participé aux procédures fédérales de réglementation ont été bien comprises par le gouvernement et que des dispositions du bill y font justement écho. À cet égard, les articles 20, 29(1), 29(5) et 42 ont tous pour but de protéger le caractère confidentiel de l'information soumise par les parties à une audition fédérale de réglementation.

Des tests normatifs ou des critères devraient être établis pour aider les tribunaux fédéraux dans les cas où les parties demandent d'assurer le caractère confidentiel. Par exemple, le CRTC exige actuellement de toute compagnie requérante de donner l'exemple d'un "dommage direct spécifique" avant que le tribunal ne mette le sceau confidentiel sur des documents. Ce test n'est pas facile à subir par les parties concernées et paraît plutôt subjectif, étant appliqué par l'équipe elle-même qui entend la demande.

À notre avis, cette question du sceau confidentiel à accorder à certains documents présentés au cours des procédures de réglementation pourrait faire l'objet d'une recherche séparée et certains critères pourraient être établis à l'intention de tous les organismes fédéraux de réglementation. Cette question pourrait faire l'objet de dispositions à l'intérieur d'une loi sur les procédures administratives, en vue de régir les méthodes imposées par tous les tribunaux de réglementation du gouvernement fédéral. Il nous semble que les critères de procédure à respecter dans les procédures de réglementation fédérale devraient être normalisés et que, sauf pour

quelques exceptions, aucun tribunal fédéral ne devrait avoir la liberté d'élaborer ses propres règles générales, des points de vue administratif et juridique, pour leur usage particulier. Il nous paraîtrait préférable de mettre sur pied un système bien organisé sur le plan interne qui pourrait être utilisé par tous les organismes de réglementation; la meilleure façon d'y arriver, à notre avis, serait d'adopter une loi sur les procédures administratives. Cette législation n'empêcherait pas l'adoption de procédures spéciales par chaque organisme particulier, mais fournirait un cadre de procédure générale.

Dans la mise en oeuvre des dispositions de la loi sur la liberté de l'information en matière de procédures de réglementation à l'échelle fédérale, de même que dans l'adoption de normes de procédure, il faudrait accorder une attention particulière aux études internes préparées pour la gouverne des tribunaux. Pour permettre à un requérant de faire une présentation complète de sa cause, il doit pouvoir faire état de toutes les données factuelles et opinions pertinentes concernant les questions devant faire l'objet des décisions du tribunal, y inclus les études internes préparées par les fonctionnaires du tribunal. Sans une telle ouverture, un participant pourrait mettre en doute l'impartialité d'un tribunal et conclure que la décision de l'organisme peut être en partie fondée sur des données et une documentation inaccessibles au public et impossibles à examiner ou à critiquer par le requérant.

Les exceptions qu'il faudrait prévoir à une politique générale d'accès aux études internes pourraient inclure les ébauches de décisions, les notes afférentes au travail quotidien, ainsi que les avis préparés par le conseiller juridique à l'intention du tribunal ou par le ministère de la Justice.

III GESTION INTERNE : AMÉLIORER L'ÉVALUATION DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS PAR LES GOUVERNEMENTS

PROPOSITION 5 - IL CONVIENDRAIT DE FAIRE UNE ANALYSE SPÉCIALE DE L'IMPACT DES RÈGLEMENTS EN ÉVALUANT LES COÛTS, LES AVANTAGES ET LES EFFETS DISTRIBUTIFS DE CHAQUE PROJET DE CHAQUE LOI OU DE RÈGLEMENT FÉDÉRAL SUSCEPTIBLE D'AVOIR DES RETOMBÉES IMPORTANTES SUR LE SECTEUR PRIVÉ.

PROPOSITON 6 - L'ANALYSE DES RETOMBÉES DE CHAQUE RÈGLEMENT ET PROJET DE RÈGLEMENT DEVRAIT ÊTRE PUBLIÉE À L'AVANCE, ET TOUS LES CANADIENS DEVRAIENT POUVOIR OBTENIR CES DOCUMENTS AUPRÈS DES SERVICES FÉDÉRAUX.

Nous traiterons en même temps de ces deux propositions. Nous ne voyons aucune raison pour laquelle il faudrait limiter l'exigence d'une analyse de l'impact socioéconomique (AISE) aux règlements proposés concernant la santé, la sécurité et l'équité, comme le fait actuellement le programme du Conseil du Trésor. Nous estimons, bien sûr, qu'une certaine latitude doit être laissée à l'autorité chargée d'établir un règlement, afin que les délais plus longs et les dépenses que suscite un mémoire AISE ne soient pas gaspillés sur des règlements s'appliquant à des domaines relativement peu importants. Encore une fois, des critères devraient être établis afin de guider les organismes de réglementation au sujet du genre de règlements qui exige un traitement AISE complet. Nous estimons que si un rapport AISE était exigé d'une façon universelle, beaucoup des effets négatifs de la réglementation ainsi que leurs coûts associés seraient découverts à temps et qu'ainsi armés, les gouvernements choisiraient de ne pas donner suite à bon nombre de projets de règlements.

À cause des coûts croissants que comporte le fardeau de la réglementation pour le secteur privé, aux paliers fédéral, provincial, régional et local, les

complications de la réglementation deviennent un important paramètre dont tiennent compte les hommes d'affaires pour évaluer l'offre d'un nouveau produit ou service ou le lancement d'une nouvelle activité. Certains programmes qui, autrement, seraient considérés comme rentables et comme pouvant répondre à d'autres objectifs industriels et sociaux sont remis à plus tard ou mis de côté à cause des coûts, de la complexité et des délais que supposent l'obtention des autorisations nécessaires. Il est loin d'être agréable pour un homme d'affaires d'avoir à rejeter une proposition qui serait autrement acceptable parce qu'il doit prendre en considération les coûts ou l'incertitude qu'engendrent les restrictions du système de réglementation. Cette situation devient encore plus frustrante lorsque des organismes compétitifs ne sont pas obligés de subir les mêmes épreuves de réglementation et peuvent agir librement dans un environnement non réglementé.

Un exemple aiderait peut-être. Les compagnies membres du Réseau téléphonique transcanadien louent divers terminaux de télécommunications pour les circuits de données. Nous partageons ce marché avec d'autres entreprises réglementées de télécommunications (comme CNCP Télécommunications) ainsi qu'avec un très grand nombre de fournisseurs non réglementés de terminaux. Les membres du RTT qui sont soumis à la réglementation fédérale doivent déposer une demande et obtenir une approbation pour tous les frais reliés à la location de ces terminaux. Des procédures aussi formelles auprès de l'organisme de réglementation demandent beaucoup de temps et d'argent. Ainsi est-il de plus en plus difficile pour les sociétés membres du RTT qui sont réglementées à l'échelle fédérale de demeurer compétitifs dans ce marché particulier. Pourtant, il ne paraîtrait que juste que tous les participants dans un marché donné soient soumis au même contrôle réglementaire (si tant est qu'il est nécessaire). Tout autre procédé ne peut que fausser le marché en faveur de certains participants.

Le Parlement devrait se préoccuper des effets à long terme de la réglementation, ainsi que de ses coûts sur la productivité industrielle et la compétitivité internationale du Canada. La stratégie industrielle du pays devrait-elle, particulièrement au niveau international, être marquée par le fardeau de la réglementation ? Nous considérons que la mise en oeuvre rigoureuse d'un programme du genre AISE assurerait que les effets à long terme sur les plans financiers et socioéconomiques de tous les projets de réglementation seraient connus à l'avance par l'organisme intéressé.

Advenant qu'un programme universel, du genre AISE, soit mis sur pied, nous croyons que l'endroit le plus approprié pour préparer et analyser les mémoires serait au sein des organismes ou ministères qui jouissent des pouvoirs de réglementer ou qui disposent des pouvoirs de surveillance ou de contrôle. Une coordination et une normalisation générales assurées par le Conseil du Trésor ou quelque autre organisme central comme le Secrétariat du Conseil privé pourraient sans doute être utiles, mais nous croyons que les fonctionnaires plus directement associés aux domaines faisant l'objet des règlements proposés seraient les plus compétents en termes de connaissances et d'expérience pour préparer et analyser un rapport AISE.

Nous sommes d'accord avec la proposition 6 concernant la publication à l'avance du règlement proposé, de même que la disponibilité des analyses d'impact. Nous ne croyons pas cependant que la Gazette du Canada soit un moyen efficace de communication avec le public et nous nous permettons de répéter que le gouvernement devrait faire un usage accru des systèmes électroniques de recherche documentaire et des techniques DSI afin que les parties intéressées reçoivent en temps opportun les avis concernant les nouvelles initiatives du gouvernement.

Bien que nous n'ayons aucune connaissance directe de l'application du programme partiel AISE tel qu'il est assuré par le Conseil du trésor, nous pensons qu'il serait utile d'examiner les coûts occasionnés par ce programme. Il serait en effet dommage qu'un programme créé dans le but de veiller à ce que les coûts de la réglementation soient pris en considération, au moment de décider si un règlement particulier doit être promulgué, soit lui-mêmeune occasion de dépenses importantes et ajoute encore aux coûts de la procédure de réglementation. À notre avis, un travail satisfaisant pourrait être accompli à l'intérieur de certaines limites financières.

Malgré l'appui que nous donnons à l'idée d'un programme AISE universel, nous n'avons pas beaucoup d'espoir que des résultats très précis pourraient être obtenus en ce qui concerne les coûts; nous sommes d'avis que toutes les analyses coûts-avantages entreprises ne donneront que des estimations de l'impact que pourrait avoir l'adoption d'un règlement. En tant que société de télécommunication, nous avons eu énormément de difficultés, au niveau interne, à établir une valeur en dollars pour les coûts que nous-mêmes subissons pour le fardeau de la réglementation. Des tentatives ont été faites dans d'autres pays (notamment aux États-Unis) en vue d'évaluer les coûts de la conformité, mais nous ne sommes pas convaincus de l'exactitude de ces estimations. Évidemment, la compétence des économistes s'est peut-être améliorée dans ce domaine au cours des dernières années.

IV - GESTION INTERNE : VEILLER A CE QUE LE GOUVERNEMENT PASSE PÉRIODIQUEMENT EN REVUE LES ACTIVITÉS RÉGLEMENTAIRES

PROPOSITION 7 - LES MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIENT ANALYSER ET ÉVALUER PÉRIODIQUEMENT LEURS DIVERSES ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION.

Nous sommes d'accord avec cette proposition, mais nous réitérons encore ici ce que nous avons déjà dit sur deux aspects de la question :

a) Il faudrait procéder à une révision des "pouvoirs de réglementation" et à une révision continue de toute la législation subordonnée qui est déléguée à des ministères ou organismes;

b) il faudrait procéder à une révision continue de la procédure de réglementation telle qu'elle est pratiquée par les ministères et organismes de réglementation.

Nous croyons en effet que le gouvernement et ses organismes devraient procéder à de telles analyses, à condition que malgré l'insistance qu'ils placent sur les questions financières (dépenses budgétaires), ils veillent à ne pas exclure d'autres retombées socioéconomiques peut-être plus cruciales. L'analyse et le relevé des dépenses courantes sont sans doute des exercices utiles et nécessaires, mais la revue financière devrait être effectuée de façon plus habituelle à titre d'instrument de gestion. Nous pourrions citer le système d'établissement des budgets axés sur la réévaluation des objectifs, qui pourrait être considéré non pas simplement comme un mode de contrôle financier, mais plutôt comme un outil de gestion général permettant de procéder à l'examen des programmes et des activités.

Toutes les institutions (y inclus les organisations commerciales), sont censées réviser continuellement leurs activités, leur dotation en personnel et leur structure afin de s'assurer qu'elles continuent de tendre vers leurs objectifs, malgré les changements opérationnels de leur environnement. Il ne s'agit là que de bonne gestion et de bon gouvernement. La question qui se pose est celle de savoir jusqu'à quel point ce processus de révision peut être institutionnalisé, réglé et imposé de l'extérieur, et entraîner des résultats vraiment satisfaisants ou susciter des suggestions utiles de changement. Nous ne croyons pas qu'il soit réaliste de vouloir formuler et imposer une procédure de révision obligatoire, soumettant les ministères et autres organismes du gouvernement fédéral à une révision détaillée et périodique. A notre avis, un recours plus fréquent à des consultants, l'application d'un contrôle élargi par les organismes centraux et l'adoption de procédures normalisées de révision ne seraient pas véritablement pris au sérieux par les ministères et organismes et ne donneraient que des résultats superficiels; il y a également danger que des procédures de révision ainsi imposées de l'extérieur engendrent des disputes et des jalousies internes et donnent lieu à des luttes de pouvoirs qui compliqueraient encore davantage les activités gouvernementales.

V RENFORCEMENT DU RÔLE DU PARLEMENT : RETOUR À UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ INTÉGRALE

A. Évaluation par le Parlement des projets de règlements

PROPOSITION 8 - TOUS LES RÈGLEMENTS ÉDICTÉS EN VERTU DE LOIS FÉDÉRALES DEVRAIENT AUTOMATIQUEMENT ÊTRE EXAMINÉS PAR UN COMITÉ PARLEMENTAIRE COMPÉTENT.

PROPOSITION 9 - LE PARLEMENT DEVRAIT AUTOMATIQUEMENT EXAMINER L'ANALYSE D'IMPACT DE CHAQUE RÈGLEMENT, PRÉPARÉ PAR LE GOUVERNEMENT, AINSI QUE LES PROJETS DE RÈGLEMENTS L'ACCOMPAGNANT.

Aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, S.C.1970-71-72 Ch. 38, tous les textes réglementaires (sauf quelques exceptions) sont automatiquement renvoyés au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Le genre de révision qui y est fait dépend du mandat qui lui a été donné par la Chambre des communes et le Sénat et n'est aucunement limité par les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires. Le Parlement, s'il le désire, peut élargir ce mandat. Nous considérons, pour notre part, que ce comité a su se gagner le respect des députés de tous les les partis politiques à cause de la révision non partisane qu'il a toujours réussi à effectuer. Mais le personnel réduit de ce comité, ainsi que les ressources financières limitées, restreignent gravement la quantité d'examen qu'il leur est possible d'effectuer. Étant donné la masse des règlements, la tâche du comité est très lourde et il serait irréaliste de s'attendre à des révisions en profondeur.

Nous recommandons fortement qu'un support adéquat soit accordé à ce comité et à son personnel, afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle et procéder à une revue utile des règlements actuels et proposés.

Étant donné les activités non partisanes auxquelles s'est consacré ce comité dans le passé, nous considérons que ce serait faire un pas en arrière que de politiser les travaux de ce comité en nommant un personnel distinct pour chaque parti.

Dans le passé, le moyen dont disposait le comité pour faire corriger les lacunes qu'il relevait dans les

règlements, se limitait à des critiques qu'il pouvait inclure dans un rapport du comité déposé devant le Parlement. Malgré les bons résultats obtenus, il nous semble que le comité devrait disposer de moyens plus adéquats et que le Parlement devrait examiner avec soin les autres modes d'action qui permettraient au comité d'apporter les rectifications nécessaires aux règlements qui lui paraissent contenir des abus des pouvoirs discrétionnaires ou qui lui semblent présenter d'autres lacunes. Étant donné le volume de règlements qu'il doit examiner, il ne nous paraîtrait pas difficile à la Chambre des communes et au Sénat de reconnaître la nécessité d'élargir son mandat. Sans doute faudrait-il modifier la Loi sur les textes réglementaires, mais nous croyons qu'il faudrait le faire pour que le comité ait le pouvoir de désapprouver les règlements. Pour des raisons d'ordre pratique, nous ne croyons pas que l'approbation des règlements par le Parlement devrait constituer une condition préalable à leur entrée en vigueur et nous sommes d'avis que le meilleur endroit pour amender les règlements serait à la source plutôt qu'au niveau du comité de révision. Ainsi limiterions-nous les pouvoirs du comité à un pouvoir de désapprobation; toutefois, ce pouvoir pourrait être structuré de sorte que les articles séparables pourraient peut-être faire l'objet d'une désapprobation sans que le règlement complet n'en soit pour autant mis de côté. Également, la Loi sur les textes réglementaires devrait prévoir que les règlements, même ceux qui sont subséquemment désapprouvés par le comité, demeurent viables pour une période intérimaire entre leur promulgation et leur examen par le comité. Le pouvoir de désapprobation ne devrait pas porter d'effet rétrospectif.

PROPOSITION 10 - EN PRÉSENTANT DE NOUVELLES MESURES LÉGISLATIVES AU PARLEMENT, LE GOUVERNEMENT DEVRAIT DÉPOSER LES PROJETS DE RÈGLEMENTS NÉCESSAIRES À UN PLAN DE RÉGLEMENTATION.

Il nous paraîtrait raisonnable qu'au moment de présenter un nouveau texte législatif au Parlement, il faille également déposer les projets de règlements. Le problème auquel fait face toute personne qui tente d'analyser les effets d'un projet de législation est que cette personne porte, comme malgré elle, des "oeillères institutionnelles". La tendance est de se pencher surtout les dispositions les plus susceptibles de "faire mal" à ceux pour qui cette personne travaille, et d'analyser chaque disposition selon son application extrême. On est normalement porté à se demander : "Que peut-il arriver de pire à moi, ou à ceux qui me paient mon salaire, advenant qu'une telle disposition devienne loi?"

Une telle analyse peut donner des résultats donnant lieu à des situations théoriquement prévisibles, parce qu'elles sont techniquement possibles en vertu de la nouvelle législation, sans pour autant qu'elles soient probables dans le concret. L'investigateur sérieux doit se montrer capable de tempérer les "possibilités" par une bonne dose de bon sens; c'est à ce prix qu'il pourra évaluer de façon réaliste l'impact d'une législation proposée. Le problème est encore plus marqué dans les cas où les projets de loi contiennent des dispositions larges et générales qui ne prendront vraiment corps que par les règlements subordonnés qui seront adoptés par l'organisme de réglementation spécifié dans le texte de loi. À titre d'exemple, le gouvernement a récemment déposé le Bill C-42, Loi sur la société canadienne des postes. Le droit de faire des règlements qui est accordé à la société proposée dans l'article 17(1) du Bill C-42 contient 22 clauses distinctes ((a) à (v)). Les règlements qui pourraient être adoptés en vertu de ces pouvoirs sont innombrables.

Le Comité conjoint mixte sur les règlements et autres textes réglementaires cherche à obtenir le droit d'examiner tous les projets de législation nouvelle déléguant une autorité réglementaire. Actuellement, l'examen des règlements et autres textes réglementaires se fait postérieurement à leur adoption.

Ce que le Comité souhaite obtenir, c'est la possibilité de réviser et de présenter des commentaires sur les dispositions des projets de lois qui prévoient accorder des pouvoirs de réglementation, et de le faire avant que ces mesures ne deviennent loi. Comme le déclarait M. Baldwin, alors co-président du Comité :

> "Je crois qu'il est terriblement important, lorsque l'on demande à la Chambre de tels pouvoirs au gouverneur en conseil, à un ministre ou à un organisme, que nous ayons le droit de demander pourquoi ils veulent ces pouvoirs, ce qu'ils entendent en faire, quel en sera le coût, qui sera touché par les décisions prises et quel en sera l'incidence sur l'économie."

Il pourrait très bien se produire qu'au lieu de ralentir ce travail législatif, le fait que soit éliminé tout caractère vague des textes déposés pourrait contribuer à l'accélérer. Chose certaine, ceux qui souhaitent faire des commentaires sur les textes proposés seraient beaucoup mieux informés quant à leur impact ultime.

Le Réseau téléphonique transcanadien est d'accord avec la recommandation finale de l'étude préparée récemment par le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national intitulée : Le Gouvernement Parlementaire au Canada : Évaluation Critique et Propositions de Changements":

Que les règlements (législation déléguée) envisagés dans le cadre d'un nouveau projet de loi soient, dès que possible, rédigés et joints au nouveau projet de loi au moment de la présentation au Parlement et aux comités, notamment au Comité mixte des règlements et autres textes règlementaires.

Nous recommandons au groupe de travail, s'il ne l'a déjà fait, de prendre connaissance de cette étude du Business Council on National Issues, de même que des divers rapports du Comité conjoint sur les règlements et autres textes statutaires qui ont largement traité de cette question.

B. Examen parlementaire de la réglementation existante

PROPOSITON 11 - DES DISPOSITIONS DE LIMITATION DE DURÉE DEVRAIENT ÊTRE INSÉRÉES DANS LES TEXTES LÉGISLATIFS FÉDÉRAUX A CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE AFIN DE S'ASSURER QUE LE PARLEMENT LES REVOIT RÉGULIÈREMENT.

PROPOSITION 12 - LE PARLEMENT DEVRAIT-IL EXAMINER LES ÉVALUATIONS DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION EXISTANT ?

Nous estimons que les gestes à poser en vue d'apporter des changements importants dans le secteur de la réglementation constituent une prérogative du gouvernement et telle est la raison pour laquelle nous avons déclaré (après la proposition 7) que la responsabilité de la révision continue de l'activité réglementaire au niveau fédéral revient aux ministères du gouvernement fédéral eux-mêmes. Bien que le Parlement ne devrait pas être empêché d'examiner quelque domaine d'activité que ce soit, nous ne croyons pas qu'il soit possible sans une infusion massive de fonds et sans un personnel considérable, la procédure de révision continue r puisse être menée d'une façon adéquate sous l'égide du parlement.

L'adoption de clauses de limitation de durée forcerait, il est vrai, les ministères et organismes de réglementation à une révision interne de leurs règlements, sans que pour autant, à notre sens, nous en arrivions à un meilleur système de réglementation. Les quelques textes de loi qui imposent déjà une révision obligatoire (tels la Loi sur les Banques, S.R.C. 1970 Ch. B-1) n'ont pas donné de résultats extraordinaires et une tendance se manifeste à reconduire la législation existante tel que requis. En outre, les clauses de limitation de durée imposent un calendrier arbitraire et exigent que les propositions législatives soient déposées au Parlement à un moment précis qui pourrait entraîner des pressions indues sur le gouvernement de l'heure, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un gouvernement minoritaire.

D'un point de vue positif, toutefois, les clauses de limitation de durée nous assurent que les programmes de réglementation feront l'objet d'une révision et permettent d'adopter des modifications salutaires.

C. Autres modes de participation parlementaire

PROPOSITION 13 - LES RAPPORTS ANNUELS DE TOUS LES MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX DEVRAIENT ÊTRE DÉFÉRÉS AUTOMATIQUEMENT ET EN PERMANENCE AU COMITÉ QUALIFIÉ DE LA CHAMBRE DES COMMUNES.

PROPOSITION 14 - LA PRÉSENTATION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES AINSI QUE LES MODALITÉS QUI EN RÉGISSENT L'APPROBATION PAR LE PARLEMENT DEVRAIENT ÊTRE MODIFIÉS AFIN DE PERMETTRE À CE DERNIER DE MIEUX CONTRÔLER LA FONCTION DE RÉGLEMENTATION GOUVERNEMENTALE.

PROPOSITION 15 - LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT PRÉSENTER AU PARLEMENT POUR APPROBATION UN "BUDGET DE RÉGLEMENTATION" QUI FIXERAIT DES LIMITES AUX DÉPENSES QU'UN MINISTÈRE OU ORGANISME PEUT CAUSER AU SECTEUR PRIVÉ PAR LA RÉGLEMENTATION QU'IL IMPOSE.

L'outil principal que le Parlement a toujours utilisé en vue de contrôler les activités du gouvernement est le droit qu'il possède de refuser le soutien financier, à l'occasion des procédures d'approbation des prévisions budgétaires. Il faut dire cependant que la plupart des comparutions des ministres et chefs d'organismes fédéraux devant les comités chargés d'examiner les prévisions n'ont pas été des tribunes particulièrement utiles du point de vue de l'information financière et de l'analyse des programmes. Au contraire, elles ressemblent à une sorte d'"arène" politique où le ministre ou chef de l'organisme est soumis à des questions très générales de politiques très peu reliées à la question des dépenses de son organisme. Dans bien des cas, la révision des prévisions budgétaires n'est rien de plus qu'une occasion de harceler le témoin sur les lacunes observés dans les programmes du ministère ou de l'organisme et de donner la chance aux députés de revenir sur leurs chevaux de bataille. Le Parlement pourrait faire un excellent travail dans la revue des prévisions budgétaires en exigeant qu'une plus grande somme d'efforts soit faite préalablement aux auditions, et en retenant les services du personnel d'appui nécessaire afin de procéder à un sérieux examen de tel document. Ce personnel de soutien pourrait être fourni soit directement au comité de la Chambre des communes, ou peut-être par le Conseil du Trésor. Mais à notre avis, il ne fait aucun doute que les procédures de révision financière doivent être améliorées afin de garder au Parlement le droit dont il a toujours joui de contrôler les dépenses. Nous devons dire à cet égard que la procédure d'approbation des budgets par le Parlement souffrirait mal une comparaison avec l'examen très détaillé auquel se livrent la plupart des entreprises commerciales concernant

leur projections financières de chaque année.

La dégradation des procédures de révision des dépenses gouvernementales pourrait fort bien être le résultat de la situation avantageuse où se trouve un gouvernement majoritaire, alors qu'il lui est permis d'exiger que les prévisions budgétaires soient approuvées au niveau des comités. Les membres du Parlement pourraient fort bien demander si, dans le cas de l'examen du budget, la loyauté traditionnelle à l'égard du parti exige vraiment un vote dans le sens indiqué par lui. Il devrait pouvoir être possible à un député individuel du Parlement de s'opposer (ou de donner son approbation) aux prévisions du gouvernement dans le sens de ce qui a été discuté en comité, sans subir aucun contrecoup politique de la part de son parti. Nous appuyons, en principe, l'idée d'un "budget de réglementation" qui limiterait le montant des coûts de conformité qu'un ministère particulier pourrait imposer au secteur privé, mais nous ne croyons pas dans la pratique qu'il soit possible de la mettre en application. Certaines sociétés membres du Réseau téléphonique transcanadien procèdent actuellement à des études internes en vue d'établir une estimation des coûts de conformité qui leur sont imposés par les diverses formes de réglementation, mais nous ne pourrions, à ce moment-ci, utiliser leurs chiffres d'une façon assez sûre. Vu la difficulté que les sociétés réglementées rencontrent dans l'évaluation de leurs propres coûts de conformité, il nous semble très peu vraisemblable que les membres des organismes de réglementation ou des ministères puissent être mieux placés pour formuler un budget de conformité aux règlements.

VI ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

PROPOSITION 16 - EN FIXANT LE MANDAT D'UN ORGANISME, LA LOI HABILITANTE DEVRAIT EN PRÉCISER CLAIREMENT LES PRINCIPES DIRECTEURS.

PROPOSITION 17 - TOUTE LOI PERTINENTE DEVRAIT CONTENIR UNE DISPOSITION HABILITANT LE GOUVERNEUR-EN-CONSEIL À MODIFIER OU À CHANGER, PAR DÉCRET, LES PRINCIPES DIRECTEURS PRÉVUS DANS LA LOI.

PROPOSITION 18 - LES MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT DE DIRECTIVES SUR LES PRINCIPES À OBSERVER DEVRAIENT PERMETTRE AU SECTEUR PRIVÉ DE DONNER SON AVIS SUR LES MODIFICATIONS PROPOSÉES.

À la page 17 du Document d'étude, il est déclaré :

> "À l'heure actuelle, trop de lois habilitantes créant des organismes de réglementation fixent des mandats qui sont trop vastes, trop vagues, voire même contradictoires."

À titre d'exemple, la Loi sur la radiodiffusion (S.R.C. 1970 Ch. B-11, Article 3) donne une description très large de la politique relative à la radiodiffusion au Canada. Cet énoncé de politiques est particulièrement important parce qu'il influe d'abord sur la manière dont l'organisme (il s'agit dans ce cas du CRTC) perçoit son rôle, et ensuite sur les tribunaux qui s'en servent pour définir la limite et la portée des pouvoirs de l'organisme de réglementation en cause. En outre, les pouvoirs d'établir des règlements dont jouissent les organismes sont également jugés d'après l'énoncé de politiques contenu dans la loi ayant institué l'organisme.

À ce même sujet, l'article 15 de la Loi sur la radiodiffusion précise les objectifs du CRTC : "le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en oeuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi". Puis, selon l'article 16 (1)(b)(ix), le Conseil a le pouvoir de formuler des règlements "concernant telles autres questions qu'il estime nécessaire à la poursuite de ses objets". Ainsi, la boucle est fermée et le Conseil détient l'autorité pour établir des règlements en vue d'arriver à tout ce qui pourrait tomber sous les objectifs très généraux formulés dans l'énoncé de politiques du début du texte de loi. Le problème dont nous parlons ici a été identifié et exposé par le Comité MacGuigan dont le rapport et les recommandations ont donné lieu à la Loi sur les textes réglementaires. De même, suite à l'adoption de cette loi par le Parlement, le ministre de la Justice d'alors a fait publier une directive demandant aux autres ministres de s'assurer que les ébauches de règlements ne soient plus formulés en termes inutilement larges en ce qui concerne les pouvoirs d'établir des règlements. D'une façon spécifique, la directive rappelait que les pouvoirs accordés ne devraient pas porter sur des domaines ou des principes importants de politiques. Il est manifeste, toutefois, qu'à examiner les larges énoncés de politiques générales dans les projets de loi actuels, bien peu de restrictions sont imposées.

Nous sommes d'avis qu'il faudrait accorder plus d'attention à cet égard et que le Parlement devrait être plus engagé dans ce travail particulier. Nous recommandons au Parlement, lorsqu'il examine un nouveau texte de loi, de s'arrêter d'une façon particulière sur les pouvoirs d'établir des règlements. Nous croyons que les dispositions relatives à ce pouvoir devraient être automatiquement transmises au Comité conjoint mixte sur les règlements et autres textes statutaires, ou à tout autre comité établi par

le Parlement, afin qu'il procède à un examen parallèle. De cette manière, ce dernier pourrait acquérir de l'expérience et apporter une aide véritable aux projets de loi importants qui sont soumis au gouvernement.

Il est évidemment impossible, au moment de créer un organisme de réglementation, d'être à ce point précis dans sa loi habilitante qu'il ne puisse jouir d'aucun pouvoir discrétionnaire; il paraît normal à tous d'ailleurs, qu'il ait, en même temps que ses responsabilités administratives à exercer, un rôle à jouer dans la formulation des politiques. L'idéal serait toutefois d'atteindre un équilibre entre la précision nécessaire aux limites de son pouvoir discrétionnaire, et la capacité de manoeuvre suffisante pour s'acquitter de ses fonctions.

Quelle que soit la ligne de démarcation entre la fonction d'élaboration des politiques dont est chargé le Parlement et les pouvoirs résiduels d'établissement des politiques à confier à ces organismes, il y aura toujours place pour les initiatives des organismes non prévues par le Parlement ou pour des orientations qui n'avaient pas été prévues au moment de l'adoption de la loi habilitante. Pour couvrir ces éventualités, il nous paraît extrêmement important qu'un pouvoir exécutif soit donné au gouverneur-en-conseil afin que le gouvernement au pouvoir puisse au besoin réorienter l'action d'un organisme. Le Parlement dispose du rôle ultime en matière d'établissement des politiques et doit donc assumer la responsabilité ultime des gestes posés en vertu de la législation fédérale.

Advenant que ce pouvoir législatif soit utilisé à mauvais escient par le gouvernement, il est clair que l'organisme de réglementation perdrait la confiance dont il est investi. De même, de tels abus par le gouvernement viendraient certainement à l'attention des ennemis politiques du gouvernement, de même que des médias; ainsi,

les critiques qui en résulteraient mettraient un frein et empêcheraient de nouveaux abus.

En outre, nous croyons que ce pouvoir exécutif aurait la faveur de la plupart des organismes de réglementation, car, assez fréquemment, il se pose pour eux des problèmes d'ordre politique pour lesquels ils seraient heureux d'obtenir des directives et des conseils de la part du gouvernement. Sans ce pouvoir du gouvernement, les organismes se voient forcés de résoudre eux-mêmes les problèmes qui se posent et sont ainsi amenés à aller plus loin que le rôle d'établissement des politiques prévu pour eux aux termes de la loi.

Nous devons ajouter cependant que ce pouvoir exécutif dont disposerait le gouvernement devrait être contenu dans de justes limites par la législation adoptée par le Parlement. Le gouvernement de l'heure ne devrait pas utiliser ce pouvoir exécutif pour effectuer des changements majeurs allant au-delà de la politique formulée dans la législation. C'est dire que, à nos yeux, le gouvernement ainsi que les organismes devraient être restreints par les termes de la loi établie. Seul le Parlement peut adopter des lois et nous estimons que le gouvernement abuserait de son pouvoir exécutif s'il pouvait prendre des initiatives allant plus loin que ce que prévoient les dispositions établies.

Nous estimons que le pouvoir exécutif ne serait utilisé que dans des cas majeurs et nous ne croyons pas qu'un organisme chercherait à obtenir une directive du gouvernement en vue de régler un problème important se posant dans le contexte d'une audition adjudicative. Advenant toutefois que la question de politique soit d'une importance si fondamentale que l'organisme ne pourrait pas procéder avant que le problème ne soit réglé, la procédure pourrait alors consister à mettre fin à l'audition afin

d'obtenir plus de lumière sur la question en s'adressant au pouvoir exécutif.

Nous croyons que l'exercice d'un pouvoir exécutif ne concerne pas uniquement le gouvernement ou le ministère concerné. A notre avis, l'organisme peut apporter une importante contribution au moyen des auditions auxquelles il peut donner lieu. A cet égard, nous appuyons la proposition du Professeur Hudson Janisch concernant les questions politiques sur lesquelles le gouvernement entend publier une directive; l'organisme intéressé pourrait être invité à tenir des auditions publiques sur ces questions afin de transmettre au gouvernement des avis de toutes les parties en cause. De cette manière, le gouvernement pourrait tirer profit de diverses sources extérieures, sans compter les avis de l'organisme sur les diverses possibilités et leur valeur relative. L'organisme ferait rapport au gouvernement, mais le gouvernement ne serait pas lié par les recommandations présentées. Une fois la directive publiée, l'organisme devrait évidemment s'y soumettre.

Un dernier commentaire. Nous nous opposons à toute tentative visant à établir un traitement différent selon qu'un organisme exerce des responsabilités qualifiées de judiciaires, quasi-judiciaires ou administratives. Il est pratiquement impossible de faire une distinction entre les activités des organismes d'après une telle classification. Les tribunaux, dans l'application des règles de la justice naturelle, ont eu énormément de difficultés à déterminer si, oui ou non, les actions de tel ou tel organisme étaient d'ordre administratif ou quasi-judiciaire.

PROPOSITION 19 - IL FAUDRAIT MODIFIER TOUS LES TEXTES LÉGISLATIFS PERTINENTS POUR PERMETTRE AU GOUVERNEUR-EN-CONSEIL D'EXAMINER LES DÉCISIONS DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION LORSQUE CEUX-CI N'ONT PAS ÉTUDIÉ OU MAL APPLIQUÉ LES PRINCIPES DIRECTEURS ÉNONCÉS DANS LE TEXTE LÉGISLATIF HABILITANT OU MODIFIÉS DANS UNE DIRECTIVE DONNÉE À CE SUJET.

Le problème posé ici consiste à savoir si nous souhaitons ou non établir des organismes de réglementation en partant de la prémisse selon laquelle leurs activités ne comporteront aucune faute ni aucune erreur. Il existe évidemment toujours des procédures d'appel auprès des tribunaux, mais elles se limitent habituellement à des questions de droit ou de juridiction, de sorte qu'à moins d'actions posées de mauvaise foi par un organisme, il est improbable que les décisions concernant les faits ou les politiques soient renversées par les tribunaux.

Si nous admettons la possibilité qu'un organisme puisse se tromper en mettant en oeuvre une politique énoncée par le Parlement ou en ne tenant pas compte de facteurs socio-économiques qui dépassent sa compétence, il faut alors appuyer l'idée d'une procédure d'appel pouvant remettre en question les décisions politiques qui ont été prises par l'organisme. Le rapport final de la Commission Lambert a recommandé d'abolir le droit d'appel de décisions d'organismes de réglementation auprès des ministres responsables ou du gouverneur-en-conseil. La recommandation s'appuyait sur le fait que la procédure d'appel politique actuellement en vigueur souffrait de lacunes graves (comme la notification au parti concerné, leur droit de déposer une défense, et la nécessité d'une description juste et impartiale de la question), et il a été conclu que de tels problèmes ne pourraient pas être solutionnés par la promulgation d'un ensemble de procédures régissant les

appels politiques. Nous ne sommes pas d'accord. À notre avis, une loi sur les procédures administratives pourrait prévoir non seulement les procédures générales devant être respectées dans le cas des tribunaux de réglementation fédérale, mais aussi les critères à utiliser dans la procédure d'appel auprès du gouverneur-en-conseil.

Advenant que les appels soient abolis, les gouvernements pourraient être tentés de recourir à d'autres mécanismes plus complexes pour arriver aux mêmes résultats, y inclus l'utilisation abusive du pouvoir exécutif. En ce qui concerne les résultats, le pouvoir qu'a le gouverneur-en-conseil de mettre de côté une décision prise par un organisme de réglementation et de demander à ce dernier de soumettre de nouveau la question à une audition publique, doublée du pouvoir exécutif, revient à un plein pouvoir d'appel. Le RTT a remarqué que dans le projet de Loi sur les télécommunications, déposé devant le Parlement précédent, certains pouvoirs correspondant à ce que nous avons décrit plus haut étaient inclus; en termes de résultat, ils auraient le même effet qu'un pouvoir d'appel.

De façon générale, la procédure d'appel politique ne s'est pas montrée particulièrement efficace. Cela est dû avant tout au fait que le gouvernement n'est pas appelé à prendre une décision et que souvent, les décisions sont retenues pendant un temps exagéré. Des exemples peuvent être apportés.

B. Nominations et procédures en vigueur

PROPOSITION 20 - IL CONVIENDRAIT D'HOMOLOGUER LE PROCESSUS DE NOMINATIONS AUX POSTES DES ORGANISMES DONT LES TITULAIRES SONT DÉSIGNÉS PAR LE GOUVERNEUR-EN-CONSEIL. CE PROCESUS DEVRAIT PRÉVOIR QUE : a) LES DESCRIPTIONS DE FONCTIONS RÉDIGÉES POUR CHAQUE POSTE DÉCRIVENT EN DÉTAIL LES ATTRIBUTIONS CORRESPONDANTES AINSI QUE LES QUALIFICATIONS

REQUISES POUR L'OCCUPER; b) LE GOUVERNEUR-EN-CONSEIL CONSULTE DES REPRÉSENTANTS DU SECTEUR PRIVÉ POUR SOLLICITER DES CANDIDATURES; c) LE GOUVERNEUR-EN-CONSEIL VEILLE À CE QUE LES PERSONNES NOMMÉES À UN ORGANISME REPRÉSENTENT TOUTE LA GAMME DES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT QUI PEUVENT INFLUER SUR LES DÉCISIONS À PRENDRE.

Il va sans dire que les organismes de réglementation, qui ont une très grande portée sur la vie des Canadiens, devraient être formés par des personnes très compétentes, des gens qui ont de l'expérience dans les domaines qu'ils sont appelés à réglementer et qui ont également une connaissance pratique des activités gouvernementales. Nous sommes d'avis que les conditions d'emploi des membres d'organismes de réglementation devraient être révisées afin de s'assurer que la rémunération, les conditions d'emploi ainsi que le transport possible des avantages rendent la situation suffisamment intéressante pour attirer les personnes les mieux qualifiées. Nous avons remarqué, en particulier, que la plupart des nominations ne valent que pour un temps limité, habituellement de 5 à 7 ans. Il y a souvent possibilité de renouvellement du mandat mais un membre -- c'est le cas au CRTC -- ne peut pas occuper son poste pour plus de deux termes consécutifs. Nous reconnaissons évidemment les avantages que peut offrir un certain roulement dans les rangs des membres d'organismes de réglementation, mais nous croyons malgré tout que certains mandats pourraient être prolongés.

Le processus des nominations aurait avantage à être plus ouvert et nous nous déclarons d'accord avec la proposition concernant les descriptions de fonctions, la sollicitation de candidatures auprès du secteur privé, ainsi que les mesures visant à ce que toute la gamme des groupements d'intérêt soit représentée parmi les membres du tribunal. En ce qui concerne ce dernier élément, cependant, nous ne croyons qu'il faille imposer de restrictions

formelles. À notre avis, la sélection des candidats en vue de nominations aux organismes de réglementation ne devrait pas exiger du gouverneur-en-conseil qu'il suive les mêmes règles que pour la composition du Cabinet. Nous croyons également qu'il serait inapproprié de choisir des candidats selon un système de représentation régionale, car ces derniers se sentiraient alors forcés de porter une attention toute particulière à leur région et de rendre des décisions dans le sens des intérêts locaux plutôt qu'à l'avantage du Canada tout entier. D'un autre côté, nous prévoyons qu'il y aura de plus en plus place pour la coopération fédérale-provinciale dans les questions de réglementation, et nous présentons quelques commentaires à ce sujet aux propositions 26, 27 et 28.

En ce qui concerne l'allusion, dans le Document d'étude, au système actuellement utilisé par le gouvernement fédéral pour les nominations au secteur judiciaire, il faut avouer que tout semble bien fonctionner; nous croyons savoir, cependant, que les commentaires demandés au comité concerné du Barreau canadien se limitent à une déclaration sur le futur candidat selon l'échelle suivante : bien compétent, compétent ou non compétent. Il faudrait à notre avis que la participation du secteur privé et du grand public relativement à la nomination de membres d'organismes de réglementation ait plus d'ampleur et que les qualités et défauts particuliers de tout candidat soient plus détaillés. Bien que nous appuyons l'idée d'une consultation plus ouverte que celle utilisée à l'heure actuelle, il faudra toujours assurer un certain caractère confidentiel aux échanges de renseignements sur les candidats possibles, et nous ne sommes pas convaincus qu'il faille établir des principes directeurs formels devant remplacer les méthodes officieuses de consultation qui se pratiquent actuellement.

À nos yeux, il est très important que les hommes d'affaires qui ont acquis des connaissances et de l'expérience dans une industrie particulière, réglementée par le gouvernement fédéral, ne soient pas exclus comme candidats à ces organismes par le simple fait de leur association passée avec l'industrie en cause. Les organismes de réglementation, particulièrement dans le contexte américain, sont souvent accusés d'être "captifs" des industries qu'ils sont chargés de réglementer. Il y a là un aspect négatif dont il faut sûrement tenir compte dans les cas de nominations d'industriels à un tribunal de réglementation, mais les avantages que peuvent offrir une personne ayant l'expérience et la connaissance de l'organisation et des activités de cette industrie peuvent contrebalancer bien des désavantages possibles. À ce sujet, nous serions en faveur de l'adoption de mécanismes permettant aux dirigeants d'industries de participer à la procédure de réglementation sans que cela entraîne un préjudice pour leur carrière ou des sacrifices financiers pour eux-mêmes ou leur famille.

Il faut comprendre qu'il sera difficile, voire impossible, pour une compagnie réglementée de mettre de l'avant le nom d'un candidat pour un organisme appelé à prendre des décisions importantes en matière de politiques et ayant un impact direct sur cette même compagnie. Un tel candidat pourrait être injustement discrédité, par le fait même qu'il serait le candidat d'une compagnie; quant à cette même compagnie, elle pourrait elle-même faire l'objet de critiques pour avoir eu l'audace de suggérer un nom. Même pour des recherches officieuses de candidats possibles, les compagnies réglementées se montreront réticentes à s'engager dans les procédures de sélection et de nomination. C'est là une situation malheureuse. Comme solution partielle, le Groupe de travail pourrait examiner la possibilité de créer une "banque de talents" confidentielle au niveau du Bureau du Conseil privé, qui serait une sorte de dépôt central de noms de candidats pour les nominations qui sont faites par

décret. Chacun pourrait soumettre son nom, établir ses compétences et les compagnies réglementées pourraient également présenter les noms de gestionnaires particulièrement bien qualifiés. Ce moyen permettrait aux compagnies réglementées de participer à la procédure de sélection, tout en gardant leurs distances.

De façon générale, nous ne sommes pas en faveur de l'idée d'un comité parlementaire chargé de réviser les nominations et nous croyons même que si une telle révision était institutionnalisée, elle contribuerait à réduire l'intérêt que peuvent présenter les nominations à des organismes de réglementation pour des personnes pourtant bien qualifiées.

PROPOSITION 21 - LES PROCÉDURES EN USAGE DANS LES ORGANISMES DEVRAIENT ÊTRE RÉVISÉES POUR S'ASSURER DE LEUR ÉQUITÉ.

Les principes fondamentaux de l'équité doivent évidemment être respectés dans toute procédure de réglementation, mais nous ne voyons aucun besoin de révision particulière à cet égard par les organismes de réglementation. La jurisprudence en matière de droit administratif se développe de plus en plus au Canada et s'il advenait qu'un organisme de réglementation ne respecte pas les conditions d'équité qu'assurent habituellement les règles de la justice naturelles, il se retrouverait rapidement devant les tribunaux. La responsabilité de faire corriger une situation inacceptable du point de vue de l'équité revient au requérant, et nous considérons qu'à ce point de vue, le système actuel fonctionne assez bien. Nous n'avons entendu parler d'aucun abus relatif à l'équité, dans les procédures des tribunaux fédéraux, qui n'aient été corrigées.

Nous sommes en faveur de l'idée de la normalisation des procédures et encore une fois, nous croyons qu'elles pourraient être incorporées dans les

dispositions d'une loi sur les procédures administratives. L'adoption de telles procédures normalisées au niveau fédéral permettrait des pratiques mieux structurées sur le plan interne, pour les tribunaux eux-mêmes, et apporterait une amélioration générale, pour les compagnies requérantes et les groupements d'intérêt public, au mode de consultation.

PROPOSITION 22 - UN ORGANISME DEVRAIT POUVOIR DISPOSER DE TOUS LES RENSEIGNEMENTS NÉCESSAIRES AVANT DE PRENDRE UNE DÉCISION.

Manifestement, les organismes de réglementation doivent jouir des pouvoirs leur permettant d'obtenir l'information nécessaire, de sorte qu'ils disposent des données suffisantes pour les décisions qu'ils sont appelés à rendre. Nous prévoyons toutefois que la jurisprudence future imposera des restrictions aux organismes en ce qui concerne la nature des interrogatoires auxquels ils peuvent soumettre les requérants, ainsi qu'au genre de renseignements dont ils peuvent exiger la production durant les auditions publiques. Encore une fois, l'ampleur des pouvoirs dont sont investis les organismes de réglementation leur permettant d'exiger la production de données pourrait fort bien être définie dans le cadre d'une loi sur les procédures administratives.

Dans la plupart des cas, la législation servant à créer un organisme de réglementation lui accorde en même temps les pouvoirs d'exiger des rapports périodiques des entreprises du secteur privé soumis à leur domaine de réglementation. De même, la plupart des organismes de réglementation disposent du personnel suffisant pour étudier les questions de politiques discutées, et leur fournir les résultats de leurs analyses et études sur toutes les possibilités qui s'offrent à eux.

Nous sommes évidemment favorables au principe permettant aux tribunaux de réglementation d'exiger la production (ou de la faire trouver sur le plan interne) de l'information nécessaire pour décider des questions qui leur sont soumises; nous connaissons cependant des cas où l'organisme de réglementation a exigé plus d'informations qu'il n'était nécessaire pour régler les questions en cause.

Nous estimons également qu'un organisme de réglementation ne devrait pas avoir la possibilité d'engager des experts conseil en vue de procéder à des analyses de politiques particulières sans prendre en même temps la responsabilité de payer ces mêmes consultants. À titre d'exemple, le CRTC, à l'occasion d'une audition récente où devaient comparaître des compagnies membres du RTT, avait retenu les services de Pete Marwick and Partners pour une recherche poussée sur les mécanismes de répartition des recettes utilisés par le RTT. L'estimation des coûts de ce travail de consultatation était de plus de 400 000 dollars. Le CRTC a ensuite tenté d'imposer les coûts de cette étude aux compagnies requérantes (en l'occurrence, la Bell Canada et la British Columbia Telephone Company). De la sorte, ces compagnies étaient appelées à assumer des dépenses considérables sur lesquelles elles n'avaient aucun contrôle, et pour lesquelles le CRTC ne pouvait pas se rendre financièrement responsable de la façon habituelle par le moyen des prévisions budgétaires. La cause est maintenant devant la Cour fédérale qui doit décider si le CRTC a le pouvoir de transférer des dépenses de consultation de cette nature à des compagnies requérantes.

En plus de l'augmentation des coûts de réglementation qui en résultera, il faut tenir compte du grave danger qu'un tel système de taxation peut entraîner sur le contrôle financier qui doit être exercé sur les activités de l'organisme de réglementation. Selon cette façon de procéder, des opérations normalement entreprises

au plan interne et par le fait même soumises au contrôle financier par le moyen des prévisions budgétaires de l'organisme seraient confiées à une firme extérieure de consultants, et les dépenses afférentes ensuite imposées aux industries réglementées qui devraient, pour leur part, s'en remettre totalement à la vérification effectuée par l'organisme.

PROPOSITION 23 - LE GRAND PUBLIC, TOUT COMME LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT, DEVRAIENT ÊTRE INFORMÉS QU'UNE QUESTION DONNÉE EST ÉTUDIÉE PAR UN ORGANISME.

Ayant reconnu l'importance qu'ont les auditions publiques pour ses intérêts, le monde des affaires s'est vite constitué les ressources nécessaires pour s'assurer que les avis d'auditions, chaque fois que cela est nécessaire, soient portés à l'attention des cadres supérieurs et que les moyens soient pris pour qu'une entreprise particulière soit représentée dans la procédure réglementaire. Il n'en va pas de même, cependant, pour les plus petites entreprises qui ne disposent pas des mêmes ressources, ni pour les membres du grand public. Voilà pourquoi nous serions en faveur de l'adoption de toute méthode pouvant assurer une plus grande diffusion des avis d'auditions en matière de réglementation. Nous répétons nos critiques relativement au recours à la Gazette du Canada et suggérons de nouveau de porter une plus grande attention aux systèmes électroniques de recherche documentaire, aux méthodes électroniques d'envoi par le courrier et aux techniques de la DSI afin de mieux informer les parties intéressées.

Un des moyens par lequel il est possible de mieux informer le grand public sur les auditions en matière de réglementation consiste à mieux informer les médias et à sensibiliser un certain nombre de journalistes aux procédures de réglementation.

Nous félicitons certains organismes, tels le CRTC, pour les méthodes qu'il utilise actuellement en vue de

s'assurer que le grand public et les parties intéressées soient bien avisés des auditions à venir; nous craignons cependant que de tels procédés soient extrêmement coûteux, tant pour les compagnies requérantes que pour le Conseil, et qu'ils grossissent indument la somme totale des frais de réglementation.

PROPOSITION 24 - UN ORGANISME DEVRAIT CONNAÎTRE L'AVIS DE TOUTE UNE SÉRIE DE GROUPEMENTS D'INTÉRÊT AFIN D'ÊTRE MIEUX EN MESURE DE PRENDRE UNE DÉCISION. POUR CELA, IL FAUDRAIT PRÉVOIR QU'UNE AIDE FINANCIÈRE OU AUTRE SERAIT ACCORDÉE À CERTAINS DE CES GROUPEMENTS.

Nous croyons que cette proposition recoupe en bonne partie la proposition 3 et nous n'avons pas d'autres commentaires à formuler.

PROPOSITION 25 - LES ORGANISMES DEVRAIENT ÊTRE TENUS DE JUSTIFIER PAR ÉCRIT LEURS DÉCISIONS. CES JUSTIFICATIONS ET TOUS LES RENSEIGNEMENTS PERTINENTS DEVRAIENT ÊTRE MIS À LA DISPOSITION DES PARTICIPANTS ET DU GRAND PUBLIC.

Pour que les décisions des organismes de réglementation bénéficient d'une certaine crédibilité et que les décisions d'un organisme particulier forment un tout cohérent, nous estimons qu'il est important que ces décisions soient publiées et que les groupes concernés et le grand public puissent y avoir accès. Bien que les organismes de réglementation ne soient pas liés par les règles strictes de la jurisprudence comme le sont les tribunaux, nous pensons que les tribunaux de réglementation devraient exposer les motifs de leurs décisions et indiquer comment ils appliquent la politique aux termes de la loi qui les régit. L'exposé détaillé et approfondi des motifs qui l'ont inspiré ferait ressortir l'importance et la complexité des questions de réglementation particulières dont est saisi le tribunal.

Il importe que les organismes de réglementation puissent garantir que le système en place permet d'examiner les décisions des tribunaux de réglementation et les rende largement accessibles pour le grand public. Nous proposons que les gouvernements reconnaissent que la publication de ces décisions fait partie intégrante du processus de réglementation et qu'ils s'engagent à voter les crédits nécessaires à la publication et à la diffusion de ces décisions, soit par ses propres moyens ou en recourant à des organismes tels que le Conseil canadien de la documentation juridique.

VII INSTANCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

PROPOSITION 26 - UNE DISPOSITION EXPLICITE STIPULANT QU'UN RÈGLEMENT ANNULE TOUS LES AUTRES DEVRAIT ÊTRE ADOPTÉE LORSQUE, À L'ÉCHELLE FÉDÉRALE, DIFFÉRENTES DISPOSITIONS FIGURANT DANS LES LOIS À CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE ET DANS DES RÈGLEMENTS POURRAIENT ENTRAÎNER DES DÉCISIONS CONTRADICTOIRES.

Nous sommes d'accord avec cette proposition. Le problème que suppose la mise en application de cette proposition est que, dans bien des cas, personne ne connaît à l'avance les conflits qui sont susceptibles de survenir entre deux systèmes de réglementation mis sur pied en vertu de textes de loi distincts. L'annonce anticipée des règlements pourra être de quelque utilité. Advenant une situation de conflit où la loi habilitante ne comporte aucune disposition prévoyant le conflit en question ou le double emploi, il y aurait peut-être lieu de songer à instituer une procédure qui permettrait aux parties en litige d'obtenir justice. La future Loi sur les procédures administratives pourrait comporter une disposition suivant laquelle l'entreprise réglementée qui constate une situation de conflit ou un double emploi pourrait demander que l'affaire soit soumise à une audition conjointe par les organismes de réglementation en cause; les organismes

Malheureusement, la publication et la diffusion des motifs des décisions concernant les cas innombrables sur lesquels les tribunaux de réglementation sont appelés à statuer entraîneraient des frais considérables. Le RTT est d'avis que, par mesure d'économie, il faudra que les différents tribunaux de réglementation se concertent en vue de mettre sur pied des moyens uniformisés de publication et de communication des renseignements. En particulier, le RTT est convaincu que l'utilisation des systèmes électroniques de recherche documentaire est la méthode de l'avenir, ne serait-ce que pour des raisons d'économie. Récemment, le RTT a accordé une aide financière au Conseil canadien de la documentation juridique, un organisme à but non lucratif bénéficiant de l'appui des gouvernements, du barreau et autres organisations soucieuses de rendre la loi accessible au grand public et chargé de publier un bulletin sur la réglementation, dans lequel seront analysées les décisions des tribunaux chargés de questions reliées aux domaines des télécommunications, des transports et de l'approvisionnement en électricité. L'objectif est de faire paraître un bulletin sur la réglementation sous forme de copie en clair et également, de tenir un enregistrement de résumés des décisions dans un système électronique en direct de recherche documentaire. Le but du programme est de faire en sorte que chaque tribunal de réglementation soit informé des activités et des décisions des autres tribunaux et que s'établisse un meilleur climat de coopération et de communication entre ces divers organismes. L'objectif visé est également de faciliter l'accès du public aux décisions en matière de réglementation, de minimiser le coût global, en espérant qu'ainsi la réglementation de chacun de ces domaines s'effectue de manière plus circonstanciée et plus cohérente.

seraient contraints par la loi d'en arriver à un compromis ou, à défaut de tel compromis, de rendre inopérants les règlements conflictuels.

PROPOSITION 27 - DES NÉGOCIATIONS DEVRAIENT AVOIR LIEU DIRECTEMENT ENTRE GOUVERNEMENTS EN VUE DE CONCLURE UN ACCORD OFFICIEL SUR LES QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION JUSTIFIÉES. APRÈS QUOI, TOUT POUVOIR, TOUTE ATTRIBUTION OU FONCTION D'UN MINISTÈRE OU D'UN ORGANISME AUQUEL L'ACCORD S'APPLIQUE DEVRA ÊTRE EXERCÉ CONFORMÉMENT À L'ACCORD CONCLU.

PROPOSITION 28 - LORSQU'UNE ENTREPRISE DU SECTEUR PRIVÉ DÉSIRE OBTENIR UNE APPROBATION OU UNE AUTORISATION AUX TERMES DE PLUSIEURS RÈGLEMENTS, LA PROCÉDURE DEVRAIT ÊTRE UNIQUE.

Comme il a été mentionné dans l'introduction du présent mémoire, certaines sociétés affiliées au RTT tombent sous la réglementation de tribunaux fédéraux (Télésat Canada, Bell Canada et la British Columbia Telephone Company), alors que les sept autres sociétés affiliées sont réglementées par les provinces. En raison de cette diversité, il est facile de voir pourquoi le RTT souhaite si ardemment que s'intensifie la coordination et la coopération entre les organismes de réglementation, des niveaux fédéral et provincial. Malheureusement, aucune initiative valable en ce sens n'a été prise par les organismes chargés de réglementer les télécommunications, en raison des conflits traditionnels entre les diverses instances sur la question de savoir qui, selon la constitution, doit réglementer dans ce domaine et, plus récemment, en raison des rencontres fédérales-provinciales concernant le rapatriement et la refonte de la constitution.

Un exemple de conflit en matière de réglementation serait peut-être utile pour faire sentir au Groupe de travail les frustrations que peut susciter une situation de conflit. En 1978, les sociétés membres du RTT ont décidé de demander des changements au tarif (des hausses et des baisses) utilisé pour les appels interurbains du RTT. Des demandes en bonne et due forme ont été déposées auprès de la Public Public Utilities Board de l'Alberta, du Board of Commissioners of Public Utilities de la Nouvelle-Écosse et auprès du CRTC.

Le nouveau tarif a été approuvé provisoirement en Alberta avec prise d'effet au 1er août 1978 et l'Alberta Government Telephone a été enjointe de l'appliquer à la date prévue. Une décision similaire a été prise en Nouvelle-Écosse avec prise d'effet à la même date. Cependant, ce n'est que le 13 octobre 1978 que le CRTC a accordé l'approbation provisoire.

Pour la période du 1er août 1978 au 13 octobre 1978, il a été impossible au RTT de maintenir des taux uniformes dans l'ensemble du Canada pour les appels de même nature et de même durée. L'entente sur les recettes invoquée par le RTT prévoit que toutes les sociétés participantes doivent pratiquer des taux uniformes et, pour la période au cours de laquelle il y avait une disparité de tarifs approuvés, l'entente a dû être modifiée temporairement. En reportant sa décision, le CRTC ne faisait qu'accroître la complexité du processus de répartition des recettes et exacerber l'animosité entre les instances concernées.

Nous espérons qu'une fois la constitution canadienne rapatriée, les domaines de compétence seront mieux impartis aux paliers de gouvernement fédéral et provinciaux dans de nombreux secteurs faisant actuellement l'objet de litige entre les deux niveaux de gouvernement, y compris les communications. Pour le moment, chaque occasion

qui se présente où les deux paliers de gouvernement exercent des activités concurrentes, laisse présager un chevauchement accru, des doubles emplois et des risques de conflit.

Il n'a pas été impossible aux sociétés membres du RTT, dans l'exploitation de leur entreprise à l'échelle nationale, de prendre en considération et de protéger les besoins et les aspirations des régions; ainsi croyons-nous que des mécanismes équivalents pourraient être mis au point pour les organismes de réglementation. Il suffit de faire preuve de coordination et de savoir élargir ses vues à l'échelle nationale.

Dans la perspective plus restreinte de la réglementation des télécommunications, voici certains mécanismes qui pourraient être mis en place pour favoriser un partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de réglementation :

a) participation de représentants des provinces ou de leurs organismes de réglementation (à titre d'observateurs ou d'intervenants), aux auditions des organismes fédéraux de réglementation conformément à l'alinéa 27 (6) du Bill C-16, Loi sur les télécommunications;

b) et réciproquement, participation de représentants du gouvernement fédéral aux audiences des organismes provinciaux de réglementation;

c) nomination par les provinces de membres du comité exécutif du CRTC;

d) institution d'un comité provincial du CRTC (nommé par les provinces) qui, de concert avec le comité exécutif, se chargerait de la réglementation d'un secteur précis où seront définis les "services interprovinciaux";

e) institution, aux termes d'une loi fédérale, d'un organisme de réglementation nouveau et distinct qui se chargera de régler les questions relatives aux sociétés de communications interprovinciales;

f) mise sur pied d'un centre de coordination non officiel et non structuré, par l'intermédiaire duquel tous les organismes de réglementation pourraient débattre de questions de principes ayant une portée nationale en vue de résoudre un conflit. On pourrait prendre pour modèle à cet égard le comité de réglementation mixte établi par le CRTC pour les audiences du RTT, ou encore, l'instituer en dehors du processus officiel de réglementation. Le comité des télécommunications de la Canadian Association of Members of Public Utilities Tribunals (CAMPUT) pourrait éventuellement prendre en charge l'administration du centre en question;

g) tenue d'audiences sur les taux ou questions doubles devant les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation, tout conflit éventuel étant résolu en invoquant le principe de la souveraineté, fédérale ou provinciale;

h) tenue d'audiences mixtes par les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation, telles que déjà recommandées par le RTT, au cours desquelles les deux instances (ou toutes les instances) touchées par la question entendraient les mêmes dépositions et les mêmes témoignages.

Nous sommes confiants que, quel que soit le mécanisme mis au point par l'État pour favoriser un partage de la responsabilité en matière de réglementation, que ce soit au moyen d'un comité mixte ou par des audiences mixtes devant des représentants de chacune des commissions, l'objectif visé et le résultat final nous amèneront à une simplification du processus de réglementation, satisfaisant ainsi à une demande croissante de la part du public. Si cette entreprise réussit, non seulement les abonnés du

téléphone et les différents agents économiques en bénéficieront-ils, mais nous aurons également été témoins d'un bel exemple de savoir-faire politique.

IX MOT DE LA FIN

L'étude du processus de réglementation et de la "réforme en matière de réglementation" connaît une certaine vogue et est devenue une activité de prédilection pour les économistes, les juristes et les consultants. Déjà, du bon travail a été fait. Cependant, il ne faut jurer de rien tant que les nombreuses propositions avancées ne seront pas mises à l'essai et appliquées par les seules institutions qui sont habilitées à effectuer des réformes en profondeur, c'est-à-dire les assemblées législatives provinciales et le Parlement.

Nous sommes encouragés par le mandat qui a été confié au Groupe de travail et par l'importance qui a été accordée au rapport que vous avez déjà déposé devant le Parlement. Nous attendons avec impatience de connaître vos conclusions et, un jour, de les voir mettre à exécution.

APPENDICE «RR–9»

LA REGLEMENTATION PUBLIQUE CANADIENNE
COMMENTAIRES GENERAUX
PRESENTES PAR UNE ENTREPRISE CANADIENNE MIXTE

MEMOIRE DE TELESAT CANADA
AU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE
EN MATIERE DE REFORME DE LA REGLEMENTATION

LE 25 SEPTEMBRE 1980

P R E F A C E

Télésat Canada

Télésat Canada est une société créée en 1969 par une loi du Parlement, la Loi de la Télésat Canada. Cette loi, telle qu'amendée par des lettres patentes supplémentaires, stipule que la société a pour objet de créer des systèmes de télécommunications par satellite pouvant fournir, sur une base commerciale, des services de télécommunications entre des endroits situés au Canada et, sous réserve des conventions intergouvernementales appropriées, à et entre d'autres endroits. Télésat n'est ni un mandataire de Sa Majesté ni une société de la Couronne, mais une entreprise commerciale de services de télécommunications par satellite. De concert avec neuf sociétés importantes de téléphone au Canada, Télésat est membre du Réseau téléphonique transcanadien.

Le capital actions émis de la société est détenu en proportions égales par le Gouvernement du Canada et les entreprises agréées d'exploitation de télécommunications. A l'origine, il avait été envisagé d'émettre et de répartir les actions de la société entre les sociétés d'exploitation de services de télécommunications, le gouvernement fédéral et, à titre de troisième catégorie, entre un groupe diversifié d'individus et sociétés répondant aux exigences statutaires. Cette dernière participation, soit celle du public et des utilisateurs possibles du système, avait d'abord pour but de leur assurer une part dans la propriété et le contrôle de la société. Les motifs qui avaient présidé à ce projet d'émission publique d'actions demeurent toujours valides. Voilà pourquoi l'un des objectifs à long terme de Télésat consiste à atteindre

des niveaux de rentabilité qui feraient d'une telle émission d'actions une occasion de placement intéressant pour le grand public.

Le système de télécommunications de Télésat qui comporte trois satellites opérationnels circulant en orbite géosynchrone, des installations de repérage et de poursuite, de télémesure et de télécommande, dispense des services de communications vocales, de radiocommunications ainsi que de transmission de données d'un bout à l'autre du Canada, y compris des services destinés à plusieurs communautés du nord du pays.

Télésat est une société assujettie à la réglementation du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes , ainsi qu'à celle du ministère fédéral des Communications. Le Conseil est chargé d'assurer que tous les tarifs sont justes et raisonnables et que les sociétés exploitantes sous sa juridiction ne pratiquent aucune discrimination indue en ce qui concerne leurs taux, services et installations. Il a également pour tâche d'approuver tout accord passé entre les sociétés exploitantes relativement à l'échange de trafic de télécommunications. De son côté, le ministère fédéral des Communications a la responsabilité, en vertu de la Loi sur la radio et de la Loi sur le ministère des Communications, d'accorder les permis d'exploitation relativement à certains appareils de radiocommunications; il a également pour fonction de "coordonner, favoriser et recommander des politiques nationales et des programmes nationaux relatifs aux services de communications pour le Canada".

La réglementation comporte inévitablement le processus plutôt complexe de l'arbitrage entre l'intérêt public et les impératifs d'ordre commercial. A cause de sa structure mixte de capital et des responsabilités qu'elle assume au titre de la propriété et de la gestion d'une ressource unique en matière de télécommunications canadiennes, Télésat est constamment confrontée à ces sortes d'arbitrage, non seulement dans les salles d'audience des organismes de réglementation, mais également dans la salle de réunion de son propre Conseil d'administration. Télésat Canada est donc particulièrement habilitée à commenter la question de la réglementation canadienne dans le secteur des télécommunications et ce, tel qu'elle se présente aujourd'hui et telle qu'elle pourrait devenir dans le futur.

Table des matières

	Page	Numéro des propositions du Groupe de travail parlementaire
Introduction	1	
La réforme de la réglementation: un cadre d'ensemble	2	
La primauté des politiques	5	17
La capacité d'évolution de la réglementation	6	5, 6, 7, 12
L'impact de la réglementation sur la gestion des sociétés	8	
L'impact de la réglementation sur les coûts	11	3, 5, 6, 7, 22
Le processus des audiences publiques	13	20, 23, 24
La procédure d'appel	16	19
Les niveaux fédéral et provincial de juridiction	18	26, 27, 28
Conclusion	20	

MEMOIRE DE TELESAT CANADA AU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EN MATIERE DE REFORME DE LA REGLEMENTATION

Introduction

Les membres du Groupe de travail parlementaire se souviennent sûrement de la lettre du Premier ministre demandant, au nom des premiers ministres des provinces, au Conseil économique du Canada d'entreprendre une étude globale de la question de la réglementation et d'examiner les préoccupations qui se font jour concernant la masse croissante de règlements gouvernementaux, de même que les effets néfastes que pourrait avoir sur l'efficience économique au Canada le chevauchement des compétences fédérales et provinciales en matière de réglementation. Dans le cadre de ce mandat, le Conseil a déjà entrepris plusieurs études et a publié un rapport provisoire, Rationalisation de la réglementation publique, dans lequel il formule un grand nombre de réformes importantes.

La réforme de la réglementation devrait constituer une priorité pour le Parlement, car beaucoup sont d'avis que le processus actuel de la réglementation cause de plus en plus d'inefficacité au niveau de la gestion, et pourrait même avoir retardé et empêché l'adoption de nouvelles techniques et de nouveaux services dont aurait pu profiter la nation. Certains se demandent aujourd'hui, et Télésat est de ceux-là, si l'équilibre entre les avantages et les coûts nationaux de la réglementation n'a pas été renversé et si telle n'est pas la cause partielle de certains malaises dont souffrent les Canadiens. Voilà pourquoi nous sommes heureux de saisir l'occasion qui nous est offerte d'exposer nos préoccupations devant le Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation.

La réforme de la réglementation: un cadre d'ensemble

Au cours des dernières années, beaucoup d'attention a été accordée aux dépenses du gouvernement, à l'ampleur de ses institutions ainsi qu'à son influence croissante sur les Canadiens. A cause de cet intérêt, on a fait peu de cas de la croissance massive de la réglementation et de sa portée considérable sur la société. De nos jours, la "main invisible d'Adam Smith" est mise en cause par "le bras visible du gouvernement".

Avec cette expansion du système de réglementation, les sociétés réglementées continuent d'être placées au milieu des courants contraires que constituent les discordances entre les pressions du marché, des protagonistes de l'intérêt public, des ministères gouvernementaux, ainsi que des organismes de réglementation aux divers paliers de gouvernement. Les pressions exercées par ces institutions et groupes sont souvent divergentes, car chacune s'oriente vers un ensemble d'objectifs différents.

Dans un contexte idéal de libre entreprise, il n'existerait aucun règlement parce que le marché, avec son propre dynamisme et le jeu de ses forces particulières, s'autoréglementerait afin de répondre d'une manière sûre et efficace aux besoins de la société. Dans le cas des monopoles, les systèmes de réglementation ont d'abord été établis pour compenser l'absence des forces du marché; au cours des années, chaque système s'est de plus en plus préoccupé de conditionner et de façonner le comportement social de l'industrie. Faute de politiques expressément formulées dans les législations réglementaires, les organismes de réglementation ont été amenés

à concevoir et à interpréter de moult façons leur responsabilité en matière de réglementation, mais la tendance générale qui s'en dégage a permis de déceler une intervention croissante dans le processus de prise de décision du monde des affaires.

Le conflit entre les défenseurs d'une économie planifiée et centralisée et ceux qui, au contraire, prônent l'initiative individuelle est aussi ancien que la civilisation humaine. A l'extrême, il se manifeste par le schisme idéologique entre le capitalisme théorique et le socialisme doctrinal, mais il s'exprime également, sous une forme moins perceptible, dans le débat qui se poursuit sans cesse au sein de tous les pays, provinces, et même compagnies. L'évolution sociale suit souvent le mouvement du pendule, alors que les faiblesses d'une école de pensée sont redressées par un mouvement vers la théorie opposée. Il paraît évident que nous assistons actuellement à un léger mouvement de la base vers "la droite", en même temps qu'à une recherche, normale pour les Canadiens, vers de nouveaux compromis. Il ne fait aucun doute que la réglementation constituera, au Canada, une des caractéristiques futures de l'économie, comme elle l'a été dans le passé. A cet effet, la Chambre des communes nous a clairement fait sentir qu'elle reconnaissait les mérites d'une planification et d'un contrôle économique décentralisés, par les mots qu'elle a soigneusement choisis pour définir le mandat du Groupe de travail, à savoir: "étudier les règlements du gouvernement et faire rapport à leurs sujets afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé"(1).

(1) C'est nous qui soulignons.

Les Canadiens se rendent de plus en plus compte que l'entreprise privée constitue vraiment "le moteur de l'économie" et que la performance de la direction joue un rôle capital pour maintenir la puissance de ce moteur.

Dans le contexte canadien, la direction des sociétés est clairement chargée de la responsabilité de planifier et de gérer l'entreprise d'une façon efficace, de se montrer sensible aux buts et objectifs nationaux, de bien servir la clientèle et d'assurer un rendement financier acceptable pour ceux qui ont investi dans l'entreprise et qui en sont les actionnaires.

Le processus réglementaire, à moins qu'il ne soit mis en application d'une façon plus nuancée qu'à l'heure actuelle, détourne les gestionnaires de leur rôle traditionnel, les empêche de porter toute leur attention sur l'entreprise qu'ils ont à diriger pour se préoccuper indûment de ce processus, à cause de l'importante influence dont jouissent les organismes de réglementation dans les activités de l'industrie. Le prix qu'il a fallu payer pour cette intervention réglementaire n'a pas été infime. La perte de l'initiative sur le marché, la faiblesse des entreprises canadiennes sur les marchés mondiaux, en même temps que l'aggravation des sentiments de frustration dans les hautes sphères de l'industrie, sont attribuées par beaucoup à la réglementation qui nous est actuellement imposée. La réduction de l'efficience et la hausse des dépenses d'exploitation dans nos entreprises se répercutent inévitablement sur les consommateurs canadiens, qui sont justement les personnes à la protection desquelles la réglementation devait d'abord veiller.

La primauté des politiques publiques

Dans l'industrie des télécommunications, il est de plus en plus courant de faire appel, à toutes fins pratiques, au processus de réglementation pour définir, par le moyen de l'adjudication, les politiques publiques. En réalité, le problème est dû aux larges pouvoirs et à la latitude presque absolue délégués aux organismes de réglementation que leur confèrent leurs lois habilitantes, mais il est aussi aggravé par cette propension qu'ont certains ministères du gouvernement d'assumer de plus en plus la responsabilité de l'établissement de politiques sans qu'ils soient capables, semble-t-il, de s'en acquitter dans les délais requis.

Bien qu'il soit extrêmement difficile de formuler une liste d'objectifs établis "une fois pour toutes", les textes de loi devraient comporter des orientations et des principes assez complets et spécifiques, et conférer aux organismes de réglementation la latitude nécessaire pour une mise en application pratique. En l'absence d'une politique appropriée pour telle ou telle question, les organismes de réglementation devraient être contraints d'obtenir des directives du gouvernement. Ce dernier a évidemment l'importante responsabilité de fixer des objectifs qui soient compatibles à l'échelon national et régional et de déposer devant le Parlement des textes de loi qui permettent de faire accepter, puis de poursuivre ces objectifs.

Conformément à la proposition no 17 du Groupe de travail parlementaire, le gouvernement devrait avoir le droit, pour toute loi pertinente, de formuler des principes directeurs à l'intention des organismes de réglementation et ces derniers devraient être liés par de tels principes. Par surcroît, les cas où les lignes directrices ne sont pas explicites, ou que

des changements à des politiques importantes soient effectués au terme d'une décision réglementaire portant sur une demande en instance, les parties concernées devraient également avoir le droit de demander des directives au gouvernement. Ces directives devraient, en autant que faire ce peut, être élaborées de concert avec les responsables de la réglementation, les parties intéressées, ainsi que les ministères gouvernementaux responsables. Chaque directive, de même que les raisons qui la justifient, devrait être rendue publique. Cette manière de faire aurait pour effet de réduire les manipulations possibles de la bureaucratie qui peuvent nuire de façon indue au mécanisme de la prise de décision. Le processus d'appel, en ce qui a trait à la détermination des politiques, devrait comporter une procédure semblable.

En somme, la responsabilité afférente à la formulation des politiques publiques, comprenant également une définition de l'intérêt public, doit demeurer aux mains des représentants élus qui sont appelés à rendre compte au peuple de leurs actions.

La capacité d'évolution de la réglementation

Le processus actuel de formulation des règlements ne respecte pas l'usage de plus en plus répandu de nos jours qui consiste à consulter les parties intéressées. Télésat se déclare d'accord avec les recommandations du Conseil économique du Canada présentées dans son rapport intitulé: Rationalisation de la réglementation publique, ainsi qu'avec les propositions 5 et 6 du Groupe de travail parlementaire contenues dans leur Document d'étude et présentées dans la partie ayant pour titre: "Gestion interne: améliorer l'évaluation des nouveaux

règlements par les gouvernements", où l'accent est mis sur le fardeau de la preuve que les défenseurs doivent assumer, dans un débat ouvert, et à l'occasion duquel ils doivent démontrer, par des analyses coûts-avantages, etc. que l'adoption de nouveaux règlements sera avantageuse pour la société canadienne. Télésat est également d'avis que de telles rencontres et de telles discussions directes pourraient aider les tenants de la réglementation autant que les gouvernements à mieux comprendre les problèmes qui se posent et les occasions à saisir dans la conduite des affaires du Canada aujourd'hui.

Les règlements qui arrivent à respecter les politiques publiques ainsi que les façons de voir contemporaines ne demeureront pas toujours aussi bien adaptés. Dans les propositions nos 7 et 12 du Groupe de travail parlementaire, il est suggéré qu'une révision systématique du processus de réglementation soit entreprise à intervalles réguliers. A l'heure actuelle, le Parlement ne procède pas d'une façon suffisamment systématique et générale à un examen des régimes de réglementation en vue d'évaluer régulièrement le bien-fondé, la qualité et la valeur des règlements existants. Un programme de révision par le Parlement de chaque secteur de la réglementation constituerait un excellent moyen d'instituer et de mettre en oeuvre une obligation de faire rapport et d'effectuer les changements qui s'imposent. Ce processus fournirait l'occasion de réévaluer le bien-fondé, les objectifs ainsi que les résultats de règlements actuels et à venir, de remettre à jour et de rationaliser la législation, ou, au contraire, d'éliminer les règlements qui sont inappropriés et ne correspondent plus aux besoins. Les parties intéressées devraient avoir l'occasion de présenter et de faire valoir leurs opinions ou préoccupations, ce qui aurait pour effet de mieux faire comprendre à ces dernières le but de la réglementation en cause.

L'impact de la réglementation sur la gestion des sociétés

Dans la première partie du présent mémoire intitulée "La réforme de la réglementation: un cadre d'ensemble", nous avons traité de la tendance générale vers une réduction des interventions gouvernementales sur le marché, en même temps que du retour à la décentralisation des responsabilités vers le secteur privé. Après avoir parcouru cette partie du mémoire, nul ne sera étonné, alors, de voir Télésat Canada se déclarer fortement en faveur de l'entreprise privée, tout en attachant une grande importance à des rapports clairs et nets en ce qui concerne l'autorité, la responsabilité et l'imputabilité. La réglementation empiète inévitablement sur certaines fonctions de la direction des entreprises, mais elle n'enlève pas pour autant aux gestionnaires la dure et importante responsabilité de rendre des comptes au sujet des résultats obtenus.

La gestion des sociétés, particulièrement en ce qui concerne la planification et l'élaboration des politiques, doit être innovatrice et tournée vers l'avenir. De leur côté, les organismes de réglementation doivent s'appuyer fermement sur l'analyse des faits; l'avenir n'étant fait que de projets, le processus de la réglementation met plutôt l'accent sur le passé. Il en découle que la réglementation, de par sa nature, oriente la gestion vers un certain conservatisme, à cause des critiques que subissent inévitablement les administrations, sur la base des réalités courantes, pour leurs décisions passées.

Dans le domaine des télécommunications, les procédures de réglementation sont devenues assez lourdes. L'offre de nouveaux services, conçue à temps pour répondre aux besoins du marché, doit souvent attendre plus d'une année avant que la machine surchargée de la réglementation ne réussisse à trancher les questions. Durant ce temps, les services sont offerts aux

clients, mais sans une véritable assurance du point de vue de la continuité. Attendu cet hiatus dans le cheminement, une entreprise peut, de cette manière, se voir forcée d'opérer illégalement dans le but de remplir ses responsabilités à l'égard de ses clients. Advenant que le service proposé ne puisse pas être fourni à cause du refus de l'autorité réglementaire, la même procédure doit être reprise dans son entier. Au minimum, des dispositions devraient être prises afin d'exiger des organismes de réglementation qu'ils rendent leurs décisions, concernant les taux et tarifs proposés, dans un délai déterminé. Faute d'une décision dans le temps requis, la demande deviendrait applicable telle que soumise.

Il est manifeste, tout au moins aux yeux du secteur privé, qu'il faudrait moins d'interventions par voie de règlements. Cela pourrait se faire, en partie, par des procédures améliorées concernant la définition et la mise en oeuvre des politiques, comme nous l'avons expliqué précédemment. Des politiques publiques clairement établies permettent à la direction des sociétés de formuler des propositions de services hautement acceptables et réduisent la complexité ainsi que l'ampleur des délibérations nécessaires en matière de réglementation. En termes plus directs, et à condition que la concurrence existe dans la prestation d'un service particulier, le degré d'intervention par voie de règlements devrait être réduit au minimum.

Quand il s'agit de deux ou plusieurs fournisseurs assurant des services compétitifs, l'idée même de la réglementation directe des taux est contradictoire; pour qu'il y ait concurrence, les entreprises doivent jouir de liberté et d'indépendance dans leur recherche d'une part croissante du marché et dans l'établissement de leurs taux. La réglementation des services concurrentiels fournis par les entreprises d'utilités publiques dont le commerce principal est

de nature monopoliste devrait se limiter à un test en vue d'assurer que, dans leur ensemble, de tels services concurrentiels ne sont pas subventionnés par les services de monopole, et même qu'ils apportent une contribution positive au chapitre des coûts des services de monopole. L'établissement des taux particuliers devrait être laissé à la discrétion de ces entreprises. Dans le concret, cela reviendrait à déréglementer tous les aspects de tels services, sauf en ce qui concerne les tests afférents à la discrimination, à la préférence indue et à leur rendement.

En ce qui concerne les ententes négociées entre les entreprises réglementées et les utilisateurs, Télésat s'oppose fermement à ce que l'organisme de réglementation ait le pouvoir d'en modifier les conditions. Une entente négociée réussit en effet à établir un équilibre relativement aux avantages que peuvent en tirer deux parties, et une tierce partie ne devrait pas pouvoir d'emblée interférer dans le processus. Les pouvoirs des organismes de réglementation devraient se limiter à l'approbation ou à la désapprobation de telles ententes avec la possibilité, évidemment, de préciser les motifs de leur désapprobation et les conditions de leur approbation. Les parties pourraient alors rouvrir leurs négociations afin de rencontrer les exigences de l'autorité réglementaire. Dans l'examen qu'ils feraient de ces ententes, les organismes de réglementation devraient se montrer sensibles aux exigences du monde des affaires, ce qui laisse supposer que les utilisateurs compétents, lorsqu'ils prennent un engagement impliquant un ensemble considérable de services pour des périodes prolongées, s'attendent à retirer certains avantages du volume lui-même d'affaires qui fait l'objet du contrat. Dans de tels cas, les tests relatifs à la discrimination devraient tenter d'établir des comparaisons avec des situations semblables du point de vue du volume et autres conditions du service, plutôt que de se référer à des cas de faible utilisation.

Pour reprendre et paraphraser les paroles souvent citées de la Commission royale d'enquête Glassco sur l'organisation gouvernementale: "Laissons la réglementation aux organismes réglementaires, mais de même, laissons la gestion aux gestionnaires".

L'impact de la réglementation sur les coûts

La plus grande partie des coûts réels de la réglementation n'est pas supportée par les gouvernements. Les coûts administratifs directs engagés à ce chapitre par le gouvernement fédéral sont assez modestes; estimés à moins de 2% du budget fédéral par le Conseil économique du Canada, ils ne forment que la "pointe de l'iceberg" des coûts totaux, car ils ne tiennent pas compte de la "taxe occulte", soit les coûts directs et indirects effectivement transférés au secteur privé et qui forment les "autres coûts" liés à la conformité aux décisions des autorités, ainsi qu'à la démonstration de cette conformité. Bien qu'aucune étude n'ait été faite au Canada, les rapports publiés aux Etats-Unis laissent supposer que le secteur privé doit défrayer la somme faramineuse de 97 milliards de dollars, ou de 307 dollars par citoyen, afin de se conformer aux règlements fédéraux américains au cours d'une année.

Il y a également les coûts intangibles occasionnés par l'ensemble des procédures de réglementation: perte de pouvoir sur le marché, manque d'innovation, incertitudes, délais administratifs et esprit conservateur suscités par les critiques incessantes adressées à la direction, mais avec l'avantage que donne le recul. Bien qu'il n'existe aucun mécanisme infaillible pour déterminer de façon précise les coûts engagés, Télésat apprécierait toute tentative du

gouvernement de recourir à des analyses coûts-avantages pour évaluer les avantages nets des interventions en matière de réglementation; nous considérons en effet que cette sorte d'analyse constitue un instrument utile, quoique limité, dans ce travail d'évaluation. Comme le faisait remarquer le Conseil économique du Canada, même lorsqu'une telle analyse n'arrive pas à donner de façon précise la valeur absolue des coûts et des avantages, elle permet souvent d'identifier les différences importantes entre ces coûts et avantages; or ces différences sont souvent utiles comme telles pour faire l'appréciation du processus de réglementation. Quoique extrêmement difficile à établir, il faudrait prendre toutes les mesures utiles pour inclure, dans de telles analyses une estimation des coûts intangibles.

Dans l'industrie des télécommunications, les compagnies réglementées ont fait l'objet de pressions croissantes afin qu'elles entreprennent des études spéciales que n'exigent pas (du moins aux yeux de la direction) leurs activités courantes. Bien que Télésat endosse le principe énoncé dans la proposition no 22 relatif aux besoins qu'ont les organismes de réglementation d'une information adéquate lorsqu'ils doivent rendre une décision, de telles études, s'ajoutant encore aux demandes de plus en plus nombreuses d'information additionnelle, ont à ce point surchargé les entreprises réglementées, tant du point de vue des coûts que du temps précieux de personnel qualifié, qu'il faudrait à notre avis que de telles exigences soient désormais justifiées par ceux qui les requièrent.

Télésat est d'accord avec la proposition no 3 du Groupe de travail parlementaire à l'effet que les groupements d'intérêt public reçoivent les fonds nécessaires de la part du gouvernement afin de participer d'une façon adéquate au processus de réglementation, de préférence à la pratique

actuelle, pour ce qui regarde le secteur des télécommunications, qui impose ces coûts aux entreprises réglementées. Nous suggérons cependant d'établir une procédure d'évaluation visant à s'assurer que les groupes ainsi subventionnés représentent réellement une portion importante du public, et que leur présence soit d'une importance suffisante pour les questions en cause. Plus nombreux seront les groupes recevant une aide financière, plus nous assisterons à une escalade des coûts à cause de la prolongation des débats.

Le processus des audiences publiques

La proposition no 20 du Document d'étude du Groupe de travail signale l'importance qu'il faut attacher au processus des nominations aux tribunaux de réglementation, afin de s'assurer qu'elles représentent collectivement toute la gamme des intérêts concernés par les décisions à prendre. Il est essentiel, afin que l'organisme de réglementation soit conscient de son impact possible sur les méthodes de gestion, que la liste des nominations comporte au moins certains individus ayant occupé des postes cadres du plus haut niveau dans le secteur privé. Il importe donc de trouver des mécanismes permettant au gouvernement d'attirer et de rétribuer convenablement les personnes compétentes.

Plusieurs propositions du Groupe de travail (par exemple, les nos 23 et 24) soulèvent le problème de la participation du grand public dans la formulation et la mise en application des règlements. En ce qui concerne particulièrement le genre de réglementation directe qui s'applique aux entreprises de télécommunications et autres services publics, Télésat y voit en quelque sorte un dilemme. La participation du public dans les débats relatifs à des

services aussi importants et omniprésents que le téléphone, le gaz ou l'électricité semble vraiment impérieuse: cependant, le problème se pose au moment où l'on se rend compte de la presque impossibilité d'une participation directe importante par le grand public dans des questions aussi hautement techniques et complexes que l'approbation des tarifs. Il n'existe aucun moyen de vulgariser le problème extrêmement délicat de l'équilibre entre les coûts d'une entreprise, souvent impossibles à déterminer d'une façon suffisamment précise, et les revenus provenant des divers niveaux de tarification. La participation des citoyens aux audiences publiques, comme celles qu'organise le Conseil au niveau régional, malgré les bonnes intentions qui les animent, ont très peu de rapport avec les discussions qui prennent place lors des audiences centrales. Le public utilisateur, comme tout autre acheteur, trouvera nécessairement les taux excessifs et jugera toute demande d'augmentation inacceptable. En outre, les utilisateurs individuels trouveront difficile de traiter de façon précise des problèmes auxquels ils font face concernant la qualité de service, telle qu'ils la perçoivent, parce qu'ils n'ont ni les connaissances techniques ni les outils nécessaires pour procéder à des analyses d'ensemble concluantes ayant un impact important au niveau des données statistiques.

A notre avis, le seul moyen efficace de faire entendre le point de vue du public à l'occasion de ces audiences serait de s'en remettre à des groupes d'utilisateurs, à la condition que ces derniers soient réellement représentatifs de l'usager public. Ceci exigerait qu'ils oeuvrent en collaboration beaucoup plus étroite avec le public en général afin d'isoler les problèmes concernant le service, tout en s'efforçant de le sensibiliser le plus possible aux grandes lignes de la procédure d'établissement des tarifs.

Il faudrait également, en plus des commentaires qui précèdent sur la participation du public à l'occasion des audiences, reconnaître la difficulté qu'il y a à se servir d'une information qui est, au plan commercial, tout à fait confidentielle. Des principes directeurs législatifs devraient être formulés d'une façon explicite, afin de démontrer la difficulté que présente l'utilisation de renseignements sur des sujets tels que les services concurrentiels, certains renseignements généraux et spécifiques sur le marché, les relations de travail, les négociations entre les parties et les comptes rendus des réunions des conseils d'administration, plutôt que d'exiger de l'organisme de réglementation qu'il décide du caractère confidentiel des documents, pour chaque cas particulier, au cours des procédures.

Une des questions qui paraît encore plus fondamentale aux yeux de Télésat est que le processus des audiences publiques, du moins tel qu'il existe dans le secteur des télécommunications, a graduellement revêtu une forme qui ne convient pas à la discussion rationnelle de données économiques, financières, comptables ou d'autres genres de renseignements précis. Les audiences publiques présentent souvent un caractère fortement émotif, emphatique et lourd, voire traitent avec la même approche dialectique de questions hautement techniques comme de questions d'ordre social et culturel, et autres considérations de ce genre moins tangibles dans leur nature. Télésat a remarqué que les audiences publiques tendent généralement à trouver, pour des problèmes complexes, des solutions élémentaires, trop peu nuancées, en réduisant toutes les facettes que comportent les problèmes à l'étude à leur plus simple expression. Cette situation résulte probablement en grande partie de la confrontation des parties adverses à l'occasion de ces audiences: une telle structure de rencontre met l'accent sur le débat plutôt que sur les faits à considérer. En conséquence, Télésat recommande qu'une étude

soit entreprise en vue de perfectionner la procédure des audiences publiques de manière à faire adopter des méthodes visant la solution des problèmes, au lieu de la confrontation, et favorisant tout au moins le consensus à réaliser parmi les spécialistes et experts concernés. Certaines formes de conférences, axées sur l'échange et non sur l'opposition, pourraient s'avérer fructueuses. Ainsi des spécialistes représentant l'organisme de réglementation pourraient agir à titre d'arbitres. Le consensus obtenu par les spécialistes pourrait, en dernière analyse, être soumis à l'appréciation et au jugement de l'organisme intéressé à l'occasion d'une audience publique. Cette méthode assurerait le caractère confidentiel de certains documents et favoriserait grandement la compréhension des renseignements factuels afférents à une cause, tout en laissant beaucoup de temps au cours de l'audience pour l'échange concernant d'autres questions et problèmes plus généraux.

En outre, les études faites par le personnel des organismes réglementaires qui ont une portée sur une demande en instance devraient être produites de façon à en faciliter la compréhension et, comme toute autre preuve introduite lors d'une instance, être soumises au processus normal de la discussion et de l'examen.

La procédure d'appel

Certaines décisions d'organismes de réglementation peuvent être réexaminées par le gouverneur en conseil, soit par voie d'appel ou de sa propre initiative. Dans le passé, la révision effectuée par le Cabinet a été limitée à un examen de la manière selon laquelle une politique a été appliquée, suivant la règle selon laquelle, dans le système parlementaire,

les députés élus demeurent les responsables de la formulation des politiques publiques. Un appel peut également être institué auprès de la Cour fédérale d'appel sur une question de droit ou de juridiction.

La proposition no 19 du Groupe de travail parlementaire recommande qu'un examen des décisions des organismes de réglementation ait lieu dans les cas où ces derniers n'ont pas dûment tenu compte d'une politique. Nous proposons qu'un appel au gouverneur en conseil pour toutes les questions concernant l'application des politiques publiques soit prévu dans le cadre législatif, parce que seuls les députés élus peuvent avoir la vue d'ensemble requise, assurer la coordination ainsi que les jugements pratiques d'ordre politique permettant de peser le pour et le contre des allégations contradictoires, de prendre les décisions ultimes nécessaires et de continuer à rendre des comptes au moment des scrutins. Comme l'a recommandé le Conseil économique du Canada, la disponibilité générale de ce processus devrait être reconnue par l'adoption d'une loi générale définissant les règles de procédure pour les appels au Cabinet, loi dont l'objectif serait de sauvegarder les principes de justice naturelle. Ainsi, des dispositions devraient être prises dans les textes de loi afin que toutes les parties intéressées puissent être formellement entendues et qu'elles aient libre accès à tous les mémoires déposés.

En plus de ce qui précède, nous proposons que le Groupe de travail parlementaire examine l'intérêt que pourrait offrir l'institution d'une procédure d'appel concernant les décisions erronées des organismes de réglementation fondées sur une mauvaise interprétation ou une erreur dans les faits. Actuellement, le seul moyen disponible permettant de corriger une situation dans les cas d'erreurs dans les faits consiste à demander à l'organisme de réglementation d'entendre à nouveau la demande ou de réviser sa décision.

Les niveaux fédéral et provincial de juridiction

Télésat Canada est une société exploitante de télécommunications qui exerce ses activités dans toutes les régions du Canada. Il ne faut donc pas s'étonner que le mémoire qu'il présente traite surtout de questions ayant une portée nationale. Dans ce cadre, il se pose justement des questions très sérieuses au Canada en ce qui concerne certains aspects fédéraux-provinciaux de la réglementation. Le Groupe de travail a lui-même soulevé le problème, dans ses propositions nos 26, 27 et 28, du chevauchement des juridictions entre les divers paliers de gouvernement, ou de la double réglementation.

En tant qu'institution nationale, et à titre de membre du Réseau téléphonique transcanadien, Télésat s'intéresse vivement à cette question. Plus précisement, Télésat croit fermement que les entreprises de télécommunications qui ont, comme elle, un mandat strictement national, devraient demeurer sous l'entière juridiction du gouvernement fédéral. Les organismes de réglementation provinciaux pourraient exercer à l'occasion de l'examen qu'ils peuvent faire des ententes d'interconnexion entre les entreprises, certains pouvoirs afférents à l'utilisation des systèmes de satellites en rapport avec leurs réseaux terrestres. Si on n'y prend garde, un système à longue portée comme celui des satellites pourrait facilement se voir soumis, pour ses activités courantes, à dix juridictions régionales différentes ou plus.

De façon générale, les chevauchements de juridiction nous paraissent nuire à la productivité et devraient être évités. Les cas de double réglementation de certains systèmes de télédistribution au Québec, durant plusieurs années, n'ont profité à personne; le public et les entreprises servent alors

de pions dans une joute entre deux niveaux de gouvernement, dont il ne reste ensuite rien de positif. S'il fallait que la compétence dans le domaine des télécommunications demeure divisée entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il importerait de délimiter nettement les responsabilités de chacun, sans qu'il y ait de chevauchement. Dans la pratique, la seule solution possible pour éviter les situations inutilement compliquées est celle d'une législation mixte, dans laquelle les pouvoirs résiduels sont clairement attribués à l'un ou l'autre des paliers de l'administration publique.

Si le scénario que nous venons de décrire paraissait réellement souhaitable, il serait essentiel d'ajouter que pour un tel système de double réglementation, un seul organisme responsable, de l'un ou l'autre niveau de juridiction, devrait avoir la responsabilité pleine et exclusive de la viabilité financière globale du secteur réglementé. Sans cette prérogative, il y a de grandes chances qu'un palier de réglementation vienne brouiller, pour le meilleur ou pour le pire, le travail effectué par l'autre palier, au détriment des sociétés réglementées et donc, finalement, du public utilisateur.

Une autre possibilité sur laquelle il y aurait avantage à se pencher, pour ce qui concerne les activités interprovinciales des entreprises régionales de télécommunications, est celle d'un système conjoint de réglementation pour les deux niveaux de gouvernement, par le truchement d'un régie mixte fédérale-provinciale. Le succès d'un tel mécanisme dependrait grandement des mesures effectives qui seraient prises pour la constituer.

Nous n'avons voulu, dans cette partie, que faire allusion à un sujet fort complexe. Nous savons tous évidemment que la répartition des pouvoirs fera justement l'objet d'une étude en profondeur dans le cadre des discussions actuelles sur la réforme constitutionnelle, et Télésat suivra avec grand intérêt les orientations qui se dégageront de ce débat.

Conclusion

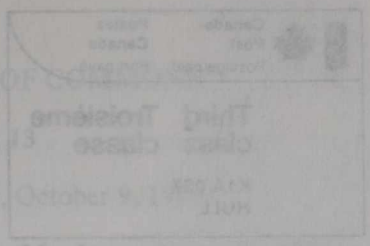
Télésat Canada n'ignore pas les exigences conflictuelles qui se posent entre les obligations de nature publique et les impératifs de l'entreprise privée. Malgré une très grande compréhension (en partie à cause de la part du capital actions détenue par l'Etat dans notre société) des objectifs touchant l'intérêt public, les membres de la direction sont de plus en plus préoccupés par les aspects peu fonctionnels de la réglementation, telle qu'elle évolue actuellement, dans le secteur des télécommunications.

En prenant comme point de départ l'opinion de plus en plus acceptée selon laquelle l'entreprise privée est "le moteur de l'économie", le présent mémoire a fait valoir la nécessité d'établir au Canada un climat de réglementation dans lequel il sera loisible à la direction des sociétés de s'acquitter de ses fonctions d'une façon utile et efficace au bénéfice de tous les Canadiens. Certains ont insisté sur l'importance primordiale qui doit être attachée à la revitalisation des procédures d'élaboration des politiques du gouvernement, ainsi qu'à la création et au maintien de rapports clairement établis entre les dirigeants politiques et les responsables de la réglementation. Il en résulterait un climat propice à l'établissement préalable des grands objectifs nationaux, ce qui permettrait aux dirigeants d'entreprise de définir d'une

façon plus précise leurs buts commerciaux et de les faire coincider avec les objectifs déjà formulés. Ainsi pourrait-on s'assurer que les stratégies commerciales des entreprises se développent de façon positive et harmonieuse. L'expérience de Télésat relativement à la réglementation démontre que le processus actuel est, de par sa nature, improductif, étant donné que les objectifs du gouvernement sont souvent établis à la suite des initiatives du secteur privé, et même d'après leurs résultats. Il nous paraît urgent de soumettre le régime actuel à une sérieuse revision.

Le processus de réglementation, de même que les modes d'interaction entre le gouvernement et l'entreprise privée, donnent difficilement lieu à des rapports très simples. Il n'est pas possible, dans une courte intervention comme le présent mémoire, de traiter le sujet en profondeur. Le Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation fait face, par l'ampleur de son mandat, à une tâche extrêmement difficile; si elle est remplie avec succès, cependant, elle peut présenter d'immenses avantages pour tous les Canadiens.

A première vue, le présent mémoire ne correspond qu'à une "prise de position" par une entreprise canadienne. En réalité, il représente beaucoup plus, car il est inspiré par les convictions et préoccupations profondes des différentes personnes qui forment la haute direction de Télésat Canada. Nous osons croire que ce mémoire, ainsi qu'un grand nombre d'autres, facilitera les contacts personnels ultérieurs et favorisera une meilleure compréhension entre le Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation et les dirigeants d'entreprises du Canada.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Thursday, October 9, 1980

Chairman: Mr. Jean-Guy Guilbault

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

RESPECTING:

Order of Reference

WITNESSES:

(See back cover)

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 9.30 a.m.:

From TransCanada Telephone System:

Mr. T. Heenan, President;

Mr. P. Vivian, Legal Council.

At 11.00 a.m.:

From Telesat Canada:

Mr. E. Thompson, President;

Mr. F. Bartlett, Director, Regulatory Matters.

A 4 h 30:

Du Réseau téléphonique transcanadien:

M. T. Heenan, président;

M. P. Vivian, avocat-conseil.

A 11 heures:

De Télésat Canada:

M. E. Thompson, président;

M. F. Bartlett, directeur, Questions réglementaires.

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

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Thursday, October 9, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 13

Le jeudi 9 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27724—1

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:
Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish — Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:
M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger — MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
David Cook
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, 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 9, 1980
(38)

[*Text*]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:02 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From Dow Chemical of Canada: Mr. J. M. Hay, President; Mr. E. Weldon, Vice-President and Mr. J. H. Douglas, Manager, Hydrocarbon Resources.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Hay made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by Dow Chemical of Canada be filed as an exhibit (*See Exhibit "RR-10"*).

At 1:10 o'clock p.m. the Commitee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 OCTOBRE 1980
(38)

[*Traduction*]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 02, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: De la Dow Chemical of Canada: M. J. M. Hay, président; M. E. Weldon, vice-président et M. J. H. Douglas, directeur des ressources d'hydrocarbures.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Hay fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par la Dow Chemical of Canada soit déposé comme pièce (*Voir pièce «RR-10»*).

A 13 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, October 9, 1980

• 1100

[*Text*]

The Chairman: We will come to order and resume our order of reference on regulatory reform.

We have with us today representatives of Dow Chemical of Canada Limited of Sarnia; represented by Mr. James Hay, president and chief executive officer; Mr. Douglas, the manager of hydrocarbon resources; and Mr. Weldon, vice-president, secretary and general counsel.

Before commencing, we would like to thank you for your very thorough brief to us and for taking the time and trouble on short notice to be with us. I understand you will be making a short presentation, after which we can return to questions.

Mr. James M. Hay (President and Chief Executive Officer, Dow Chemical of Canada Ltd.): Thank you, Mr. Chairman. Yes, we do have a few remarks to get started, and then we are happy to go into whatever area of our brief you would like to go into. We do wish to thank you for the opportunity for myself and my colleagues to appear before this parliamentary task force.

These remarks are going to be very brief and by way of additional comment, since our written presentation has already been filed with the secretary. Following my remarks I would be pleased to answer any questions, as would Mr. Weldon and Mr. Douglas. Both of these gentlemen have been deeply involved in the preparation of our brief and the supporting data that it contains.

Let me say at the outset that we believe the majority of regulations impinging on business and individuals is probably appropriate, effective and desirable from both an economic and social viewpoint. Our appearance here today is designed to focus the attention of this task force upon certain aspects of the regulatory process that we believe bear careful re-examination because they represent a threat to the basic freedoms enjoyed by all citizens or because they represent excessive costs that burden our society unnecessarily.

I would emphasize that our brief is not intended to portray the current regulatory scene as an unmitigated disaster, for it is far from that. However, we have detected trends in the regulatory process that portend increasingly serious problems for business as well as for the average citizen if certain safeguards are not incorporated.

Our written brief contains a number of items discussed in some detail. However, three major themes underlie our presentation today.

The first is the recognition that regulations in place today have an enormous effect upon virtually every aspect of the Canadian lifestyle, upon our economy and upon both public and private sectors. The existence of this task force is testimony to that fact. The second is our concern about the absence of an effective appeals procedure in more and more regulations.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 9 octobre 1980

[*Translation*]

Le président: Messieurs, nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi sur la réforme de la réglementation.

Nous comptons parmi nous aujourd'hui des représentants de la Dow Chemical of Canada Limited de Sarnia: le président et directeur exécutif, M. James Hay, le directeur des Ressources en hydrocarbures, M. Douglas et le vice-président, secrétaire et conseiller général, M. Weldon.

Avant d'entamer les délibérations, j'aimerais vous remercier du mémoire très poussé que vous nous avez présenté et d'avoir pris le temps de venir parmi nous à si bref préavis. Je crois que vous allez faire une courte présentation qui sera suivie d'une période de questions.

M. James M. Hay (président et directeur, Dow Chemical of Canada Ltd.): Merci, monsieur le président. En effet, nous aimerions commencer par quelques brefs commentaires, après quoi nous serons heureux de répondre aux questions que vous aimerez bien nous poser sur certaines parties du mémoire que vous aimeriez approfondir. Nous désirons vous remercier de nous avoir offert, à moi et à mes collègues, l'occasion de venir témoigner devant ce groupe d'étude spécial de la Chambre.

Ces très brefs commentaires que nous apportons viennent en fait compléter la présentation écrite que nous avons déjà envoyée au secrétaire du comité. Il nous fera ensuite plaisir, à MM. Weldon, Douglas et à moi-même de répondre à vos questions. J'aimerais préciser que mes confrères ont tous deux participé assez directement à la préparation du mémoire et des données qu'il renferme.

Permettez-moi toutefois de dire en guise d'introduction que nous sommes convaincus que l'ensemble des règlements auxquels se heurtent le monde des affaires et les individus est probablement pertinent, efficace et souhaitable tant du point de vue économique que social. Or, notre présence au comité aujourd'hui vise essentiellement à attirer votre attention sur certains aspects du processus de réglementation qui, à notre avis, nécessite un examen attentif parce qu'ils menacent les libertés fondamentales des citoyens ou qu'ils entraînent des frais excessifs qui pèsent indûment sur notre société.

J'aimerais préciser que le mémoire ne vise aucunement à décrire notre réglementation comme un pur désastre, loin de là. Cependant, nous avons décelé dans le processus des tendances qui posent des problèmes de plus en plus graves au monde des affaires tout comme aux citoyens moyens, si certaines garanties ne sont pas apportées au texte.

Notre mémoire présente une analyse quelque peu détaillée d'un certain nombre de sujets, mais les commentaires que nous formulerons aujourd'hui se limiteront à trois grands thèmes.

Le premier porte sur la nécessité de reconnaître que les règlements mis en place exercent une énorme influence sur presque tous les aspects de la vie canadienne, sur notre économie et sur les secteurs publics et privés, comme en témoignent l'existence même du groupe d'étude. Notre deuxième objet de préoccupation porte sur l'absence d'une procédure d'appel

[*Texte*]

And the third theme is the increasing absence of parliamentary, citizen and industrial involvement in the preparation of regulations flowing from enabling legislation. We detect a declining level of accountability of our parliamentarians for the impact and intent of this process.

My comments and our written presentation are offered to this task force in a constructive sense rather than a critical one. We sincerely hope you gentlemen will accept our views in that sense. We do not believe it is productive simply to criticize without suggesting remedies as well, and we have done that in our brief.

Insofar as regulations impact on the business community, we would place one overriding request before this task force. We would strongly recommend that public servants be instructed by the legislators to write regulations establishing performance standards to be met, but avoid enshrining in those regulations detailed or even generalized rules as to how those standards must be achieved. Leave it to industry to employ their ingenuity, combined with the best available technology, to achieve the goals envisaged. Of course, that leads to close consultation among governments, the scientific and engineering communities and industry to ensure that those goals are in fact practical and achievable within a specified time frame.

We agree with and applaud your August, 1980 discussion paper, particularly wherein you said at the top of page 2:

> The best way to make a frontal attack on the burden of regulation on the private sector is to examine measures that will ensure greater control over the regulatory process and greater accountability for regulatory activity.

In our brief we have attempted to do that. We have, however, addressed only a few of those issues, the ones we feel competent to comment upon.

In that connection, we represent a high technology, capital-intensive company operating in a highly competitive domestic and international marketplace. We have not chosen to duplicate the efforts of others appearing before this task force who may offer their views on economic or social matters affecting the regulatory process, nor have we attempted to respond to all of the questions raised in your discussion paper. Our written brief identifies specific problems which we have encountered, provides examples and data, and proposes remedies.

We are not indifferent to the abundant problems of our society, but only convinced that the momentum of enlightened self-interest is always better than the compulsion of law. We believe firm support of this principle affords our society the best available protection against the gradual erosion of our basic freedoms and rights. It is in this spirit that we present our views to the Parliamentary task force on regulatory reform. Thank you very much.

[*Traduction*]

efficace dans un nombre sans cesse croissant de règlements et finalement, le troisième souligne l'éloignement de plus en plus marqué des parlementaires, des citoyens et du monde industriel, du processus d'élaboration des règlements qui découlent d'une législation habilitante. Nous observons un taux de désengagement accru de la responsabilité de nos parlementaires face aux répercussions et aux objectifs intrinsèques de ce processus.

Les commentaires que je formule de même que notre mémoire, sont offerts au comité dans une optique constructive et non critique, et nous espérons sincèrement que vous en tiendrez compte. Nous ne croyons pas qu'il soit valable de se limiter à critiquer sans proposer de remèdes, et c'est pour cette raison que nous en avons présentés dans notre mémoire.

Quant aux répercussions des règlements sur le monde des affaires, nous aimerions vous soumettre une demande primordiale. Nous recommandons fermement aux législateurs d'enseigner aux fonctionnaires à rédiger des règlements qui fixent les normes de rendement à atteindre, en évitant de les enchâsser de règles détaillées ou même générales sur leur réalisation. Laissez l'industrie libre de faire preuve d'ingéniosité à laquelle est allié la meilleure technologie qui existe, pour réaliser les buts envisagés. Bien entendu, la réalisation d'objectifs pratiques, dans les délais impartis nécessite la consultation étroite des gouvernements, du monde scientifique et technique et de l'industrie.

Nous avons vivement accueilli votre énoncé de principe du mois d'août 1980, en particulier lorsque vous dites:

> La meilleure façon d'attaquer de front l'ensemble des règlements du secteur privé est d'examiner les mesures qui assureront un meilleur contrôle du processus de réglementation et une plus grande responsabilité à l'égard de cette activité.

C'est d'ailleurs ce que nous avons cherché à faire dans notre mémoire. Toutefois, nous n'avons abordé qu'une partie de ces questions, celles pour lesquelles nous croyons détenir la compétence voulue pour formuler des commentaires.

A cet égard, nous représentons une société hautement technique, dotée d'un grand capital et œuvrant dans un marché national et international hautement concurrentiel. Nous avons choisi de ne pas répéter les opinions présentées par d'autres personnes qui sont venues témoigner devant le comité et présenter leur point de vue sur les questions d'ordre économique ou social afférentes au processus de réglementation, tout comme nous n'avons pas non plus cherché à répondre à toutes les questions soulevées dans votre énoncé de principe. Notre mémoire précise certains problèmes auxquels nous avons été confrontés, fournit des exemples et des données et propose des remèdes.

Nous ne sommes pas indifférents aux nombreux problèmes de notre société, mais simplement convaincus que l'impulsion d'auto-intérêt éclairé est toujours plus valable que la contrainte législative. Nous croyons qu'un appui solide à ce principe conférerait à notre société la meilleure protection possible contre l'érosion graduelle de nos libertés et droits fondamentaux. C'est dans cet esprit que nous présentons nos idées au présent comité sur la réforme de la réglementation. Je vous remercie de votre attention.

[*Text*]

Now, gentlemen, we would be pleased to answer any questions you may have or to elaborate on any points raised in our brief.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Hay.

If we could commence the questioning, please, with Mr. Howard Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman, Mr. Hay, gentlemen. I am pleased to welcome you to the committee.

I want to start with an informational question. We have had a number of organizations and representatives from the private sector appear before the committee, but in most cases they were involved with what we have come to call a regulated industry, broadcasting being a prime example. You are Dow Chemical of Canada. I can imagine how you have to come to grips with government regulation on a daily basis, but you do not regard yourself as a regulated industry in the sense of requiring a mandate from government to operate.

• 1110

Mr. Hay: Our products in various degrees are regulated in the marketplace, but we think of ourselves as competing in a marketplace.

Mr. Crosby (Halifax West): One of my reasons for asking that question is this: Do you think your company would be more or less typical of a large industrial organization in terms of the kinds of problems it has in coping with government regulations, or does it have special problems?

Mr. Hay: There are two ways of viewing that, I think. Yes, typical in a general sense, as being a private industrial concern competing in the marketplace. There is probably an identification with the chemical industry and some of the specific problems that are associated with the chemical industry, which would make us a little different than, say, somebody who is in food processing or something like that. To that degree, on industrial type it would have an effect on us.

Mr. Crosby (Halifax West): You mentioned, Mr. Hay, a preliminary report. I would caution you that in my view it is unlikely that a number of the recommendations indicated in that report will ever come into operation. I say that because it should be clearly understood that it is more or less of a discussion paper and, as I understood it, it was intended to generate discussion.

One of the fallacies of some of the material in the report is that Parliament, as an organization, can exercise control. Perhaps the failure of our system is that there is a false notion that Parliament can control what is going on in government. I feel just as helpless as you do when I am dealing with government regulation. In fact, in many cases I do not have any more advantages than you have, even as a member of Parliament. I am not putting aside the possibility, but I am afraid Parliament does not have the capability of exercising

[*Translation*]

Messieurs, nous serons heureux de répondre aux questions que vous aimerez poser ou d'élaborer sur certains aspects soulevés dans notre mémoire.

Le président: Merci beaucoup, M. Hay.

Nous commencerons la série de questions par M. Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président. M. Hay, Messieurs, je suis heureux de vous accueillir parmi nous.

A titre d'information, j'aimerais tout d'abord vous poser une question. Un certain nombre d'organismes et de représentants du secteur privé ont déjà témoigné devant le comité, mais dans la plupart des cas, ils faisaient partie d'une industrie que nous en sommes venus à appeler une industrie réglementée, comme la radiodiffusion. Or, comme vous êtes de la *Dow Chemical of Canada,* j'imagine que tous les jours, vous êtes confrontés avec la réglementation, mais vous ne vous identifiez pas comme une industrie réglementée qui a besoin d'un mandat du gouvernement pour œuvrer.

M. Hay: Nos produits sont régis à des degrés divers sur le marché, mais nous nous identifions comme une société en concurrence sur le marché.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Voici l'une des raisons pour laquelle je vous pose cette question. A votre avis, votre société est-elle plus ou moins représentative d'une grande organisation industrielle, compte tenu du genre de problèmes qu'elle doit affronter avec la réglementation canadienne ou fait-elle face à des problèmes spéciaux?

M. Hay: Il y a deux façons d'envisager cette question, semble-t-il. D'une manière générale, la société est caractéristique d'intérêt industriel privé qui connaît la concurrence sur le marché. Il est possible de s'identifier à l'industrie chimique et à certains problèmes spécifiques qui se rattachent à cette industrie, et qui nous différencierait quelque peu de, disons, quelqu'un qui se trouve dans l'industrie de la transformation des aliments ou dans une autre industrie du genre et, à ce titre, comme industrie, cela influerait sur nous.

M. Crosby (Halifax-Ouest): M. Hay, vous avez fait mention d'un rapport préliminaire. J'aimerais vous avertir tout de suite qu'à mon avis, il est peu vraisemblable que bon nombre des recommandations préconisées dans ce rapport entrent en vigueur. Je vous le précise parce que j'estime qu'il faut bien comprendre qu'il s'agit en gros d'un énoncé de principe et, si j'ai bien compris, il visait à susciter des commentaires.

L'une des erreurs trompeuses de certains arguments du rapport veut que le Parlement puisse exercer un contrôle en tant qu'organisme. Or, il est possible que l'échec de notre système fasse faussement croire que le Parlement puisse contrôler le travail du gouvernement. Je me sens tout aussi impuissant que vous au chapitre des règlements du gouvernement. En fait, dans bon nombre de cas, je ne jouis pas plus d'avantages que vous, même comme député. Je n'écarte pas cette possibilité, mais je regrette que le Parlement ne puisse

[*Texte*]

the kind of control that ought to be exercised over the government regulatory process. I personally, as a member of the committee, am more interested in establishing processes or procedures, on the one hand, or people, on the other, who can exercise that control.

That leads me to ask you this: You have indicated, as one of the solution to the government regulatory problem and the possible unfairness that arise therefrom, an appeal process or precedure which would presumably have you appealing from a lower level official to a higher level of official, and perhaps beyond that to some sort of tribunal. I would like you to comment more broadly on that, particularly on if you have any reason to believe an appeal to another government official, or even to a tribunal, is going to have a different result from the kind of trouble you are now having.

Mr. Hay: Perhaps I could speak in general, and maybe Mr. Weldon would have something to add to what I say.

I would like to take that question in two pieces.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me put it this way. If we are having trouble with people, why should we trust more people?

Mr. Hay: On the appeal side, the frustrating part of being regulated is that you do not have any other route to go, faced with what you feel is impractical or even a demand that is going to reveal a proprietary process, say, in our case, or something like that. This has a number of ramifications to it, but at least the opportunity to be able to go back and say, I would like to challenge you.

• 1115

One of the things we have in this brief is this right to entry problem. That, plus the inability to appeal, are two of the things that make what really are good intentioned regulations extremely onerous on those who are practicing them; and, more importantly, on those who maybe were practising them even before they were regulated. Let us say they already have the white hat on, and there is no way for them to combat this onslaught.

I would like to comment, though, on your point about Parliament.

We do feel, and have so stated in the brief, that there might be a mechanism whereby regulations could be brought through the committee system so that those of us who might be interested could comment on them before they become something everybody has to live with. I do not think either the appeal process or the committee process would be overworked because there is not that much conflict. It is the idea that there is another way of doing it if one wishes to.

Perhaps Mr. Weldon would like to add to that.

Mr. E. Leonard Weldon (Vice-President, Secretary and General Counsel, Dow Chemical of Canada Limited): I think there needs to be a recognition that decisions of administrators can have a profound effect on a person's financial status or property rights, and if you go through the statutes you will

[*Traduction*]

exercer le genre de contrôle que vous souhaiteriez pour le processus de réglementation du gouvernement. Personnellement, comme membre du comité, je suis plus intéressé à des moyens d'action ou procédures, d'une part ou d'autre part, à des personnes qui peuvent exercer ce contrôle.

Ce qui m'amène à vous demander ceci: Vous avez proposé, comme solution éventuelle au problème de réglementation et à l'éventuelle injustice qui en découle, un processus ou procédure qui vous permettrait d'interjeter appel d'un niveau officiel inférieur à un palier supérieur et peut-être ensuite à une sorte de tribunal. J'aimerais que vous élaboriez quelque peu sur le sujet, en particulier si vous avez des raisons de croire qu'un appel interjeté auprès d'un autre représentant du gouvernement ou même d'un tribunal puisse donner des résultats différents du genre de difficultés auxquelles vous faites maintenant face.

M. Hay: J'aborderai la question sous son angle général et M. Weldon pourra ensuite venir compléter.

J'aimerais subdiviser la question en deux parties.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Disons que si vous avez déjà de la difficulté avec certaines gens, pourquoi devrait-on avoir confiance en un plus grand nombre de personnes?

M. Hay: Au sujet de l'appel, la partie frustante de la réglementation vient du fait que vous n'avez aucune autre solution à emprunter lorsque vous faites face à une situation qui ne vous semble pas pratique ou même à une exigence qui vous amènera à révéler un processus spécial, disons, dans notre cas, ou quelque chose du genre. Certes, cela suppose un certain nombre de ramifications, et au moins cela nous offre une occasion de revenir pour manifester une opposition.

L'un des aspects dans le mémoire porte sur le problème du droit d'entrée auquel s'allie l'incapacité d'interjeter appel: deux éléments qui transforment des règlements bien intentionnés en solutions extrêmement coûteuses pour ceux qui y sont assujettis et, surtout pour ceux qui s'y adonnaient avant même leur adoption. Disons qu'ils ne peuvent arrêter ces assauts d'aucune manière.

J'aimerais toutefois commenter à propos de votre opinion sur le Parlement.

Nous avons l'impression et nous l'avons d'ailleurs affirmé dans notre mémoire qu'il pourrait exister un mécanisme de présentation des règlements, par le biais d'un comité, permettant aux intéressés d'apporter leurs commentaires sur ces règlements avant leur entrée en vigueur. Je ne crois pas que la procédure d'appel ou le système des comités soient surchargés car il n'y a pas beaucoup de conflit. A notre avis, on peut sûrement procéder autrement si on le désire.

M. Welson voudrait peut-être compléter.

M. E. Leonard Weldon (vice-président, secrétaire et conseiller général, Dow Chemical of Canada Limited): Il semble qu'il faille admettre que les décisions des administrateurs peuvent avoir des conséquences profondes sur la situation financière ou les droits de propriété d'une personne, et si l'on

[*Text*]

find there are very few cases where a citizen has any place to go.

For example, applying for a driver's licence. This is not a federal matter, it is an everyday example. If you apply for a driver's licence and the examiner turns you down, you have no place to go; all you can do is take another examination. The refusal could have been based on a bad mood that the examiner was in, or whatever.

If you apply for a licence to carry on some part of your business you can be refused, and people frequently are refused, on the grounds that, "it is departmental policy that we do not issue licences in these cases", and the citizen has literally no place to go. There is no access to the courts, he has no way to find out whether this really is the case; yet very substantial rights may be affected by the decision.

We feel that, although much of the objection to regulation is expressed in dollar terms, there is an underlying frustration with the administration of regulation. It is reflected in the frustration of the individual in his inability to go any further.

There was an example recently in Toronto which got quite a bit of attention. A young couple applied for a marriage licence and filled out the usual form. The form required that they state their religion and they left it blank on the grounds that it was no one's business. The issuer of licences, who was the city clerk of the municipality, refused to issue a marriage licence. I think everyone would say that the inability to get married is a fairly substantial cause for concern. The couple appealed, although not on any formal basis. Nevertheless, they appealed to someone like an assistant deputy minister, who said the requirements of the form did not matter; he exercised his prerogative to instruct the clerk to issue the licence.

You know, it is the everyday, little things like that, where citizens get turned away from a government office. The Dow Chemicals of this world I presume would have the resources and so on to work their up through the government system and find some resolution, but an ordinary citizen cannot do that. In very, very few cases does a statute give a citizen any place to go if he is refused on the grounds that. It is our policy, or, You have not filled out the form correctly.

We think even if there were another public servant to be appealed to, at least there would be an appearance of fairness in the system. As we say in our recommendation, the mere fact that someone more senior who presumably has some discretionary power can be involved may lead to a satisfactory resolution. We think it is very important that the committee consider something like this.

• 1120

Mr. Crosby (Halifax West): I do not at all dispute the importance of it, and I think your shout for a solution is laudatory, but I have already worked around that process and I have seen it in operation.

[*Translation*]

examine attentivement les lois, l'on s'aperçoit que le citoyen ne peut exercer de recours que dans bien peu de cas.

Prenons le cas des permis de conduire. Il ne s'agit pas d'une question du ressort fédéral, mais d'un exemple commun. Disons que vous demandez un permis de conduire, l'examinateur peut vous refuser. Vous ne pouvez que vous soumettre à un autre examen. Or, il est possible que le refus soit le fait de la mauvaise humeur de l'examinateur ou d'une toute autre raison.

Si vous demandez un permis pour poursuivre une partie de vos affaires, on peut vous le refuser, comme cela se produit souvent, sous prétexte que «le Ministère n'émet pas de permis dans ces cas». Or, le citoyen n'a littéralement aucun recours. Il n'a pas accès aux tribunaux, il n'a aucun moyen de savoir si tel est le cas et cependant cette décision peut toucher des droits très importants.

A notre avis, même si la majorité des objections formulées s'exprime en dollars, il subsiste une frustration face à l'administration d'un règlement, qui se traduit par la frustration que ressent l'individu qui ne peut poursuivre.

A titre d'illustration, prenons l'exemple récent qui a attiré pas mal l'attention à Toronto. Un jeune couple avait présenté une demande de permis de mariage sur le formulaire habituel. Le formulaire demandait qu'ils déclarent leur religion, mais ces derniers ont laissé cet espace en blanc en disant qu'il s'agissait d'une question personnelle. Devant ce fait, le responsable de la délivrance des permis, le greffier municipal, a refusé d'accorder le permis. Nous sommes tous convaincus de l'importance que représente l'impossibilité de se marier. Le couple a donc fait appel, d'une manière officieuse. Néanmoins il a interjeté appel de cette décision auprès d'une personne, comme le sous-ministre adjoint, qui a déclaré que la question du formulaire n'était pas importante. Ce dernier a donc exercé sa prérogative en ordonnant au greffier de délivrer le permis.

C'est précisément dans des petites choses de ce genre que les citoyens sont refoulés par un bureau du gouvernement. La Dow Chemical—Monde pourrait, j'imagine, avoir les moyens de remonter la filière et de trouver une certaine forme de solution, mais pas le simple citoyen. Or, ce n'est que dans quelques très rares cas qu'une loi donne aux citoyens la possibilité d'avoir recours s'il essuie un refus pour des motifs généraux, ou pour ne pas avoir bien rempli le formulaire.

A notre avis, si l'on peut faire appel à un autre fonctionnaire, le système préserve un certain semblant de justice. Comme nous le précisons, dans notre recommandation, le simple fait qu'une personne puisse compter sur la présence d'un supérieur susceptible d'exercer un pouvoir discrétionnaire peut donner lieu à une solution satisfaisante. Nous estimons très important que le comité envisage une solution de ce genre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne contredis pas l'importance de vos commentaires. Au contraire, je crois que votre requête est louable, mais j'ai déjà étudié cette question en profondeur et je l'ai vue à l'œuvre.

[*Texte*]

First of all, if you draft an appeal procedure that involves people or a person or an officer or a tribunal, you simply escalate the level of decision-making to the practice of that highest tribunal. In other words, the lower-level official tries to anticipate what the higher-level official or tribunal is going to do, and because he is trying to follow the precedents of the higher level he will claim them, in the sense that he is following a precedent. The higher-level tribunal, if I am articulating this, will react on the basis that the lower level has been trying to implement their own policies.

Mr. Hay: Is it possible that he might want to get over on the law side at some point in the appeal? That is, where you get to the court?

Mr. Crosby (Halifax West): Let me finish that comment by saying it becomes circular. You are just going around in a circle. You think you are going up the line, but you are going around in circles. So the only solution is to have an independent appeal tribunal.

Mr. Hay: That may be.

Mr. Weldon: We stop short of recommending that because someone would immediately say, well you are going to clog the courts up and you will never get anywhere.

Mr. Crosby (Halifax West): And you are going to add to the bureaucracy and so on. You being businessmen, you think, We will just get somebody else, in the system to work a little harder and so on. I know exactly what motivates you.

Mr. Weldon: It is a balance of costs and benefits, and the absence of any place to go is surely something that should be recognized. The mere existence of a right of appeal does not necessarily lead to a flood of appeals. I think you see that in our court system.

Mr. Crosby (Halifax West): It leads to responsibility on the part of the decision-maker.

Mr. Weldon: That is right.

Mr. Crosby (Halifax West): That is exactly the point. That is the problem. Lack of responsibility on the part of the decision-maker has to be corrected in some way. How is it going to be corrected? By an appeal to a senior officer? No, I do not think so.

Mr. Hay: We are not expert in how the bureaucracy should get organized to do this.

Mr. Crosby (Halifax West): I appreciate the problem.

Mr. Hay: We are saying we have to have somewhere else to go, and I think if it was acutally an appeal system that was external to that particular act, that is fine. That would not bother us.

Mr. Crosby (Halifax West): In my view, you cannot beat around that. That is what is required—an outside appeal system or some kind of outside review that you can appeal to. I suppose you have to make it cost-effective and rational in that way.

Mr. Weldon: Perhaps because what we are dealing with is quite important even from a public point of view, we have had

[*Traduction*]

En tout premier lieu, si vous rédigez une procédure d'appel, cela suppose la participation de personnes, d'une personne tout au moins ou d'un agent ou d'un tribunal, et vous ne faites qu'élever le niveau de prise de décision à ce plus haut tribunal. Autrement dit, le cadre inférieur essaie de prévoir ce que son supérieur ou le tribunal fera, et comme il essaie de s'en tenir aux précédents du niveau supérieur, il invoquera le fait qu'il suit un précédent. Le tribunal supérieur, si je m'exprime clairement, réagit sur la foi que le palier inférieur aura essayé de suivre ses propres lignes de conduite.

M. Hay: Est-il possible qu'à un moment de l'appel, il veuille se mettre du côté de la loi? C'est là que vous avez recours au tribunal.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Permettez-moi de terminer en disant qu'on ne fait qu'entrer dans un cercle et tourner en rond. Vous croyez atteindre un palier supérieur alors qu'en fait, vous ne faites que tourner autour du problème de sorte que la seule solution qui s'offre à vous est celle d'un tribunal d'appel indépendant.

M. Hay: Peut-être.

M. Weldon: Nous n'avons pas voulu le recommander de peur qu'on nous accuse immédiatement de vouloir entraver le travail des tribunaux et de n'aboutir nulle part.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Et vous ne ferez qu'augmenter le travail bureaucratique et ainsi de suite. Comme hommes d'affaires, vous vous dites: «Nous nous adresserons à quelqu'un d'autre du système pour travailler un peu plus fort et ainsi de suite». Je sais exactement ce que vous pensez.

M. Weldon: Il s'agit d'équilibrer la part des frais et des avantages, et l'absence d'un recours devrait être reconnue. La simple existence d'un droit d'appel n'entraîne pas forcément un déluge d'appels, comme nous le voyons dans notre système judiciaire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En effet. Cela laisse une responsabilité au décisionnaire.

M. Weldon: C'est juste.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est justement le problème. Le manque de responsabilité du décisionnaire doit être corrigé d'une certaine manière. Comment? Par un appel auprès d'un cadre supérieur? Non, je ne le pense pas.

M. Hay: Nous ne sommes pas des experts de l'administration de la bureaucratie pour remédier à cette question.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je comprends le problème.

M. Hay: D'après nous, il faut pouvoir s'adresser ailleurs et je crois que si l'on disposait d'un système d'appel externe, ce serait bien. Cela ne nous nuirait aucunement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): A mon avis, vous ne pouvez défendre cette position. Vous demandez un système d'appel externe ou un comité de revue extérieur auquel vous pourriez interjeter appel. Je présume que vous devez le rendre rentable et rationnel à la fois.

M. Weldon: Il se peut qu'en raison de l'importance des questions qui nous intéressent, même pour le public, nous

[*Text*]

considerable success in appealing to more senior levels of government to review administrative decisions. People have been quite responsive, but not everyone has the resources of a large company; and it is the private citizen who we think should be considered here.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, my time is up, but I want to add this to the comments. I appreciate what you are saying. I believe the answer is in the process, the public exposure of the regulatory process, and in knowing in advance what is happening.

The Chairman: A supplementary question, Mr. Berger?

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

I just want to say that I think their point is well taken. The solution we arrive at is perhaps difficult.

Mr. Weldon talked about the marriage licence situation. I had a typical example of this yesterday.

The Chairman: You got married yesterday?

Mr. Crosby (Halifax West): No, they would not issue him a licence.

Mr. Berger: No, I had somebody call me up. The Immigration act is probably a great example of this kind of thing. There are many rights of appeal given within the act, but there are many decisions of bureaucrats that there is no right of appeal from. In this case, a visitor who came over with the intention of spending three months with some relatives was surprised to find on his arrival that he was only given a two-week visa. Nobody had been informed before his arrival, neither he nor his relatives over here, what length of time his visa would be for. They went to see an Immigration department official, who at first refused to give any extension. Finally, after a great deal of difficulty and an appeal to a member of Parliament, it was extended for another two weeks. But this family wants him to stay here basically until after Christmas, which seems to be reasonable, and there is no way. Also, the person is treated in a very ungentlemantly fashion, to say the least. You are treated like a criminal basically.

• 1125

So I think the point is well taken, and my question is, what kind of a solution can we come up with?

Mr. Hay: I would like to leave you with one more thought. There is a technical business side to this question; that is, where you have differing views on technical data solutions and so on. So in addition to the citizen, you have this point. It may be that industrial people have much more data, they are specialized, much more understanding; but they cannot educate, if that is the right word, the approver. That is one of the problems where this citizen thing flows back into the economic problem of dealing with regulation as the Dow Chemical Company.

[*Translation*]

avons obtenu pas mal de succès lors de nos appels auprès des paliers supérieurs du gouvernement en vue du réexamen de nos décisions administratives. Les gens ont été fort réceptifs, mais tout le monde ne dispose pas des moyens d'une grande société et nous devrions nous intéresser aux simples citoyens.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'ai écoulé le temps qui m'était alloué, mais j'aimerais ajouter ces quelques commentaires. Je reconnais l'importance de vos propos et je suis convaincu que la réponse peut nous être fournie par le processus lui-même, par l'intérêt que le public porte au processus de réglementation et en sachant à l'avance ce qui se passe.

Le président: Une simple question supplémentaire, monsieur Berger?

M. Berger: Merci, monsieur le président.

J'aimerais tout juste ajouter que nous avons pris note des arguments présentés. Toutefois, la solution préconisée est peut-être difficile.

M. Weldon a parlé d'un cas de permis de mariage. Or, hier j'ai connu un exemple typique de ce genre de problème.

Le président: Vous vous êtes marié, hier?

M. Crosby (Halifax-Ouest): On ne lui délivrerait pas de permis.

M. Berger: Non, j'ai reçu l'appel d'une personne. La Loi sur l'immigration offre certainement un bel exemple de ce genre de situation. La loi prévoit plusieurs droits d'appel, mais bon nombre de décisions de bureaucrates sont sans recours. Or, dans le cas qui me préoccupe, une personne est venue au pays comme visiteur, dans l'intention de passer trois mois avec des parents, mais quelle ne fut pas ma surprise à l'arrivée de ne me voir accorder qu'un visa de séjour de deux semaines. Personne ne connaissait son arrivée, ni lui, ni ses parents qui habitent le pays, la durée du visa qui serait émis. Ils se sont donc présentés à un agent du ministère de l'Immigration qui, en premier lieu, a refusé tout prolongement de la période de séjour. Ensuite, après moultes difficultés, il a fait appel à un député et la durée de son séjour a été prolongée d'une autre quinzaine. Mais la famille veut qu'il reste en fait jusqu'après Noël, ce qui semble compréhensible, mais la chose est littéralement impossible. En outre, la personne n'a pas été traitée avec gentillesse, c'est le moins que l'on puisse dire. A fond, on traite les gens comme des criminels.

A mon avis, la question que vous soulevez est pertinente et j'aimerais vous demander quel genre de solution vous préconiseriez.

M. Hay: J'aimerais vous communiquer une autre idée. A cette question se rattache une question d'ordre technique, suite aux divergences d'opinions sur les solutions techniques pertinentes et autres. Ainsi, outre la situation des citoyens, il faut tenir compte de cet aspect. L'industrie est susceptible de posséder plus de données, d'être spécialisée et d'avoir une meilleure connaissance de la situation, mais elle ne peut pas instruire, si vous me permettez le terme, le décisionnaire. Voilà, l'un des problèmes où l'aspect du citoyen aboutit à un

[*Texte*]

Mr. Berger: Thank you.

The Chairman: Could we turn now to someone who is an expert at getting marriage licences, Mr. Russ MacLellan.

Mr. MacLellan: I was interested in your suggestion that some federal official should be given the responsibility of collecting all forms concurrently for use in various jurisdictions to obtain greater simplicity and uniformity. You may or may not know that until recently there has been an office at the federal level dealing with the paperburden. Did you have any dealings with this office when it was in existence?

Mr. Hay: Some. I think the smaller businessman who was trying to figure his way through this had much more occasion to use their services. We are structured to find out all these things, and to deal with them and cope with them. We have talked with them and we did give them some data. We gave them some information about what we knew, but we did not really use them as a part of our operation.

Mr. MacLellan: Do you have some examples of the data you gave them?

Mr. J. H. Douglas (Manager, Hydrocarbon Resources, Eastern Canada, Dow Chemical of Canada Ltd.): I am sorry, I cannot remember at this point in time. This was some time ago.

Am I correct in my understanding that they are no longer a functioning group?

Mr. MacLellan: That is right.

Mr. Hay: This would be a little different than the forms though. This was kind of to lead you through the maze.

Mr. MacLellan: Yes, right. We are interested, though, in what your relationship was with this office when it was in existence.

Mr. Hay: I think we were assisting them. That was king of the direction that the conversation was going.

Mr. Douglas: I think it is fair to say that our perception of what they were doing at that time was that it looked like a good thing to do, and the premature death of the committee I think was probably inappropriate at that time.

Mr. MacLellan: Hopefully we will learn something from it, will follow up on what they have done and relate it to what we are doing here.

In your dealings with that office, what departments were discussed?

Mr. Douglas: I do not think we have that date. Sorry.

Mr. Weldon: We did have on the example we mentioned. Last year I was concerned about filling out all these annual returns, and I wrote the minister in each of the provinces, saying that when you came right down to it they all wanted really the same information but they asked for it in different ways. I tried to be constructive in dealing with it, and I

[*Traduction*]

problème économique pour la Dow Chemical Company au sujet des règlements imposés.

M. Berger: Merci

Le président: Pourrions-nous nous adresser à un expert des permis de mariage, M. Russ MacLellan?

M. MacLellan: Votre suggestion visant à charger un agent fédéral de la simplification et de la normalisation de tous les formulaires qui serviraient aux diverses compétences m'intéresse particulièrement. Vous avez peut-être que jusqu'à tout récemment, il y avait au palier fédéral un bureau qui s'occupait spécialement du travail administratif. Êtes-vous jamais entré en rapport avec ce bureau?

M. Hay: A quelques reprises, mais je crois que le petit entrepreneur qui cherchait à obtenir des renseignements par son entremise a eu plus souvent l'occasion de recourir à ses services. Nous sommes organisés de manière à trouver tous ces renseignements, de nous en occuper et d'y répondre. Nous leur avons parlé et leur avons même fourni quelques chiffres. Nus leur avons également offert quelques renseignements sur ce que nous avions, mais nous n'en avons pas fait partie intégrante de notre organisation.

M. MacLellan: Avez-vous quelques exemples des renseignements que vous lui avez fournis?

M. J. H. Douglas (directeur, Ressources en hydrocarbures, Est du Canada, Dow Chemical of Canada Ltd.): Je regrette, mais je ne me rappelle pas des détails en ce moment. Cela remonte à quelques années.

Ai-je raison de croire que ce groupe est maintenant inopérant?

M. MacLellan: Oui.

M. Hay: C'était un peu différent des formulaires d'autrefois. Ceci vous orientait.

M. MacLellan: Oui, c'est exact. Nous aimerions cependant savoir quels étaient vos rapports avec ce bureau.

M. Hay: Je crois que nous les aidions. C'est le ton que prenaient nos conversations.

M. Douglas: Je crois pouvoir préciser que nous avions l'impression à l'époque, que la formule était valable et que le comité a disparu d'une manière inopportune et prématurée.

M. MacLellan: Espérons que nous saurons tirer quelque chose de cette expérience, et, donner suite à ce qu'ils ont entrepris et nous en servir dans ce que nous avons entrepris en ce moment.

Quels secteurs faisaient surtout l'objet de vos entretiens avec ce bureau?

M. Douglas: Je ne crois pas que nous ayons cette donnée. Je regrette.

M. Weldon: Nous en avons eu à propos de l'exemple que nous avons cité. L'an dernier, je me suis inquiété de devoir remplir tous rapports annuels. J'ai donc écrit au ministre de chaque province pour leur dire qu'après réflexion, ils voulaient en fait obtenir les mêmes renseignements, mais ils s'y prenaient d'une manière différente. J'ai essayé d'être constructif à

[*Text*]

suggested to them that one way to deal with that kind of problem with a company like ourselves, which is licensed to do business in all of our jurisdictions, would be to standardize the form of the annual return across the country and to file the original of the return in the jurisdiction in which you were incorporated. Then it would be sufficient if you merely sent a photocopy, and everybody uses protocopies now, with the required fee to each other office. You would really have only one form to fill out, and it would vastly simplify things.

• 1130

I was very encouraged. Without exception, every one of the ministers responded, thanking me for the suggestions, saying it seemed on the face of it to be good and at the next meeting of deputy ministers this would be put on the agenda. I can understand that there could be some difficulties in reaching agreement, but it is an example of the kind of thing that could be done.

For example, in my department I have one secretary who spends a substantial part of her time just filling out annual returns of one kind or another, and because we are in all of our jurisdictions she has to do everything ten or eleven times. It is a significant factor and it is a burden.

Mr. MacLellan: This leads to the next question that I would like to ask, a very important one and very eye opening, if I might say; that is, the cost of compliance. You say 64 per cent of your profits before taxes would be applied to this cost of compliance, and I think you said the federal government accounts for 20 per cent of this cost. What did you include in your costs of that compliance?

Mr. Hay: I would like to make clear, and I am using the wrong words, that this is like added value. This covers only the regulatory costs that we in fact incur in our operation. It does not include the regulatory costs of the railroads or the trucks that transport our material, or the regulatory costs associated outside of our fence really.

Mr. MacLellan: Do you hire trucks to transfer your materials?

Mr. Hay: Yes, and rail.

Mr. MacLellan: So they are not your trucks.

Mr. Hay: These costs are not included in this study. These are the regulatory costs that we, Dow Chemical of Canada, incur ourselves.

Mr. MacLellan: Would you call these then direct costs of operation as far as you are concerned?

Mr. Hay: Yes, sir.

Mr. MacLellan: There would not be any indirect costing. This would be direct costs of operations as opposed to indirect costs, either within your operations or operations like transport.

[*Translation*]

cet égard et je leur ai proposé, pour une société comme la nôtre qui est habilitée à œuvrer dans tous les secteurs de compétence, qu'on en arrive à une normalisation du formulaire des déclarations annuelles au pays et qu'on remplisse l'original pour le palier de compétence qui intéresse la société. Il suffirait d'envoyer aux bureaux une photocopie, tout le monde utilise les photocopies de nos jours, accompagnée des honoraires. Il suffirait alors de remplir un seul formulaire, ce qui simplifierait les choses.

J'ai reçu beaucoup d'encouragements. Tous les ministres, sans exception, ont répondu à ma lettre en me remerciant des suggestions formulées et en me disant que de prime abord la solution paraissait bonne et qu'à la prochaine réunion des sous-ministres, elle figurerait à l'ordre du jour. Je sais qu'il n'est pas facile d'obtenir un consensus, mais il s'agit d'un exemple possible.

A titre d'illustration, dans mon service, je ne dispose pas de secrétaire qui pourrait consacrer une partie importante de son travail à remplir uniquement les rapports annuels d'un genre ou d'un autre, et comme nous sommes assujettis à toutes les compétences, il faudrait répéter la même chose dix ou onze fois. C'est une question très importante qui devient un fardeau.

M. MacLellan: Ceci m'amène à vous poser une question très importante et fort révélatrice, si je puis dire, sur le coût de la conformité. Vous affirmez que 64 p. 100 de vos profits avant imposition sont absorbés par les frais de conformité, et je crois que vous avez dit que les frais encourus par le gouvernement fédéral comptent pour 20 p. 100 de ce total. En quoi consistent ces frais?

M. Hay: J'aimerais préciser et j'emploie la mauvaise expression, qu'il s'agit presque d'une valeur ajoutée. Il s'agit uniquement des frais de réglementation imposés par la réalisation de ces rapports, abstraction faite des frais de réglementation des chemins de fer ou des camions qui transportent notre matériel, ou les frais de réglementation connexes imposés en dehors de notre enceinte.

M. MacLellan: Louez-vous des camions pour transporter vos produits?

M. Hay: Oui, et des wagons.

M. MacLellan: Alors ces camions ne vous appartiennent pas.

M. Hay: Ces frais ne figurent pas dans l'étude. Il s'agit de frais de réglementation qui incombent à Dow Chemical of Canada.

M. MacLellan: Les appelleriez-vous alors des frais directs de fonctionnement?

M. Hay: Oui, monsieur.

M. MacLellan: Il n'y aurait pas de dépenses indirectes. Il s'agirait de dépenses directes de fonctionnement par rapport aux frais indirects, dans votre secteur d'activité ou dans des activités comme le transport.

[*Texte*]

Mr. Hay: For example, we would include us, who are here today. I am not sure about your definition of indirect costs.

Mr. MacLellan: As management, you can apply a certain portion of management to the direct costs.

Mr. Hay: These are all costs incurred by our company and our people.

Mr. MacLellan: Could you give us perhaps more of an overview of what you included in your cost of compliance? Could you say categorically that it related to direct regulatory compliance of operations?

Mr. Hay: Maybe I misunderstood you previously. It would include nothing associated with preproject type of regulatory approval. That kind of thing. It did not include cost of delays or any of that kind of intangible cost, which may well be larger than the cost we have recorded here. It includes no intangible type. These are real costs incurred in our ongoing business.

Mr. Crosby (Halifax West): Dollar bills.

Mr. Hay: Yes, these are dollar bills.

Mr. MacLellan: I would assume that probably one of the major costs would be the cost of the paperburden. Is that correct?

Mr. Hay: Yes.

Mr. MacLellan: How did you calculate the cost of the paperburden?

Mr. Hay: I will let Mr. Douglas answer. He is the father of the grim study.

The Chairman: It is a very interesting one.

Mr. Douglas: A very fast overview on how we conducted this study might answer some of your questions.

We decided earlier in '79 that we did not have a very good handle on what it was costing us in our Dow Canada operation to comply with the regulatory requirements right across the country, so we put together a program which, in effect, went briefly like this.

We developed a series of definitions for people to use within our organization. These were in-house definitions. We defined regulations, we defined what regulatory costs were, and a few things like that. We also tried to define what we considered, in general terms, to be appropriate costs, those that might be excessive, and those that fell between the two stools, which were the questionable costs. We devised some guidelines for our folks to use in assessing the costs that they would be looking at—how much did we value their time at in dollars per man-hour, and these kinds of things.

• 1135

In the area of paperwork, we realized that we should try to extract from the total costs the cost of the paperwork that is involved in complying with the regulations. We said, papework is not just the filling out of forms, it involves the understanding you have to arrive at with respect to the regulations, it is the dialogue you have with the regulatory people, it is the filling in of the forms; but it is also keeping up to date, it is the communication, all of those things.

[*Traduction*]

M. Hay: Par exemple, nous qui nous trouvons ici aujourd'hui, nous figurerions dans ces frais. Mais je ne connais par votre définition des frais indirects.

M. MacLellan: Vous pouvez intégrer une partie de l'administration dans ces frais directs.

M. Hay: Ce sont tous les frais encourus par la société et les employés.

M. MacLellan: Pourriez-vous nous donner un meilleur aperçu de ce que vous faites figurer au titre des frais de conformité? Pourriez-vous affirmer catégoriquement qu'ils portent sur la conformité directe des activités?

M. Hay: Je vous ai peut-être mal compris auparavant. Je ne tiendrais pas compte des frais associés à l'approbation d'une réglementation préalable au projet et autres, sans compter les frais d'attente ou toute autre dépense intangible, qui peut fort bien dépasser les frais inscrits. Il s'agit des frais réels encourus dans notre travail normal.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Des dollars.

M. Hay: Oui.

M. MacLellan: J'imagine que l'ensemble des frais proviennent du travail administratif, n'est-ce pas?

M. Hay: Oui.

M. MacLellan: Comment avez-vous calculé le coût de la paperasserie?

M. Hay: Je laisserai à M. Douglas le soin de répondre à cette question. C'est lui qui a conçu l'étude Grim.

Le président: Très intéressant.

M. Douglas: Un rapide aperçu de la manière dont nous avons réalisé l'étude pourra peut-être contribuer à répondre à quelques-unes de vos questions.

Au début de 1979, nous avons déterminé que nous n'exercions pas un très bon contrôle des frais que la Dow Chemical encourait au pays pour répondre aux obligations multiples qui lui incombaient, de sorte que nous avons pensé un programme que je vous explique en peu de mots.

Nous avons mis au point une série de définitions destinées à nos employés. Il s'agissait de définitions internes. Nous avons défini les règlements, les frais qui en découlent et d'autres concepts du genre. Nous avons également essayé de définir ce que nous considérions, en termes généraux, comme des frais appropriés, ceux qui pouvaient être excessifs et ceux qui se trouvaient à cheval sur ces deux définitions, les frais douteux. Nous avons mis au point quelques lignes de conduite pour les employés afin de leur permettre d'évaluer les frais dont ils seraient chargés, combien nous évaluions leur temps en heures-personne exprimées en dollars, etc.

Quant au travail administratif, nous nous sommes rendus compte que nous devrions essayer d'extraire de l'ensemble des coûts les frais administratifs imposés pour répondre aux règlements. Nous avons alors déterminé que le travail administratif ne se limitait pas à remplir des formulaires, mais supposait également la compréhension de ces règlements, le temps consacré aux entretiens avec le personnel de la réglementation, à

[*Text*]

Perhaps working backwards on it, we said, we have operating and capital costs, and those things relate to the day-to-day operation of our plant and to things that result in physical hardware or plant equipment. Those, we said, are manufacturing costs, those would be operating and capital, and virtually all other costs would be paperwork costs. Some of those are attributable to regulatory activities, some are in-house activities. So those that are regulatory-oriented would be the paperwork that you see identified here.

We then went out to about 120 respondents in the Dow organization from coast to coast and said, based on these guidelines, you tell us the cost of complying with regulations as you experienced it in your day-to-day work over the last twelve months, in this particular case calendar 1978. You make the judgments based on these guidelines, and we as management will not influence those things. This is your judgment. I think it is important to get that in perspective: that the survey reflects the judgment of the people in the organization.

We subsequently took all of that input from across Canada, made some adjustments, from the point of view of trying to make sure the figures they had identified did in fact coincide with the budget they had in a number of areas, and tried essentially to audit what came in.

Mr. MacLellan: Did you find a certain standardization in the reports that came in from various segments of the corporation?

Mr. Douglas: Yes, there was some, but then there were those maverick responses that were quite different.

Mr. Hay: This went right down to $300 items.

Mr. Douglas: Right down, from $300 items, all the way up to a couple of hundred thousand dollars, in some cases.

I think it is important to note, as we say in the results of the survey, that predominantly people viewed things as being appropriate, it is just that area which keeps popping up. We think a lot of the things we are doing, and your identification of paperwork is a good one, can be done better and would reduce the costs and really help us in our operation. When you take an overview on it, really from a Canadian point of view, they are the things that should be rectified and streamlined.

Mr. MacLellan: You mentioned as well that a larger portion of the federal regulatory requirements are paperwork than are the provincial regulatory requirements. Why would that be?

Mr. Douglas: That is correct. I think that is a reflection of the fact that most of the costs reflect the operation of our manufacturing division, and our manufacturing divisions at that point in time were centred predominantly in Ontario and

[*Translation*]

remplir les formulaires certes, mais également à consacrer à la mise à jour, à la communication, etc.

En y repensant, nous nous sommes dit que nous avions des frais de fonctionnement et des frais d'immobilisation qui portent sur le fonctionnement quotidien de notre usine et sur des questions qui nécessitent un effort physique et l'utilisation des ordinateurs ou de l'équipement ou de l'usine. Ces frais sont des frais de fabrication qui recouperaient les frais de fonctionnement et d'immobilisation et éventuellement tous les autres frais seraient des frais d'administration. Certains de ces frais sont attribuables à des activités de réglementation et d'autres à des activités internes. Ainsi, les frais axés sur la réglementation correspondraient au travail administratif dont nous avons fait mention dans le document.

Nous nous sommes ensuite adressés à environ 120 répondants de la Dow à l'échelle du pays et demandé qu'à partir de ces lignes de conduite, ils nous disent le coût qu'entraîne le respect des règlements, d'après leur expérience quotidienne des douze derniers mois, dans ce cas précis, en 1978. «Vous fondez vos jugements sur ces lignes de conduite et nous de l'administration, nous n'interviendrons sous aucun prétexte. Vous êtes les seuls juges.» Je crois qu'il est important de replacer les choses dans leur contexte: cette enquête est l'expression du jugement des employés.

Nous avons ensuite pris tous les renseignements fournis, apporté certains redressements afin de nous assurer que les chiffres coïncidaient bien avec le budget dont ils disposaient dans un certain nombre de secteurs et nous avons ensuite essayé essentiellement de vérifier les renseignements communiqués.

M. MacLellan: Avez-vous trouvé une certaine normalisation dans les rapports qui vous ont été transmis par les divers secteurs de la société?

M. Douglas: Oui, dans certains cas, mais il y avait certaines réponses qui étaient fort différentes.

M. Hay: La vérification a porté sur des postes d'au moins $300.

M. Douglas: De $300 à quelques centaines de milliers de dollars, dans certains cas.

A mon avis, il est important d'observer, comme nous le disons dans les conclusions de l'enquête, que, dans l'ensemble, les gens ont considéré ces démarches comme étant pertinentes. Cet aspect est constamment ressorti. Nous croyons que bon nombre des tâches exécutées, d'ailleurs votre définition du travail administratif est fort juste, peuvent être mieux réalisées, entraîner une réduction des frais et nous aider vraiment dans notre travail. En y jetant un regard général, du point de vue canadien, ces choses devraient être corrigées et raffinées.

M. MacLellan: Vous avez mentionné que par rapport aux exigences réglementaires des provinces, une plus grande partie des exigences fédérales portait sur le travail administratif. Pourquoi, à votre avis?

M. Douglas: C'est juste. Je crois que cela vient du fait que la plupart des frais traduisent l'activité de notre division de la transformation et à ce moment-là, ce secteur de notre activité était concentré principalement en Ontario et en Alberta. Pré-

[*Texte*]

Alberta. The actual manufacturing operation is impacted more by the local provincial regulations than it is by the federal regulations.

I think simplistically that is why.

Mr. MacLellan: Several times in your brief you use the term "inappropriate costs". What exactly does this mean and how were they determined?

Mr. Douglas: Let me go back one step. We defined what we considered to be appropriate costs, and those were costs we incurred in complying with the regulations which we felt were necessary to carry out a good manufacturing operation, and those things that were necessary to comply with what we call our stewardship program; those things we feel, as responsible corporate citizens, we must do. Generally, those were the appropriate costs. We had two other categories. As I mentioned, one was excessive costs, those costs which people viewed in their day-to-day operation as being totally unwarranted. Then there were those grey ones in between. In trying to strike a balance in this whole thing. We said, we will look at appropriate costs, then we will take unto ourselves the ability to lump the excessive and the questionable together, and we will call those inappropriate. So we ended up with appropriate and inappropriate. It was strictly an in-house decision.

• 1140

Mr. Hay: Excuse me, I was just going to elaborate somewhat on the product-stewardship definition of appropriate. We have, being in the business that we are, a very strong policy in the areas of product-stewardship, or taking care of everything that we should be taking care of, and appropriate means that the regulation and that policy, as it extends right through our whole organization, are in tune. It certainly is not saying that we have to be regulated to do those things. We were doing the vast majority of those things before there were any regulations.

Mr. MacLellan: Are you saying then that in the appropriate costs are certain regulatory requirements that you fell are helpful to your operation?

Mr. Hay: Appropriate or inappropriate?

Mr. MacLellan: Appropriate.

Mr. Hay: No, we say we would be doing those anyway.

Mr. MacLellan: You would be doing those anyway.

Mr. Hay: That is right.

Mr. MacLellan: I am referring to ones that you would not be doing anyway which you may feel are helpful in your operation.

Mr. Hay: I guess, philosophically we have not found one of those.

Mr. MacLellan: That is what I was trying to get at.

Mr. Hay: Let me say this. We think the industry probably needs those regulations, and you will have to recognize where we are coming from, Dow Chemical of Canada. I think some

[*Traduction*]

sentement, l'activité de la transformation est plus assujettie aux règlements provinciaux locaux qu'aux règlements fédéraux.

A mon avis, c'est pour cette raison toute simple.

M. MacLellan: A plusieurs reprises dans votre mémoire, vous avez employé l'expression «frais inappropriés». Qu'entendez-vous exactement par ces mots et comment les avez-vous déterminés?

M. Douglas: Permettez-moi de revenir en arrière. Nous avons défini ce que nous estimions les frais appropriés, soit ceux que nous encourrions pour répondre aux règlements qui nous semblaient indispensables à une bonne activité manufacturière, et que nous avons appelé notre programme d'utilisation rationnelle des produits. Nous croyons qu'end tant que citoyens dûment constitués en corporation, nous devons le faire. En général, il s'agissait des frais appropriés. Nous avions établi deux autres catégories. Comme je l'ai mentionné, l'une avait trait aux frais excessifs, les dépenses que les gens considéraient comme étant inutiles dans le cadre de leur travail quotidien et enfin, les frais ambigus. Pour obtenir un équilibre entre ces deux secteurs, nous avons décidé d'analyser les frais appropriés et ensuite de regrouper les frais excessifs et douteux sous l'appellation de frais inappropriés. Nous avons donc gardé deux expressions: les frais appropriés et les frais inappropriés. Mais il s'agissait strictement d'une décision interne.

M. Hay: Excusez-moi, mais j'allais tout juste préciser la définition de l'utilisation rationnelle des produits des frais appropriés. Dans notre secteur d'activité, nous avons adopté, pour l'ensemble de notre organisation, une ligne de conduite très ferme à l'égard de l'utilisation rationnelle des produits ou de l'attention à porter à tout ce qui devrait nous intéresser et à l'égard des moyens appropriés de faire coïncider le règlement et cette politique. Il ne faut pas croire qu'il faille être assujetti à une réglementation pour faire ces choses. Nous exécutions déjà la grande majorité de ces travaux avant l'adoption des règlements.

M. MacLellan: Voulez-vous dire que dans les frais inappropriés certaines exigences de la réglementation sont à votre avis utiles à votre fonctionnement?

M. Hay: Frais appropriés ou inappropriés?

M. MacLellan: Appropriés.

M. Hay: Non. A notre avis, nous les ferions de toute manière.

M. MacLellan: Vous le feriez de toute manière.

M. Hay: Oui.

M. MacLellan: Je faisais allusion aux tâches que vous n'accompliriez pas et qui pourraient s'avérer utiles à votre société.

M. Hay: Je dois avouer que nous n'en avons pas trouvé de ce type.

M. MacLellan: C'est ce que je désirais savoir.

M. Hay: Permettez-moi de préciser. L'industrie a probablement besoin de ces règlements, et vous devrez reconnaître que nous représentons la *Dow Chemical of Canada*. Je crois que

[*Text*]

of those regulations are essential in our environment and in the way our industry is practised. We think they are appropriate in that sense. We do not believe any of them told us what we had to do next.

Mr. Douglas: An example of what Mr. Hay is saying is that when we conducted this survey the new bill in the Province of Ontario had not been enacted and put into law, but when we looked at it the people decided that what we were doing was generally in compliance with the new regulations that were coming out. So the impact of the new Bill 70 on our activities was practically nil.

Mr. MacLellan: Have you done any listing of those regulatory requirements that governments are imposing on you which you would be doing anyway?

Mr. Douglas: I think the answer to that is yes, because we would be able to identify the regulations which were deemed to be appropriate. Therefore, we would have a list of appropriate activities.

Mr. MacLellan: The reason I say that is that I think it would be important to get something in a standardization form. Would it be possible perhaps for you to send to this committee regulations that you would be doing anyway?

Mr. Hay: Certain of the statutes. The whole operation started from a list of statutes.

Mr. MacLellan: Right.

Mr. Hay: I think we could separate those out.

Mr. Douglas: I think so.

I would have to add, thinking about it for a moment, that within a particular statute there may be a number of requirements. If there were four, three might be appropriate and one inappropriate.

Mr. MacLellan: I do not know whether or not the rest of the committee would be interested, but I would be interested in the ones that you consider appropriate and the one that you consider inappropriate.

Mr. Douglas: We can certainly try to accommodate you on that.

Mr. MacLellan: That would be helpful.

Suggestion 15 of our discussion paper says the federal government should produce, and Parliament should give approval to, a regulatory budget that would establish limits on the level of costs that any department or agency would impose on the private sector through its regulatory activities. Would this type of mechanism be useful in keeping the costs of compliance that is imposed on the private sector at a reasonable level?

Mr. Hay: Let me comment a little about that. We have struggled with these suggestions because we are not sure how you could get control of that kind of thing, how it would work. This would be, I think, helpful if people had to live with their own budgets. I do not think we represent ourselves as experts in how the government operates, but that part, we think, might be an important way of doing it.

[*Translation*]

certains de ces règlements sont essentiels à notre milieu et au fonctionnement de notre industrie. Ils sont donc pertinents à cet égard. Mais nous ne croyons pas qu'aucun d'entre eux ne nous ait révélé ce que nous devrions faire par la suite.

M. Douglas: Pour illustrer les propos de M. Hay, permettez-moi de préciser que lorsque nous avons mené cette enquête, le nouveau projet de loi de la province de l'Ontario n'était pas entré en vigueur, mais lorsque nous l'avons examiné, les gens ont constaté que ce que nous faisons correspondait globalement aux nouveaux règlements qui étaient mis de l'avant, de sorte que la répercussion du nouveau projet de loi 70 sur notre travail a été pratiquement nulle.

M. MacLellan: Avez-vous préparé une liste des activités visées par des règlements et imposées par les gouvernements et que vous effectueriez de toute manière?

M. Douglas: Je crois pouvoir vous répondre par l'affirmative, parce que nous serions en mesure de déterminer les règlements qui devaient être appropriés. Par conséquent, nous posséderions une liste des activités appropriées.

M. MacLellan: Je vous pose cette question parce qu'il me semble important d'en arriver à une formule normalisée. Vous serait-il possible d'envoyer au comité les règlements que vous respecteriez de toute manière?

M. Hay: Certaines des lois. Toute l'étude découle d'une liste de lois.

M. MacLellan: D'accord.

M. Hay: Je crois que nous pourrions vous préparer ce renseignement.

M. Douglas: Je le crois également.

J'aimerais ajouter, après réflexion, que dans le cadre d'un statut donné, certaines portent sur un certain nombre d'exigences. S'il y en a quatre, trois pourraient s'avérer appropriées et la quatrième, inappropriée.

M. MacLellan: Je ne sais pas si les autres membres du comité seraient intéressés, comme moi à connaître les règlements que vous jugez appropriés et ceux que vous estimez inappropriés.

M. Douglas: Nous pouvons sûrement essayer de vous fournir ce renseignement.

M. MacLellan: Cela me serait utile.

Comme quinzième recommandation de votre mémoire, vous préconisez que le gouvernement fédéral devrait présenter un budget de réglementation, que le Parlement entérinerait et qui fixerait les seuils des dépenses qu'un ministère ou organisme pourrait imposer au secteur privé dans l'exercice des activités de réglementation. Ce mécanisme aiderait-il à limiter ces frais de conformité à un niveau acceptable?

M. Hay: Permettez-nous de commenter un peu ce sujet. Nous avons eu de la difficulté avec ces suggestions parce que nous n'étions pas certains de la manière dont vous pouviez régler ce genre de problème. Il me semble utile, à mon avis, que les gens puissent vivre dans les limites de leur propre budget. Je ne crois pas que nous nous posions en experts de

[*Texte*]

• 1145

The part that is important is to recognize what the cost, what is going to be in the economy of that regulation. So the budget might be not just how much is my government cost going to be, but how much is the total cost of it.

Mr. Berger: Mr. Chairman, it might be helpful if one of our staff explained the concept of regulatory budgets.

The Chairman: Margot Priest, please.

Miss Priest: The regulatory budget concept originated in the U.S. It would require that first the government put out its own costs, its administrative costs of regulation. Then there would be some sort of assessment of the costs of compliance—the direct social costs, not the indirect costs, similar to the costs that you mentioned yourselves—on the private sector. That is particularly important, because some studies have estimated that the private sector costs can be as much as twenty times the government's costs. It is a hidden form.

Mr. Hay: It is a hidden cost.

Miss Priest: Then there would be some form of limits put on the amount that the government could impose on the private sector, possibly structured by agency or by department; these things can be worked out in different ways. If a department in an emergency felt it had to do something, it would go back for a supplement, the same way you do with an expenditure budget. But it would require the setting of priorities and an assessment of the benefits, of course, because the department would in effect have to decide how it was going to spend its notional money, its notional budget.

Mr. Hay: This gets down to cost benefit and the end, does it?

Miss Priest: That would probably be inherent in the decision-making within the department, because in order to decide where it was going to spend its budget or where it was going to impose its compliance costs, presumably it would want to get the most bang for its buck. So it would probably be doing some sort of cost-benefit analysis in making its decision.

Mr. Hay: It is a very interesting approach. I would make a couple of comments, again not claiming to be experts in these things.

First, what we are trying to do can be obscured by numbers and studies. The U.S. agencies are not having any trouble getting these funds in the end. They just learn how to do all these things we have just suggested and bring a whole other level of argument to the case. Our system as it exists is superior to the system they are working in, in my own view.

Miss Priest: Which aspects of the system?

Mr. Hay: The agency system they are operating out of, let us say EPA, or something like that. The response of the EPA to the challenge of industry has been to devise a system in

[*Traduction*]

l'administration gouvernementale, mais à votre avis nous proposons ici une façon importante de régler le problème.

Ce qui importe, c'est de reconnaître que le coût qu'engendrera ce règlement dans l'économie. Ainsi, le budget traduira non pas uniquement le coût que le gouvernement prévoit, mais également son coût global.

M. Berger: Monsieur le président, il serait peut-être utile qu'un membre de notre personnel professionnel explique le concept des budgets de réglementation.

Le président: Margot Priest, je vous prie.

Mlle Priest: Le concept du budget de réglementation a pris naissance aux États-Unis. Il exigeait en premier lieu que le gouvernement définisse ses propres dépenses administratives de réglementation. Ensuite, on effectuait une certaine évaluation des frais de conformité—les frais sociaux directs, et non indirects, analogues aux dépenses dont vous avez vous-même fait mention pour le secteur privé. Cet aspect de la définition est particulièrement important parce que certaines études ont jugé que les frais du secteur privé pouvaient s'élever à vingt fois celles du gouvernement, sous une forme cachée.

M. Hay: C'est une dépense cachée.

Mlle Priest: Ensuite, on a d'une certaine manière limité le montant que le gouvernement pouvait imposer au secteur privé, éventuellement déterminé par l'organisme ou le ministre compétent. Ces détails peuvent être définis d'une foule de manières. Si en cas d'urgence, un ministère décidait qu'il devait faire quelque chose, il demanderait un supplément, de la même manière que nous procédons pour une dépense budgétaire. Mais il lui faudrait fixer un ordre de priorité et évaluer les avantages, naturellement, parce qu'en fait, le ministère doit décider de la manière dont l'argent, le budget conceptuel, sera dépensé.

M. Hay: Ce qui revient en fin de compte à la rentabilité, n'est-ce pas?

Mlle Priest: Cela dépendrait sûrement de la décision prise par le ministère car pour décider de la manière de dépenser son budget ou de l'imposition des frais de conformité, il voudrait sûrement en retirer le plus d'argent possible. Il effectuerait donc une certaine forme d'analyse de rentabilité.

M. Hay: C'est une méthode intéressante. J'aimerais apporter quelques commentaires, sans prétendre être un expert dans ce domaine.

En premier lieu, ce que nous essayons de faire peut être assombri par un grand nombre d'études. Les organismes américains n'ont pas de difficulté à se procurer ces sommes en fin de compte. Il ne font qu'apprendre ce que nous venons de proposer et étayer le cas d'un ensemble d'arguments d'un autre ordre. Tel quel, notre système est supérieur au système dans lequel ils œuvrent, à mon humble avis.

Mlle Priest: Quel aspect du système?

M. Hay: Le système de l'organisme qu'ils connaissent, disons l'EPA ou d'autres. Pour répondre au défi de l'industrie, l'EPA a conçu un système permettant de surmonter les défis

[*Text*]

which they can overcome those challenges with more numbers. That is my impression of it, and that is the problem that I think our people had with it, and we do have pretty good connections with our folks in the U.S. In the end, the EPA or whoever is able to develop that budget and to get it through. It does not assist in the participation of industrial folks and everybody in putting that together. It is that consultation area that I would encourage, rather than the structure of the operation of the government in the absence of the input from the private sector.

Miss Priest: I think ultimately you would have to rely enormously on the private sector to get the compliance estimates.

Mr. Weldon: In theory, at least, the way the system works is that Parliament decides how much money different groups will have. That is the theoretical supposition. Parliament decides that a given ministry or board will have thirty million dollars to do all of its work, and that board presumably has a number of choices to make. It could spend all its money on hiring 500 more inspectors, or it could decide to have fewer inspectors and set up some research labs or something.

• 1150

Mr. Berger: I could give you a practical example, a very simple example.

Let us say your company was the total chemical industry in Canada.

An hon. Member: It is.

Mr. Hay: I wish it was.

Mr. Berger: You have estimated there that your costs of compliance with government regulations are $20 million. Parliament would set a budget for all government departments. Let us presume that $20 million was all from federal regulations. Parliament would set a budget and would say to its departments, Okay, you are causing costs of compliance in the chemical industry of $20 million and we will allow you a 10 per cent increase this coming year, which would be $22 million; you cannot go beyond that. This means that if they want to introduce a new regulation, one which might have costs of compliance of, let us say, $5 million on your industry, before they could do it they would have to try to reduce the costs of compliance or they would have to go through all of the other regulations and say well, maybe these ones, which we imposed upon Dow Chemical ten years ago, are no longer necessary, or maybe we have to streamline our forms in some way so that they can bring their costs down and we can squeeze this new regulation into this $22-million budget.

Mr. Hay: I understand what you are saying. In fact, they are able, if they do not get it done this year, to get it done next year. It is that kind of a budgeting system. It may be a great improvement on what we have today.

Mr. Berger: It is a theoretical concept. It requires a lot of testing. We wanted to explore the idea with you.

Mr. Hay: I understand.

Mr. Berger: I think that is enough, Mr. Chairman.

[*Translation*]

avec plus de chiffres. C'est l'Impression que j'en ai, mais c'est à mon avis la difficulté que nos employés ont dû affronter. Or nous avons d'assez bons rapports avec nos collègues américains. En dernier lieu, l'EPA ou autre est capable de mettre au point ce budget et de le respecter. Il n'aide pas la participation des collègues industriels en vue de sa mise au point. C'est cet aspect de la consultation que j'encourage plutôt que l'organisation de l'activité gouvernementale en l'absence d'une participation du secteur privé.

Mlle Priest: J'imagine qu'en dernier ressort, vous dépendriez énormément du secteur privé pour l'obtention de prévisions de conformité.

M. Weldon: En principe, du moins, le système fonctionne parce que le Parlement décide du montant d'argent attribué aux différents groupes. C'est la formule théorique. Le Parlement décide qu'un ministère ou un conseil disposera de 30 millions de dollars pour effectuer tout son travail et que le conseil peut recourir à un certain nombre d'options. Il pourrait dépenser tout l'argent en embauchant 500 autres inspecteurs ou décider de réduire le nombre des inspecteurs et d'installer quelques laboratoires de recherche ou une autre formule.

M. Berger: Je pourrais vous donner un example pratique très simple.

Disons que votre société représente l'ensemble de l'industrie chimique au Canada.

Une voix: C'est le cas.

M. Hay: J'aimerais bien que ce le soit.

M. Berger: Vous avez évalué à 20 millions de dollars les frais de conformité aux règlements du gouvernement et le Parlement adopterait un budget pour l'ensemble de ses ministères. Supposons que ces 20 millions de dollars découleraient tous de règlements fédéraux. Le Parlement adopterait un budget et dirait à chaque ministère: «D'accord, vous entraînez des frais de conformité de 20 millions de dollars à l'industrie chimique et nous vous accordons une augmentation annuelle de 10 p. 100, soit 22 millions de dollars l'année suivante et ainsi de suite, mais vous ne pouvez pas dépasser ce seuil. Si vous voulez adopter un nouveau règlement qui entraînerait des frais de conformité de, disons, 5 millions de dollars à votre indistrie, avant de le faire, essayer de réduire les frais de conformité ou réexaminer tous les autres règlements et voir si certains règlements imposés à la Dow Chemical il y a dix ans ne sont plus indispensables ou préciser nos formulaires de manière à réduire leurs frais administratifs et à inscrire ces nouveaux règlements dans le budget de $22 millions de dollars.

M. Hay: Je comprends. En, fait, ils peuvent, s'ils ne l'obtiennent pas cette année, l'obtenir l'année suivante. Ils s'agit d'un genre de système de budgétisation qui pourrait grandement améliorer le système actuel.

M. Berger: Il s'agit d'un concept théorique qui exige vérification. Nous voulions nous entretenir de cette idée avec vous.

M. Hay: Je comprends.

M. Berger: Je crois que c'est tout, monsieur le président.

[*Texte*]

The Chairman: Do you have one more question, Mr. MacLellan?

Mr. MacLellan: If this type of mechanism was implemented by government, would your company be able to provide the data?

Mr. Hay: I think that is what would happen. That is, there would be a huge demand and our inappropriate costs would go up.

I think we would argue that we do know, as corporate citizens, what needs to be done in the area of the chemical industry, if I can put it that way. This is on the borderline of providing more and more data. It has happened, you know, that a fellow has come along and said, We are thinking about a regulation, or, here is the regulation we are starting to put into force and we would like to talk to you about it. When we are all finished and say, Well, what did you think about our pitch?, what they say is, Well we do not know yet. We came to you first to find out what you would say, now we are going to the other guys. That kind of interface always leaves us wondering who is really in charge.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

On pages 33 and 34, your brief states that for reports or opinions of agencies, professional staff are used in the rendering of decisions. They should be put on the public record and the staff should be subject to examination and cross-examination. Do you have any examples of that regulatory decision-making process where you have been involved in that kind of circumstance?

Mr. Hay: I would let Mr. Weldon speak on that.

Mr. Weldon: I think this is a comment that would apply to any board which has its own staff. We have dealt with a good many boards and commissions of one kind or another, and what happens is that when these boards and commissions are first set up they are usually given enough money to hire sufficient staff to support them in their work. What this is saying is that there may be a public hearing involving an applicant and interveners, the matter is thrashed out in public, yet we do not have data to prove what we say. There is a widely held belief among people who deal with these people that when the public hearing is finished the people on the board or commission go into the backroom sort of, consult their staff and consider confidential staff reports of one kind or another.

• 1155

We have one specific example that happened a number of years ago. We had what may have been the first case before the antidumping tribunal when it was first set up a number of years ago. The deputy minister of National Revenue found there had been dumping and he referred the matter to the antidumping tribunal to examine the question of injury. There

[*Traduction*]

Le président: Avez-vous une dernière question à poser, monsieur MacLellan?

M. MacLellan: Si ce genre de mécanisme était adopté par le gouvernement, votre entreprise serait-elle en mesure de fournir les données y afférentes?

M. Hay: Je crois que c'est ce qui se produirait, il y aurait une forte demande et nos frais inappropriés s'en trouveraient accrus en conséquence.

Nous pourrions vous dire que nous savons déjà en tant qu'entité dûment constituée en corporation, ce qui devrait être fait dans le domaine de l'industrie chimique, si je peux m'exprimer ainsi. Il s'agit à la limite de fournir de plus en plus de données. Il est déjà arrivé, vous savez, que des gens viennent nous voir pour nous dire: «Nous pensons adopter un règlement» ou «Voici le règlement qu'on va mettre en vigueur et dont nous aimerions nous entretenir avec vous.» Après que tout est fini, nous leur demandons ce qu'ils pensent de la formule. Alors ils nous répondent: «Eh bien, nous ne savons pas encore. Nous sommes venus vous en parler en premier lieu pour savoir ce que vous en penseriez et maintenant nous allons demander l'opinion d'un autre.» Ce genre de rapport nous a toujours laissés perplexes quant à l'identité des personnes compétentes.

Le président: M. Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

Aux pages 37 et 38 de votre mémoire, vous stipulez que les rapports ou opinions des organismes du personnel professionnel des corps administratifs servent à rendre une décision, qu'ils devraient figurer officiellement dans les comptes rendus publics et que le personnel professionnel de ces organismes devrait être assujetti à un interrogatoire et à un contre-interrogatoire. Possédez-vous un exemple de ce processus de prise de décision de réglementation où vous avez pu connaître ce genre de circonstances?

M. Hay: Je laisserai M. Weldon commenter à ce propos.

M. Weldon: Ce commentaire s'applique à tous les conseils qui possèdent leur propre personnel professionnel. Nous avons travaillé avec bon nombre de conseils et de commissions de tout genre ou autre, et lorsque ces conseils et commissions sont mises sur pied, elles reçoivent assez d'argent pour engager un personnel compétent pour les aider dans leur travail. D'après le document il se peut que lors d'une audience publique à laquelle participe un demandeur et un intervenant, la question soit débattue en public, que nous n'ayons aucune donnée pour prouver nos dires, mais il est très fréquent de constater chez les personnes qui sont en contact avec ces personnes que, dès la fin de l'audience, les membres du comité ou de la commission se retranchent dans les coulisses, consultent leur personnel professionnel et jugent confidentiels les rapports de ce personnel d'une manière ou d'une autre.

Nous pouvons vous faire part d'un exemple précis qui est survenu il y a un certain nombre d'années. Il s'agit peut-être du premier cas devant le trbunal antidumping après sa création. Le sous-ministre du Revenu avait décidé qu'il y avait eu dumping et il a porté la cause devant le tribunal afin d'examiner la question des dommages. On a tenu une audience, nous

[*Text*]

was a hearing and we submitted a very substantial amount of data to prove injury to us, because we were the complaining party. There was argument on both sides and evidence by other people, and some time later the antidumping tribunal rendered its decision. It may be an oversimplification, but in effect they said there was no injury.

Subsequently, one of our people was here in Ottawa and he happened to see an individual whom he thought he recognized. He introduced himself and it appeared that the individual was on the staff of the antidumping tribunal. He had sat through the hearing in the hearing room, he has sat to one side and he had not given evidence or submitted the report that he had prepared. Our man told him we really did not understand why the tribunal gave the decision it did because the decision could not be supported by the evidence, and the staff member said, Oh well, in my report I advised the tribunal so and so and so and so. Our man was very indignant becase he was satisfied that the staff member was acting on completely wrong assumptions.

The point we are making here is that we have no objection to boards being advised by staff, but if staff reports and staff opinions are going to be used as the basis for the decision then the staff people should not be consulted later, they should be put on the stand and examined to find out whether their opinions are any good or whether their facts are correct. To the extent that this kind of information is going to be used in rendering the decision, it should all be out in the open. That is the point we are making here.

Mr. Anguish: Your proposal would apply to all documents and material prepared by the staff which would affect the decision.

Mr. Weldon: Yes. Confidential staff memos too. We deal with a number of boards.

Mr. Hay: It would eliminate an awful lot of unhappiness with the system for everybody concerned if the staff was there to be cross-examined, to establish the basis of their data and so on. There are many places where this goes on—the National Energy Board, for example.

Mr. Weldon: We make the point here, I think, that we would find it intolerable, as individuals involved in an automobile accident case where there had been personal injury and perhaps disability, if we found out later that the judge had rendered his decision on the basis of having on staff his own expert in automobile design, his own neurosurgeon. You would go through a court procedure where presumably a bunch of experts would appear and you would give evidence; then the judge would go in the back and consult his own people, who would give him their private opinions and which would be the basis of the decision. I do not think we would tolerate that kind of a system.

The point we are making here is that boards and commissions are making decisions on very substantial property and economic matters, and those decisions should be based on what is on the public record.

[*Translation*]

avons soumis un nombre considérable de données pour prouver qu'il y avait préjudice à notre égard parce que nous étions la partie plaignante. Les deux parties ont présenté des arguments et des preuves, d'autres personnes ont apporté des témoignages et un peu plus tard, le tribunal a rendu sa décision. Cela peut sembler une simplification poussée à l'extrême, mais il a conclu qu'il n'y avait pas matière à préjudice.

Par la suite, un de nos employés qui se trouvait à Ottawa par hasard a rencontré une personne qu'il a cru reconnaître. Il s'est présenté et il s'est avéré que la personne en question faisait partie du personnel professionnel du tribunal. Il avait assisté à toute l'audience, il n'avait pas témoigné ou soumis le rapport qu'il avait préparé. Notre employé lui a dit qu'il ne comprenait pas la décision du tribunal qui ne pouvait pas s'appuyer sur la preuve fournie. L'autre lui répondit alors que dans son rapport, il avait conseillé ceci, ceci et cela au tribunal. Notre employé était fort indigné parce qu'il était convaincu que l'autre partait d'hypothèses erronées.

Nous voulons tout simplement vous dire que nous ne nous opposons pas à ce qu'un comité soit doté d'un personnel professionnel, mais si ces employés donnent un rapport et si leurs opinions doivent servir de fondement à la décision prise, ce personnel ne devrait pas être consulté après la tenue des audiences, mais être tenu de témoigner et d'être contre-interrogé afin de voir si son opinion est fondée. Comme ce genre de renseignement doit servir à la prise d'une décision, il devrait être rendu public. C'est notre avis.

M. Anguish: Cette suggestion porterait sur tous les documents et textes préparés par le personnel professionnel qui influerait sur la décision.

M. Weldon: Oui. Sur les notes de service confidentielles également. Nous faisons affaire avec un certain nombre de comités.

M. Hay: La contre-interrogation du personnel professionnel destinée à prouver le fondement de leurs renseignements et autres permettrait d'éliminer une grande partie des critiques formulées à l'égard du système par les personnes visées. Cela s'applique à un grand nombre de comités dont, l'office national de l'énergie, par exemple.

M. Weldon: Nous voudrions préciser que nous trouverions intolérable qu'une victime d'un accident de la circulation qui a subi des blessures corporelles et qui est peut-être atteinte d'une invalidité, découvre plus tard que le juge a rendu sa décision sur la foi de son propre expert en dessin automobile ou de son neurochirurgien personnel. Vous allez devant un tribunal où, de toute évidence, un certain nombre d'experts sont appelés à donner leur témoignage. Le juge va ensuite en coulisse pour consulter ses propres experts qui lui donnent leur opinion personnelle sur laquelle il fonde sa décision. Je ne crois pas que l'on puisse tolérer une telle situation.

A notre avis, les comités et commissions prennent des décisions sur des questions économiques et foncières très importantes et ces décisions devraient à ce titre se fonder sur une preuve publique.

[*Texte*]

Mr. Anguish: Moving on in the brief that you submitted to us, pages 35 to 37 deal with public interest groups. You do not seem to be very receptive to the involvement of public interest groups. You refer to them as being sometimes self-promoting and impeding regulatory matters. Do you have any experience working with public interest groups?

Mr. Hay: Perhaps I could make a comment. If you read it that way, we have written it somewhat incorrectly. We think they contribute in the process of getting things done. The question we are really speaking to is the funding of the public interest group. Our basic position is that a public interest group should be able to raise its own funds. They have been very effective; that is part of the reason the regulations are here. They have been effective and they are operating well and they do represent various groups of citizens. We think that is fine. I think our problem is to somehow fund them other than by funding from those people who are supporting that particular point of view. That is the point that is really raised.

• 1200

Mr. Weldon: If you look at page 37, the last paragraph, our principal objection is expressed in the first statement there.

At one time citizens did their own speaking. I do not know how many of you gentlemen have been involved in municipal politics, but I have been, and it is a common sight, in a council chamber, to see a chamber full of angry citizens. Certainly that is democracy. Those people are coming themselves and they pick one of their more articulate members to get up and make the pitch on behalf of the group to the city council on some planning or rezoning matter or something. That is the way this sort of thing all developed. What has happened is that over the years, with the complexity of modern society, there has developed a system whereby we have an industry—we identify it as an industry—made up of professionals who derive their sole professional revenue, or a substantial part thereof, from representing individuals.

I am a lawyer and I have no objection to a lawyer who specializes in environmental law acting on behalf of a client. There is no objection to that at all. There is nothing wrong with the client, through his lawyer, saying what he wants to say to public officials. But I do think that when you have executives, directors of public interest organizations, full-time scientific people, lawyers, professors and so on, who derive a very substantial part of their income from promoting public controversy of one kind or another; then what is developed is a public advocacy industry which has its own interests; and to the extent that we use public funds to support an industry which is really intent on perpetuating itself . . .

Mr. Anguish: You are fairly firm in believing then that the public interest groups should have a way of raising their own funds and not be dependent on government funding. Is that it?

[*Traduction*]

M. Anguish: Aux pages 39 à 41 sur les groupes de pression, vous ne semblez pas très heureux de leur activité. Vous ne semblez pas enchanté par l'engagement de ces groupes. Vous les présentez parfois comme étant intéressés à leur propre promotion et entravant les questions de réglementation. Avez-vous eu des expériences de travail avec des groupes de pression?

M. Hay: Vous me permettrez un commentaire. Si c'est ce que vous lisez dans notre document, alors nous ne nous sommes pas bien exprimés. Nous estimons au contraire que leur contribution est valable. Mais nous nous sommes intéressés à la question du financement de ces groupes. Nous sommes d'avis qu'un groupe de pression devrait pouvoir recueillir les fonds nécessaires à son travail. Ils ont donné de très bons résultats et c'est en partie à cause d'eux que les règlements existent. Ils sont efficaces, ils travaillent bien et ils représentent plusieurs groupes de citoyens. Nous ne nous opposons pas à leur existence, mais nous avons de la difficulté à accepter un autre mode de financement que l'auto-financement par la cueillette d'argent auprès de gens qui partagent leur point de vue. C'est le commentaire que je voulais faire.

M. Weldon: La principale objection que nous formulons se trouve à la première phrase du dernier paragraphe de la page 41.

A une certaine époque, les citoyens parlaient en leur propre nom. Je ne sais pas combien d'entre vous se sont adonné à la politique municipale mais personnellement, j'y ai participé et il est de notoriété publique que la salle du conseil est bondée souvent de citoyens enragés. C'est un signe de démocratie. Ces gens viennent eux-mêmes, choisissent la personne qui s'exprime le mieux comme porte-parole pour présenter leurs doléances sur une question quelconque de planification, de zonage ou autre. C'est ainsi que les choses ont commencé. Mais avec le temps, compte tenu de la complexité de la société moderne, on a vu évoluer un système dans lequel une industrie, que nous identifions comme telle, forme des professionnels qui tirent leur seul revenu professionnel ou une grande partie de ce revenu de la représentation des citoyens.

Je suis avocat et je ne m'objecte pas à ce qu'un avocat qui se spécialise en droit de l'environnement représente un client. Rien n'empêche le client, par l'entremise de son avocat qui, disons, veut communiquer un message à des fonctionnaires de le faire. Mais à mon avis, en face de directeurs, de membres du conseil d'administration, de groupes de pression, de scientifiques, d'avocats, de professeurs et d'autres employés à plein temps qui tirent une partie importante de leur revenu en encourageant la controverse publique d'une manière ou d'une autre, on institue une industrie de la défense publique qui poursuit ses propres intérêts. Or, si nous accordons des deniers publics pour soutenir une industrie qui vise vraiment à se perpétuer . . .

M. Anguish: Vous croyez fermement que les groupes de pression devraient se financer eux-mêmes et ne pas dépendre du financement du gouvernement, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. Weldon: I am sure that all of you gentlemen will have had the experience of receiving, either orally or in written form, representations. Let us say we are the committee for better understanding of trade relations, just to invent a name, and we represent the people of Canada. Wild statements of that kind are made by public interest groups. What may actually happen is that four or five people who have similar views get together and form an organization.

Mr. Anguish: Politicians do the same thing.

Mr. Weldon: Then they come forward with a grandiose name, giving the impression that they have a constituency of thousands or millions of people, when it may just be three or four people. Even one individual should have the right to speak his piece, but we should not permit three or four people with a grandiose name claiming to represent half the country to come forward and use public funds to prolong or whatever a public hearing. If it is a large group then they should be able to raise their own funds.

Mr. Anguish: Are you familiar with the Office of the Comptroller General within government and a program they have implemented called the Socio-Economic Impact Analysis? Have you any familiarity with that program?

Mr. Hay: Really just since being here.

Mr. Anguish: I have one concluding question, Mr. Chairman, and it concerns the regulations placed on you, whether it is self-regulatory or regulations that government places on you. You have mentioned the vested interests of funded public interest groups and the regulation of government as being a burden on you in some areas. Mr. Douglas mentioned that many of the things that are regulated would be done by your company in any event. Do you feel your industry could be self-regulating without public interest involved in it; that without government regulation you would be at the level you are at now?

• 1205

Mr. Hay: I think that would be stretching it. I think we are responsive to the society we are in and to society changes. We are aware of what is going on around us; we are not living in our own little cocoon in Sarnia, hoping the world will leave us alone. We do pay attention to the social aspects of our corporate entity, and to that extent we do understand what it is happening or what has happened, or what is worrying you people and the people in Canada as it affects our industry. So we are and have been heavily involved in what public interest groups are saying, and we have on many, many occasions been in hearings with them and listened to them and so on.

On the question of self-regulation, what happens is that we do not have to be hit with a great big mallet. We are a lot brighter than we are given credit for, and some of that is in our approach. When you detect a change in the social environment for any number of reasons, you may think nobody over there in

[*Translation*]

M. Weldon: Je suis convaincu, messieurs, que vous avez tous reçu à un moment quelconque des instances de vive voix ou par écrit. Disons que nous formons le comité chargé d'une meilleure compréhension des relations commerciales, pour inventer un nom, et que nous représentons la population canadienne. Les groupes de pression font des déclarations de ce genre. En fait, il est fort possible que quatre ou cinq personnes partagent les mêmes opinions, se réunissent et forment une organisation.

M. Anguish: Les politiciens font la même chose.

M. Weldon: Mais ils ne s'affublent pas d'un nom éloquent, pour donner l'impression qu'ils représentent des milliers ou des millions de citoyens alors qu'ils ne sont guère que trois ou quatre. Tout citoyen devrait avoir le droit de s'exprimer, mais nous ne devrions pas permettre à trois ou quatre personnes réunies sous un titre flamboyant, de prétendre représenter la moitié de la population du pays et de demander des deniers publics pour prolonger les audiences publiques ou autres. S'ils représentent vraiment un groupe important de citoyens, ils devraient donc être en mesure de s'autofinancer.

M. Anguish: Connaissez-vous le bureau du Contrôleur général du gouvernement et le programme qui a été mis sur pied: l'Analyse de l'impact socio-économique? Connaissez-vous un peu ce programme?

M. Hay: Vraiment, seulement depuis mon arrivée.

M. Anguish: J'aimerais poser une dernière question, monsieur le président, à propos des règlements qui vous sont imposés, qu'ils soient auto-réglementaires ou des règlements que le gouvernement vous impose. Vous avez parlé des intérêts personnels des groupes de pression financés et du fardeau que représente le règlement du gouvernement dans certains domaines. M. G. Douglas a mentionné que bon nombre de tâches réglementées auraient été accomplies de toute manière par votre entreprise. Avez-vous l'impression que votre industrie pourrait s'auto-réglementer sans l'intervention des groupes de pression, que sans la réglementation gouvernementale, vous en seriez-où vous êtes?

M. Hay: Je crois que cela soulignerait son rôle. A mon avis, nous témoignons de la société dans laquelle nous vivons et des changements qu'elle subit. Nous savons ce qui se passe autour de nous, nous ne vivons pas dans notre petit cocon à Sarnia, en espérant que le monde nous laisse en paix. Nous nous intéressons aux aspects sociaux de la société et dans ce contexte, nous comprenons ce qui se passe aujourd'hui, ce qui s'est passé hier et ce qui vous inquiète les citoyens et le peuple canadien, car cela se répercute sur notre industrie. Ainsi, nous sommes très attentifs aux revendications des groupes de pression et à plusieurs occasions, d'ailleurs, nous avons participé à des audiences, les avons écoutés et ainsi de suite.

Quant à la question de l'auto-réglementation, nous n'attendons jamais d'être frappés au vif pour agir. Nous sommes beaucoup plus intelligents qu'on ne le dit et cela transpire dans nos documents. Lorsque vous décelez un changement de climat social pour toutes sortes de raisons, vous pensez peut-être que

[*Texte*]

that company is worrying about it, but we would respond to that as soon as we could.

For example, our data on chemicals is a very important part of our business. Since the 1930s we have had a toxicological laboratory, one of the finest in the world, in Midland, Michigan. We are recognized experts in many, many areas. We have wide contacts with the people who are researching in human health and so on in chemicals, and we find out this data long before the regulatory people. If it says there is something the matter with a particular chemical, we would give that to the regulatory people so they know about it.

In any event, we are a source, or we are tied in to that scientific world very firmly. Our response will be on our own hook. Our response does not require the development of a long, regulatory process.

Mr. Anguish: Excuse my ignorance, but is there an internal code of ethics in the chemical industry?

Mr. Hay: No, I think there is a realization about the chemical industry, and it goes way back in history. This is my own theory. The chemical industry exists because we have learned to do very hazardous things safely. That is how it operates. So there has been a very high standard of safety or industrial hygiene or environment and so on relative to maybe the feeling in other industries. I do not mean the whole industry, because there are many obvious examples you could present to show that is not 100 per cent true. But the realization has come, I think, that the truly successful chemical company over this time period has paid attention to those details. I can cite not only our own company. One of the world's outstanding authorities on safety is the Dupont Company and they have been that way since they first started making explosives in the Brandywine River in eighteen hundred and something.

Mr. Anguish: One final question, Mr. Chairman, that came to mind.

When there is a regulation placed on you by a government, whether it be provincial or federal, is a cost-benefit analysis one of the first things you do within your own company before making any response to it?

Mr. Hay: The cost-benefit analysis is applicable to certain things, but I think our first judgment would be, do we think this is appropriate; and, for many of the things we are doing, can we do it, is it technologically feasible. Is the data on which this rests real, in terms of its harm or what we are trying to correct or whatever. Do we have similar data, do we agree with this.

We have done very few cost-benefit analyses because I think we are immersed in our industry. We are different than the regulator and we can draw, if you like, a judgment about a given regulation based on what we know about that particular chemical in the environment we are operating in.

[*Traduction*]

la société y est indifférente. Or, nous y répondons dès que possible.

Prenons le cas de nos statistiques sur les produits chimiques qui compte pour une grande partie de notre production. Depuis les années '30, nous avons un laboratoire de toxicologie, l'un des plus perfectionné au monde, à Midland, au Michigan. Nous sommes considérés comme des experts dans bon nombre de domaines et nous entretenons beaucoup de contacts avec les chercheurs dans le domaine de la santé et des produits chimiques, et nous possédons toutes les données bien avant le personnel de la réglementation. Si l'on s'inquiète au sujet d'un produit chimique donné, nous donnons ce renseignement au personnel de la réglementation et les mettons au courant.

De toute manière, nous constituons une source et nous sommes étroitement liés au monde scientifique. Nous répondons de notre propre initiative. Nous n'avons pas besoin d'un long processus de réglementation.

M. Anguish: Excusez mon ignorance, mais existe-t-il un code d'éthique dans l'industrie chimique?

M. Hay: Non, mais il y existe un certain esprit qui remonte à bien des années. C'est la théorie que je défends. L'industrie chimique existe parce que nous avons appris à travailler d'une manière sécuritaire avec des produits très dangereux. C'est simple. Nous avons toujours prôné un seuil de sécurité ou d'hygiène du milieu très élevé, contrairement au sentiment que l'on peut avoir dans d'autres industries. Je ne parle pas pour l'ensemble de l'industrie, parce qu'il existe des exemples flagrants que vous pourriez me citer qui infirment mes propos. Mais cette prise de conscience existe et je pense que toute bonne entreprise chimique a appris à attacher de l'importance à ces détails. Je puis vous citer l'exemple non seulement de notre société, mais également celui de l'une des plus grandes compétences en matière de sécurité au monde, la *Dupont Compagnie* et cela, depuis qu'elle a commencé la fabrication d'explosifs à Brandywine River, en dix huit cent et quelque.

M. Anguish: Une dernière question qui me vient à l'esprit, monsieur le président.

Lorsqu'un gouvernement vous impose un règlement, qu'il soit fédéral ou provincial, votre société fait-elle tout d'abord une analyse de rentabilité avant d'y répondre?

M. Hay: L'analyse de rentabilité porte sur certains détails, mais je crois que notre première pensée serait la suivante: «Croyons-nous qu'il soit pertinent et pouvons-nous le faire pour bon nombre de nos activités? Est-ce possible sur le plan technique? Les données qui découlent de ce règlement sont-elles justes et que cherche-t-on à corriger ou etc.? Possédons-nous des renseignements de ce genre et sommes-nous d'accord?

Nous avons rarement effectué des analyses de rentabilité pour la simple raison que nous sommes absorbés par notre travail. Nous sommes différents de l'auteur du règlement et nous pouvons porter, si vous le permettez, un jugement à partir de ce que nous connaissons sur le produit chimique donné dans le milieu où nous œuvrons.

[*Text*]

• 1210

Mr. Anguish: Mr. Chairman, sorry. One more final question has come to mind.

Has there ever been a government regulation, either provincial or federal, that has come to you as a complete surprise; one you had no awareness of before its arriving on you as a burden?

Mr. Weldon: There was one very recently. Just this summer the province of Saskatchewan decided to pass a bill having to do with transportation accidents involving hazardous commodities. My recollection is that between introduction of the bill on first reading and third reading two weeks elapsed. To the best of our knowledge, there was no consultation whatever with any of the people involved in the industry who would be most directly concerned with it.

In my department we subscribe to all the gazettes, all the sessional literature, the hansards, the bills. When Parliament is going full blast the Queen's Printer simply cannot keep up with the load. I know individual members get their material on their desks in the morning, your first drafts and so on of *Hansard*, but when you are going at it there is such a volume of paper that the system cannot keep up with it; so even those of us who subscribe to that literature simply do not get it. Then throw into the system the difficulties of getting it from Ottawa out to the suburbs where we live.

This piece of legislation, which is very important legislation, actually got third reading and was passed before we were even aware of it.

Mr. Hay: But I think we should add that the vast majority of things that come our way we do have an opportunity to talk about. We may not have any effect, but at least we have an opportunity to talk.

Mr. Weldon: This problem is most apparent, of course, in the closing days of a parliament or one of the legislatures. A minister may have committed himself to getting some legislation passed, you have been involved in a lot of other matters and time is running out, and suddenly the legislation smashes its way through. Committees are in a difficult position in that you are running out of time, members are on four different committees, and there are not enough days to hold the committee meetings. I think that is what happens at the end of a parliament. If there is a concern about adequate notice that is the time when it really comes. It is a fact of life.

Mr. Anguish: Thank you.

The Chairman: Can we turn now to Mr. Pierre Deniger, please.

Mr. Deniger: Thank you. On page 2 of your brief, the underlined section, I must say that I agree with your statement there. As a politician, I have often found that people do not realize the difference between a decision by a regulatory tribunal and the government. They link them together I sometimes am very upset when I am being blamed for a regulatory decision I might have disagreed with, and one I have absolute-

[*Translation*]

M. Anguish: Je m'excuse, monsieur le président, mais une toute dernière question me vient à l'esprit.

Avez-vous déjà été assujettis à un règlement fédéral ou provincial qui vous a pris par surprise, auquel vous ne vous attendiez pas avant qu'on ne vous l'impose?

M. Weldon: Il y en a eu un récemment, cet été. La province de la Saskatchewan a décidé d'adopter un projet de loi sur les accidents de transport de produits dangereux. Si je me rappelle bien, entre le moment de l'introduction du projet de loi en première lecture et la troisième lecture, il ne s'est écoulé que deux semaines. A ma connaissance, on n'a aucunement consulté les personnes de l'industrie intéressées qui étaient touchées le plus directement.

Dans mon service, nous sommes abonnés à toutes les gazettes, à tous les documents parlementaires, aux débats et aux projets de loi. Lorsque le Parlement tourne à fond de train, l'Imprimeur de la Reine ne peut suffire à la tâche. Je sais que certaines personnes reçoivent leurs documents sur leur bureau le matin, les premières ébauches et d'autres des débats, mais pour les consulter toutes, il faut dépouiller une si grande paperasse que le système ne peut suffire. Même nous qui sommes abonnés à cette documentation nous ne pouvons en prendre connaissance. Ajoutez à cela les difficultés de réception des documents d'Ottawa dans les banlieux où nous vivons.

Cette mesure législative qui est très importante a reçu sa troisième lecture et a été adoptée avant que nous en ayons appris l'existence.

M. Hay: Mais je crois que nous devrions ajouter que dans l'ensemble nous sommes au courant de ce qui se passe et nous avons l'occasion d'en discuter. Nous n'obtenons peut-être pas les résultats escomptés, mais au moins nous avons l'occasion d'en parler.

M. Weldon: Le problème est naturellement plus aigü aux jours de clôture du Parlement ou des législatures. Un ministre peut s'être engagé à faire adopter une mesure législative, vous avez été absorbé par un bon nombre de questions, le temps file et soudainement la mesure législative échoue. Les comités se trouvent dans une situation difficile, du fait que le temps manque, que les membres font partie de quatre comités différents et qu'il n'y a pas suffisamment de jours pour tenir les réunions. Je pense que c'est la situation qui prévaut à la fin d'un parlement. Si l'on s'inquiète de ne pas être averti à temps, c'est bien à ce moment que l'on a le plus de difficultés. C'est la vie.

M. Anguish: Merci.

Le président: Et maintenant, M. Deniger, je vous prie.

M. Deniger: Merci. En page 4 de votre mémoire, dans la partie soulignée . . . Je dois dire que je suis d'accord avec votre énoncé. En tant que politicien, j'ai souvent trouvé que les gens n'étaient pas conscients de la différence qui existe entre une décision prise par un tribunal de réglementation et le gouvernement. Ils les associent toujours et je suis souvent blâmé pour une décision sur laquelle je n'exerce aucun pouvoir ou pour

[*Texte*]

ly no power to change. Maybe that is why I am one of those who feels there should always be appeal to Cabinet versus getting into the judicial.

Turning to the bottom of page 8, your last paragraph, I am not sure I understand the distinction you are trying to make between regulations:

> We would stop short of proposing that all regulations would be required to be submitted to an appropriate Parliamentary Committee... ; but *any regulations passed under a new statute should...*

How do you distinguish?

Mr. Hay: I think we are saying that when the first set of regulations comes under the new statute as it is written, it should go back to a committee to ask. Is that what we thought we were doing when we passed this broad statute. There are many examples of these broad statutes that control wide, wide powers, and it never comes back into public view as to what they are doing with the statute.

That is really what we are saying: that those who pass the statute should get some opportunity to see what happened afterwards. We have a lot of examples, if you want to take the time, of these kinds of statutes.

Mr. Deniger: Let us take, for example, the movement of dangerous goods act.

Mr. Hay: We have that right here.

Mr. Deniger: I think that is a good example. I was involved in that from the time I was a civil servant to a ministerial assistant, an opposition member to the present.

• 1215

An hon. Member: From that elated position to your present position.

Mr. Deniger: What was your company's participation in that, and were you satisfied with the process?

Mr. Hay: There are two examples here. One is how broad it is. Your question was on our participation.

Mr. Deniger: Yes. Was there consultation and are you satisfied with the whole thing.

Mr. Hay: We had quite a bit of consultation. I am not sure that everything in there needs to be done but I think we had lots of opportunity to speak, both ourselves and through the Canadian Chemical Producers' Association, to the people who were working on this. I guess we are out to lunch at the moment, because what has happened is that there is a bill and we really do not know what is going to happen under it. Maybe that is the second part Mr. Weldon would like to talk about. It is so braod that we really do not know whether it is good or bad.

Mr. Weldon: If you look at the bill there is no substantive law in it. It is almost all procedural.

[*Traduction*]

une décision réglementaire que j'aurais désavouée. C'est peut-être pour cette raison que je suis de ceux qui estiment qu'ils devraient toujours y avoir une possibilité d'en appeler au cabinet au lieu de s'adresser au système judiciaire.

Quant au paragraphe du centre de la page 10, je ne suis pas certain de bien saisir la distinction que vous essayez d'établir entre les règlements:

> Nous n'irions pas jusqu'à proposer que tous les règlements soient présentés à un comité parlementaire approprié... mais *tout règlement passé en vertu d'une nouvelle loi devrait*,

En quoi consiste cette distinction?

M. Hay: Nous sommes d'avis que lorsque le texte des premiers règlements qui relèvent de la nouvelle loi devraient être soumis à l'examen d'un comité pour demander si c'est ce qu'il avait pensé faire lors de l'adoption de ce vaste projet de loi. Il existe bon nombre d'exemples de lois très vastes qui accordent de très grands pouvoirs et qui ne reviennent jamais devant le public pour vérifier si elles reflètent bien l'esprit du texte.

C'est tout ce que nous désirons vraiment, que ceux qui adoptent les lois aient l'occasion par la suite d'examiner ce que l'on en a fait. Nous avons bon nombre d'exemples de ce genre de lois si vous en avez le temps.

M. Deniger: Prenons pas exemple le cas de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses.

M. Hay: Nous avons justement cet exemple ici.

M. Deniger: Je crois que c'est un bon exemple. Je m'intéresse à la question depuis que j'ai occupé le poste de fonctionnaire d'un adjoint ministériel présentement député de l'Opposition.

Une voix: De votre ancienne position à votre position actuelle.

M. Deniger: Comment votre entreprise a-t-elle participé et avez-vous été satisfait de toute la question?

M. Hay: Votre question nous permet d'analyser deux aspects de cet exemple: son ampleur et notre participation.

M. Deniger: Oui. Y a-t-il eu consultation et êtes-vous content dans l'ensemble?

M. Hay: Il y a eu une assez grande consultation. Je ne suis pas convaincu qu'il faille être assujetti à tout ce qui est prévu, mais je crois que nous avons eu beaucoup d'occasions de parler en notre propre nom et, par l'entremise de l'Association des producteurs de produits chimiques du Canada, aux personnes qui étaient intéressées à la question. Je crois que nous sommes un peu en dehors de la question en ce moment parce qu'en fait, ce qui s'est passé, c'est qu'il y a eu un projet de loi, mais je ne sais pas vraiment ce qu'il en adviendra. Quant à la deuxième partie de la question, M. Weldon aimerait sûrement vous en entretenir. C'est un sujet si vaste que nous ne savons pas vraiment s'il est bon ou mauvais.

M. Weldon: Le projet de loi proprement dit ne porte sur aucune partie de droit importante. Il s'agit presque entièrement de procédure.

[*Text*]

Mr. Deniger: It is all regulations.

Mr. Weldon: Yes. And if you look through the sections Parliament was not really asked to make any decisions on substantive matters. For example, Sections 4 on deal with offences. Sections 9 on deal with prosecution and evidence. Then 13, inspectors and analysts, powers of inspectors, that sort of stuff. It is all procedural.

Mr. Hay: There is an opening though that says, this covers everything.

Mr. Deniger: At the end it does talk about possible overlaps and says, this bill will supersede everything else.

Mr. Weldon: Yes, but at Section 21 dealing with regulations. It says,

> The Governor in Council may make regulations generally for carrying out the purposes and provisions of this Act . . . .

It is the usual language. Then it gives a list, and the whole body of the law is in the list of things that are intended to be dealt with by the regulations.

As Mr. Hay has said, we acknowledge that there has been extensive consultation with us, but this is an example of the other point we make about the need to perhaps have Parliament review this. Having really dealt only with procedural matters and having handed over the entire substance to the administration, we believe the first set of regulations under this act should come back to a committee so that the members of the committee can be satisfied that the regulations correctly reflect the intent of the legislators.

Mr. Deniger: That would create a tremendous workload. I have felt also that there is a very distinct problem, in that where there is a disagreement between the intent of the regulation or the regulation itself and the industry that it covers, there could be an appeal to the committee. Why should we bother looking at it if everyone is in agreement?

Mr. Weldon: We had a piece of legislation in Ontario last year dealing with transportation of hazardous products. There was a lot of substance in the bill and there were committee hearings lasting for several months; it was a very contentious piece of legislation. The minister did what I thought was a very commendable thing, and very worthwhile. The minister asked the committee to please pass the legislation, he would like it, and the committee said, All right, we will give you the legislation, but because the regulations will be so broad we want an undertaking from you that you will bring the regulations back to us so that we can look at them before you put them into effect. Because there was a provision that the bill would only come into effect when the regulations had been passed.

Mr. Deniger: I think that is a good suggestion.

Mr. Weldon: So the committee was saying, We will give you the bill but you have got to come back so that we know you have done what we intended you to do. That is what is going to happen.

[*Translation*]

M. Deniger: Ce sont des règlements.

M. Weldon: En effet et si vous examinez les articles, on n'a pas vraiment demandé au Parlement de prendre des décisions sur des questions importantes. Ainsi l'article 4 porte sur les infractions. L'article 8 touche les poursuites et la preuve alors que l'article 13, les inspecteurs et les analystes, les pouvoirs des inspecteurs et ainsi de suite. C'est uniquement de la procédure.

M. Hay: Il existe toutefois une déclaration liminaire disant qu'elle recouvre tout.

M. Deniger: A la fin, on y parle des chevauchements possibles et déclare: Ce projet de loi remplace tout ce qui a précédé.

M. Weldon: Oui, mais regarez à la page 21 touchant les règlements, on y dit que,

> le gouverneur en conseil peut adopter des règlements . . . généralement pour répondre aux buts et dispositions de la présente loi . . .

Il s'agit de la terminologie usuelle. Il fournit ensuite une liste et tout le corps de la loi se trouve dans la liste d'articles visés par les règlements.

Comme l'a dit M. Hay, nous reconnaissons que nous avons participé à une consultation intensive, mais ceci vient illustrer l'autre argument que nous avons invoqué sur la nécessité éventuelle de la révision de la question par le Parlement. En ne touchant qu'aux aspects de procédure et en remettant toute la substance à l'administration, nous croyons que le premier jeu de règlements qui découlera de la présente loi devrait être examiné par un comité afin que les membres du comité soient convaincus que les règlements traduisent exactement l'intention des législateurs.

M. Deniger: Cela provoquerait un surcroît de travail terrible. J'ai pressenti également qu'il existe un problème bien distinct, en ce sens que s'il y a désaccord entre la teneur du règlement ou le règlement lui-même et l'industrie qu'il vise, il pourrait donc y avoir appel devant le comité. Pourquoi devrions-nous nous y attarder si tout le monde est d'accord?

M. Weldon: En Ontario, l'an dernier, on a présenté une mesure législative sur le transport des produits dangereux. Le projet de loi était très complexe et on a tenu des séances pendant plusieurs mois. Il s'agissait d'une mesure législative très controversée. Le ministre fit ce qui me semble fort louable et valable. Il a demandé au comité d'adopter la mesure, mais le comité lui a répondu: «D'accord, nous allons le faire, mais comme les règlements sont si vastes, nous désirons que vous vous engagiez à les soumettre à notre examen avant qu'ils n'entrent en vigueur.» Une disposition de la loi stipulait que le projet de loi n'entrerait en vigueur qu'après l'adoption des règlements.

M. Deniger: Je crois que c'est une bonne suggestion.

M. Weldon: De sorte que le comité a pu dire: «Nous vous donnons le projet de loi, mais il vous faut revenir. Ainsi nous pouvons juger si vous avez fait ce que vous nous aviez dit que vous feriez.» C'est ce qui se produira.

[*Texte*]

Mr. Deniger: As long as we do not have to go clause by clause.

• 1220

Mr. Hay: This does not have to happen to everything either. I think just the fact that it is coming back will force everybody to do something a little more constructive in round zero before it gets to be round one.

I might add just one thing. Maybe I am going off your point, but we have made a point about self-regulations by goals rather than procedures. If you do that this committee work becomes much less onerous. You do not have to talk about all the details of how to achieve safety—the height of a ladder, steps on a ladder, cages on a ladder and all that. What you say is, you shall achieve a certain level of safety performance as defined by injuries, or however you like; and if you are within that goal we will not be regulating you beyond that. That leaves you lots of room for ingenuity of thinking and learning and doing your own thing, and being quite varied from industry to industry and so on.

Mr. Berger: Mr. Chairman, I would like to ask you, Mr. Hay, what kind of goals do you set? Do you set a goal of we only want two lives lost a year or five lives lost a year? How do you set these goals?

Mr. Hay: You are introducing the very difficult problem of the individual. Our view of this is that you would introduce a disabling-injury frequency or days-away-from-work frequency. There are, both in trade associations and in the U.S. government, very detailed definitions of what a day away from work is, distinguishing between sickness and injury.

The Chairman: Can we come back to that question later, please?

Mr. Hay: Yes.

The Chairman: Thanks.

Mr. Deniger: I guess you have investigated, for example, train accidents and have done investigations. It is very difficult when you have self-regulation—where do you draw the line on enforcement, for example, and where do you set the standards? If they are your standards, will they necessarily be the standards of safety for transportation of dangerous goods? That is very, very difficult.

Mr. Hay: We as a corporation would see ourselves at some time explaining to somebody whether or not we did that right, and having experts discuss that. That would not be much different than it is today and I think it would provide an avenue for enforcement.

Mr. Deniger: When we get the report on the Mississauga accident that might be a recommendation which is in it. Indeed, I think it is impossible to regulate everything, the technology is so quick. But it is something I really have not set my mind to.

As I think we are running a bit late, I want to go back to a few statements you made about boards and tribunals, and maybe public interest groups if I have time. That is when you

[*Traduction*]

M. Deniger: Tant que nous n'aurons pas à l'étudier article par article.

M. Hay: Il ne faut pas généraliser. Je pense que le seul fait que le règlement soit soumis au comité oblige tout le monde à faire un travail plus constructif au départ avant d'aborder la deuxième étape.

On pourrait ajouter une autre chose. Je m'écarte peut-être un peu du sujet, mais nous avons insisté sur les auto-réglementations par objectifs plutôt que par méthodes. Si vous le faites, le travail du comité s'en trouve allégé. Je n'ai pas à parler de tous les aspects de la réalisation de la sécurité—la hauteur d'une échelle, les barreaux, les montants et ainsi de suite. D'après votre argument, si vous désirez atteindre un certain seuil de sécurité défini en fonction des blessures infligées ou autrement, comme vous le voulez, et si vous respectez cet objectif, vous ne nous réglementerez pas outre mesure. Ce qui nous laisse beaucoup de latitude pour penser, apprendre et faire notre travail et être différent des autres industries.

M. Berger: Monsieur le président, j'aimerais vous demander, monsieur Hay, quel genre de buts vous vous fixez? Pensez-vous en fonction d'une perte de vie humaine ou de cinq pertes par année? Comment?

M. Hay: Vous abordez ce problème très difficile des cas particuliers. A notre avis, vous amenez une distinction entre la fréquence d'une blessure handicapante ou le nombre de jours d'absence du travail. Il existe dans les associations professionnelles et au gouvernement américain des définitions très détaillées d'une journée d'absence du travail où l'on distingue entre la maladie et les blessures.

Le président: Pourrions-nous aborder cette question un peu plus tard, je vous prie.

M. Hay: Oui.

Le président: Merci.

M. Deniger: J'imagine que vous avez analysé par exemple les cas d'accidents ferroviaires et avez effectué des enquêtes à ce sujet. Il est très difficile quand vous vous assujettissez à une auto-réglementation. Où tracez-vous la ligne de partage, par exemple et où fixez-vous les normes? S'il s'agit de vos propres normes, correspondront-elles nécessairement aux normes de sécurité du transport des marchandises dangereuses? C'est une question très difficile.

M. Hay: En tant qu'entreprise, nous aurions souvent l'occasion d'expliquer aux autres que nous avons bien fait ou de demander à nos experts d'en parler, ce qui ne différerait pas tellement de la situation que nous connaissons aujourd'hui. Cela offrirait un moyen d'assurer la mise en vigueur.

M. Deniger: En recevant le rapport de l'accident survenu à Mississauga, cela fera peut-être partie de ses recommandations. Bien sûr, il est impossible de tout réglementer, la technologie évolue si rapidement. Mais c'est une question sur laquelle je ne me suis pas encore prononcé.

Comme le temps s'écoule, j'aimerais revenir à quelques déclarations que vous avez faites au sujet des conseils et tribunaux et peut-être des groupes de pression, si nous en

[*Text*]

are talking about staff being cross-examined and basically your having a go at it. To be sincere, I think you are perfectly right in being very upset. If their decision in antidumping was based on, I think you said, wrong assumptions, then you have a good point. In my experience, regulatory decisions are based on the evidence that was brought forward. If they base their decision on something that was not brought forward, then I think you have an appeal to the Federal Court.

Mr. Weldon: We do not know, you see. We cannot give example because we do not know the extent to which boards consult with their staff and base their decisions on information not available at the hearing. We are saying, Let us get it out in the open and let us have this requirement so that everybody will be happier with the whole system.

Mr. Deniger: Why stop with the staff? Why do you not have the commissioner and cross-examine him after his decision? When you have the staff of a regulatory agency, it is a very specialized tribunal, like the CTC or AntiDumping. They hear the evidence and then they get together and say, Okay, what did you think of this, what did you think of that, and the final decision obviously rests with the commission.

Mr. Weldon: The Supreme Court of Canada obviously reaches their decisions on the basis of some discussion among the judges. We would not object to that. But where they base their decision on the opinions and judgments and so on of others, then we would.

Mr. Deniger: I agree with you that if the staff, during the course of the hearings, has issued statements or reports to the judge or the commissioner, he should be cross-examined.

Mr. Weldon: It is what takes place after the hearing.

Mr. Deniger: After the hearing it is almost impossible.

Mr. Hay: The data is really the question. Is the data that the judgment is being rendered from only the data that was presented in the course of the tribunal? That is the question I really have.

• 1225

Mr. Deniger: As you know, sometimes there is so long between the actual hearing and the decision that the data presented at the hearing is not relevant any more.

Mr. Hay: That may be.

Mr. Deniger: In those cases I think you might have a point but in other cases I must say I find it impractical, although I like the concept. If you could do it, fine, but in terms of practice I just do not see how we can.

Mr. Hay: I understand.

Mr. Deniger: Thanks. We are running a bit late.

The Chairman: Mr. Cook.

[*Translation*]

avons le temps, soit quand vous parlez du personnel à contre-interroger et au fond, vous vous attaquez à la question. En toute franchise, je pense que vous avez parfaitement raison d'être mécontent. Si la décision du tribunal antidumping était fondée sur, je crois que c'est ce que vous avez dit, des hypothèses erronées, votre argument est fort valable. A mon avis, les décisions réglementaires sont fondées sur la preuve qui est présentée publiquement. Autrement, vous pouvez interjeter appel à la Cour fédérale.

M. Weldon: Nous ne savons pas, vous voyez. Nous ne pouvons pas donner d'exemples parce que nous ne savons pas dans quelle mesure ces conseils consultent leur personnel et fondent leurs décisions sur les renseignements qui ne sont pas présentés à l'audience. Nous demandons que l'on rende le tout public au départ. Ainsi tout le monde sera satisfait du système.

M. Deniger: Pourquoi vous arrêter au personnel professionnel? Pourquoi ne pas demander le témoignage du commissaire et son contre-interrogatoire après la décision rendue? Le personnel professionnel d'un organisme de réglementation travail pour un tribunal fort spécialisé comme le CTC ou le tribunal antidumping. Ils entendent les témoignages, se réunissent et se demandent: «Qu'est ce que tu penses de ceci, qu'est-ce que tu penses de cela?» et la décision finale est, de toute évidence, prise par la commission.

M. Weldon: La Cour suprême, de toute évidence, prend ses décisions à partir d'entretiens entre les juges. Nous ne nous y opposerions pas, mais s'ils fondent leur décision sur les opinions d'autres personnes, nous nous y objectons.

M. Deniger: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Si, au cours des audiences, le personnel professionnel prépare des déclarations ou des rapports à l'intention du juge ou du commissaire, il devrait être soumis à un contre-interrogatoire.

M. Weldon: Cela se produit après l'audience.

M. Deniger: Après l'audience, c'est presque impossible.

M. Hay: Ce sont les données fournies qui sont vraiment à la base de toute la question. Se sert-on uniquement des données fournies au tribunal? C'est la question que je me pose.

M. Deniger: Comme vous le savez, parfois, le délai entre la tenue de l'audience et le moment de la décision est si long que les données soumises au cours de l'audience ne sont plus valables.

M. Hay: C'est possible.

M. Deniger: Dans ces cas, vous pouvez avoir raison, mais dans d'autres cas, je dois dire que je trouve la solution difficile, même si le concept m'attire. Si c'était possible, très bien, mais en pratique, je ne vois pas comment cela serait.

M. Hay: D'accord.

M. Deniger: Il se fait tard.

Le président: M. Cook.

[*Texte*]

Mr. Cook: Gentlemen, I want to go back to one question because I have been sitting here thinking about it and worrying aobut it. Perhaps for my edification you could help me with a slightly expanded answer.

It is my feeling that in the past oftentimes cranks turned out to be saviours. You have groups of people, of course, who do form what we might call public interest groups. Sometimes they have just the facility, the cash, or can put the money together for it. Dow has got a lot of clout; any major chemical company has.

I have a situation in my own riding, where we have a chemical alert committee. To ramble just slightly, if there were not some public funding for that committee I am not sure they could afford to hire their own expert who can determine for them whether or not the particular plant in question is safe, or how safe it is. They believe that, whereas they will not believe all the representations made by the chemical company. If they are not funded then I suspect there is going to be considerable distress, considerable lack of accurate information, or information that such a group will believe. It could continue for years with a kind of raging battle between the chemical plant and the citizens in the immediate area.

I get the firm impression that your recommendation is that there should not be public funding, period.

Mr. Hay: I think you have an excellent point, in the sense of how does somebody like that, in a situation such as you are talking about, cope with the fact that they have to make some presentation somewhere. Our approach to this has been that you cannot define a public interest group very well. It might be that it is only one or two people—I know that is not true but let us talk about an abstract case—who are very interested, for many reasons, in bringing some pressure to bear in some environment like that. If there were a hundred of them, then they can fund to get themselves going. That is what I am saying.

I think our position is that this is a way of making sure there is a real issue. If you fund everybody who has a problem, then it is hard to tell the real issues from the ones that are just developed. My view would be that that group of people will do very well if they are a large enough group to get started. You know, if it goes on longer than that we worry about this too. We do not want to be perceived as having all this apparent clout, which we do not have but which we are perceived as having.

So I really want to emphasize that we do appreciate what you said: that cranks are sometimes saviours and this is a democracy, and these people should be able to speak.

Mr. Cook: One way or another.

Gentlemen, I am thinking of the Red Deer plant now. There are 37 different departments at the federal, provincial and municipal levels. Thirty-seven of them.

Mr. Hay: That is correct.

[*Traduction*]

M. Cook: Messieurs, j'aimerais revenir à une question. J'y ai beaucoup pensé et elle m'inquiète. Pour ma gouverne, vous pourriez m'aider en me donnant une réponse un peu élaborée.

J'ai l'impression que dans le passé, souvent les fous se sont avérés des sauveurs. Il y a bien entendu des groupes de personnes qui forment ce que l'on pourrait appeler des troupes de pression. Parfois, ils ne possèdent que les locaux et un peu d'argent qu'ils rassemblent pour leur cause. Mais Dow dispose de beaucoup de moyens, tout comme les grandes sociétés chimiques.

Prenons un cas qui m'intéresse dans ma propre circonscription. Il existe un comité d'alerte chimique. Excusez-moi de parler à bâtons rompus, mais si le comité ne disposait pas d'une certaine forme de financement public, je ne suis pas convaincu qu'il pourrait engager son propre expert pour vérifier si l'usine respecte les seuils de tolérance ou dans quelle mesure elle le fait. Ils croient en cette formule et ne croiront pas du tout aux instances de la société chimique. S'ils ne sont pas subventionnés, je crains qu'ils connaîtront une grande insécurité, ils manqueront de renseignements exacts ou d'information auxquels ils accordent foi. Il pourrait s'ensuivre une sorte de bataille féroce entre l'usine chimique et les citoyens des environs.

J'ai la ferme impression que votre recommandation vise à éliminer toute forme de financement public, n'est-ce pas?

M. Hay: Je crois que vous soulevez un argument important. Comment une personne comme celle-là, prise dans une situation que vous venez de décrire, réagira-t-elle devant le fait si elle doit faire une certaine présentation en quelque part? D'après nous, vous ne pouvez pas donner une très bonne définition d'un groupe de pression. Il peut être formé d'une personne ou de deux—je sais que c'est faux, mais prenons l'exemple d'un cas inventé de toutes pièces—des personnes intéressées, pour une multitude de raisons, à exercer des pressions sur un certain milieu comme celui-là. S'ils sont centaires, ils peuvent s'autofinancer et aller de l'avant et c'est l'argument que je soutiens.

A mon avis, c'est l'unique façon de s'assurer que la situation est vraiment importante. Si vous financez toutes les personnes qui ont un problème alors il deviendra très difficile de distinguer les vrais problèmes de ceux qui viennent de survenir. Ce groupe réussira bien s'il est suffisamment représentatif au départ. Vous savez, s'il survit longtemps, nous nous en inquiétons. Nous ne voulons pas être perçus comme ayant beaucoup de défauts, ce que nous n'avons pas, mais qu'on nous attribue à tort.

J'aimerais donc souligner que nous vous savons gré de ce que vous dites «les fous sont parfois des sauveurs» car c'est cela la démocratie, et ces personnes devraient pouvoir être en mesure de s'exprimer.

M. Cook: D'une manière ou d'une autre.

Messieurs, je pense à l'usine de Red Deer en ce moment. Il existe trente-sept services différents aux paliers fédéral, provincial et municipal.

M. Hay: C'est juste.

[*Text*]

Mr. Cook: Is it realistic to think that in one hearing you could get 37 departments to do it all at the same time?

Mr. Hay: I do not think we say one, but I think there could be a great reduction. I really think we could do it all if those departments were in some way able to organize themselves. I think what you are saying is that they will never get themselves organized to get to this hearing and get all their questions out.

Mr. Cook: You are saying you would like a small secretariat that could at least co-ordonate them and cut down the amount of work.

We could put the question the other way actually. Gentlemen, do you have your own secretariat within the company to deal with 37 departments?

Mr. Hay: I guess I am not really sure of the question.

• 1230

Mr. Cook: What I am getting at is this: You are suggesting that government should co-ordinate the 37 departments and all of the things that they require in the hearing for a new plant. I am wondering if, within the company, you have a small secretariat that can co-ordinate things.

Mr. Hay: We have a project task force. We build them, we get them approved and do everything else through a task force approach, and that is all the functional people. That may include governement affairs people, project engineers, environmental experts, research people and whatever.

Mr. Cook: And if that group had a similar group representing all levels of government, do you feel this small committee or secretariat could solve a tremendous amount of the overlap?

Mr. Hay: We could cover the problems once.

Mr. Weldon: Even if we could deal with all environmental matters in one hearing it would be a big improvement. When you have environmental people at several levels, each of whom wants to have its own hearing, aside from everything else, just doing all these things consecutively represents a very serious consideration.

Mr. Cook: I think the committee is pretty much onstream with you gentlemen in agreeing that perhaps the overlap situation should be corrected by a good deal more interprovincial, interfederal co-operation. Thank you.

The Chairman: We have overstayed our time with you. Would you agree to stay on further?

Mr. Hay: We will stay as long as you like.

The Chairman: Thank you very much. What arrangements have you made for lunch?

There is no such thing as a free lunch.

Mr. Douglas: How about some free coffee?

[*Translation*]

M. Cook: Est-il réaliste de penser qu'en une seule audience, nous pouvons demander à 37 services de se présenter en même temps.

M. Hay: Je ne crois pas que nous parlions en une seule fois, mais ce nombre pourrait être fortement réduit. Nous pourrions certainement tous les faire si ces services réussissaient à s'organiser. Mais ils n'y parviendront pas pour participer à cette audience et poser toutes leurs questions.

M. Cook: Vous affirmez que vous aimeriez avoir un petit secrétariat qui pourrait au moins assurer leur coordination et diminuer la somme de travail à accomplir.

Nous pourrions renvoyer la question. Messieurs, votre entreprise compte-t-elle un secrétariat pour traiter avec les 37 ministères?

M. Hay: Je regrette, mais je ne comprends pas très bien la question.

M. Cook: Vous affirmez que le gouvernement devrait coordonner les 37 ministères et tout ce qu'ils exigent lors d'une audience sur une nouvelle usine. Je me demande si votre société possède un petit secrétariat qui pourrait coordonner ce travail.

M. Hay: Nous avons créé un groupe de travail. Nous le formons, faisons approuver les membres et dans le contexte d'un groupe d'étude, il s'agit du seul personnel technique. Ce groupe peut comprendre des personnes des affaires gouvernementales, des ingénieurs du projet, des experts en écologie, des recherchistes et autres.

M. Cook: Et si ce groupe possédait un pendant représentant tous les paliers de gouvernement, avez-vous l'impression que ce petit comité ou secrétariat pourrait effectuer une somme de travail énorme?

M. Hay: Nous pourrions résoudre les problèmes en une seule fois.

M. Weldon: Même si nous pouvions traiter de toutes les questions économiques en une seule audience, cela constituerait une nette amélioration. Quand vous pensez que les écologistes de différents paliers veulent tous leur propre audience, sans compter le reste, le seul fait de traiter ces questions une après l'autre constitue pour nous un objet de grave préoccupation.

M. Cook: J'estime que le comité convient avec vous messieurs que la situation de chevauchement devrait être corrigée dans l'ensemble grâce à une meilleure collaboration interprovinciale et interfédérale. Merci.

Le président: Nous avons terminé le temps qui vous était réservé. Accepteriez-vous de rester un peu plus longtemps?

M. Hay: Nous resterons aussi longtemps que vous le désirerez.

Le président: Merci beaucoup. Quelles dispositions avez-vous prises pour le casse-croûte.

Il n'y a pas de casse-croûte gratuit.

M. Douglas: Que diriez-vous de quelques cafés gratuits.

[*Texte*]

The Chairman: Sure.

Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Hay, your brief dealt quite extensively with the matter of rights of entry and search and seizure given to public officials by many federal statutes. Could you give us examples of federal statutes which affect your company directly, and examples of these powers?

Mr. Hay: I will ask Mr. Weldon to answer in some detail, but we have many kinds of departmental people who, for one reason or another, have a desire to see something in our plants. These examples, and I do not think we want to present all of these with reference to a specific individual, range from somebody showing up and saying, I want to see your plant. In this particular case it is a process that we only let the people who run that process see—our own sales force, for example, does not enter that plant—and here was a demand to see the plant on the basis of safety and environmental reasons. After long harangues and so on we did manage, by going through the system, to prevent that. There are similar examples at other plants, where we are talking about confidentiality of proprietary process data and that kind of thing and trying to protect it.

If I could just pass the other part of that question to Mr. Weldon, he could give you some specific examples, I think, of acts.

Mr. Weldon: As you can see by the appendix, we have taken all of the federal statutes and we have indicated by the number code in Exhibit 3 what rights there are. It is quite an extensive list and not all of the statutes apply to our company, of course. The purpose in putting this exhibit in was to discuss this not on a statute basis but on the basis of principle.

If you look at the beginning of the exhibit you will see the number key. On page 5, for example, of the exhibit, under the heading *G Recourse*, the number 7 indicates there is no appeal. If you take a look at the pages of the index and look under the column headed "G" that list means there is a public servant who is entitled to access to a private home or a business or whatever, and the number 7 indicates there is no recourse whatever for an individual. If a government inspector shows up and says, I am here to look at so and so, you cannot refuse; it is an offence. If you look in the next column under "H", you will see what the penalties are.

• 1235

If you go back to the earlier column that shows when the power can be exercised, you will see that in many cases a designated person acting entirely on his own initiative, without even having to show reasonable or probable grounds of anything but just because he has the power and wants to exercise it, has the right to appear at your home or place of business, demand to come in, examine records, seize documents and do whatever he wants to do, and the number 7 indicates you have no recourse. You have committed an offence if in any way you refuse to comply.

[*Traduction*]

Le président: D'accord.

Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Monsieur Hay, votre mémoire a porté assez longuement sur la question des droits d'entrée, de recherche et de saisie accordés aux fonctionnaires aux termes de bon nombre de lois fédérales. Pourriez-vous nous donner des exemples de lois fédérales qui influent directement sur votre société ainsi que des exemples des pouvoirs qu'ils exercent?

M. Hay: Je demanderai à monsieur Weldon de vous fournir plus de détails, mais plusieurs types de fonctionnaires désirent, pour une raison ou pour une autre, voir quelque chose dans notre usine. Ces exemples, et je ne crois pas que nous voulions citer des noms, portent sur des individus qui se présentent à la porte et disent qu'ils veulent voir l'usine. Dans ce cas particulier, nous avons adopté comme règle de ne laisser entrer que les personnes—même nos vendeurs ne pénètrent pas dans l'usine—demandant à voir l'usine pour des raisons de sécurité et d'économie. Après de longues harangues, nous avons réussi à l'éviter en remontant le système. D'autres usines connaissent des exemples analogues où nous essayons de protéger le principe de la confidentialité des renseignements, du processus de propriété et ce genre de choses.

Si vous me permettez de confier l'autre partie de la question à monsieur Weldon, il pourrait vous donner quelques exemples précis, je crois, de ces lois.

M. Weldon: Comme en témoigne l'annexe 3, nous avons pris toutes les lois fédérales et indiqué le numéro de code à l'annexe des droits qu'il vise. Il s'agit d'une liste fort exhaustive, mais les lois ne portent pas toutes sur notre société, bien sûr. Cette annexe vise à analyser la question en se fondant sur la loi et non sur le principe.

Si vous regardez au début de l'annexe, vous pouvez constater les numéros-clés. A la page 5, par exemple, sous la rubrique *G-Recours*, le numéro 7 indique qu'aucun appel spécifique n'est prévu. Si vous examinez les pages de la table des matières sous la colonne intitulée G, la liste indique que l'individu ne peut avoir de recours. Si un inspecteur se présente et dit qu'il vient pour examiner ceci ou cela, vous ne pouvez pas le lui refuser, car c'est considéré comme un délit, et la colonne H vous donne la peine qui y est rattachée.

Si vous revenez à la première colonne qui indique le moment où on peut exercer certains pouvoirs, vous voyez que, dans plusieurs cas, une personne désignée peut agir de sa propre initiative, sans devoir montrer de motifs satisfaisants quelconque, mais juste parce qu'il a le pouvoir et qu'il veut l'exercer, il a le droit de se présenter à votre domicile ou à votre lieu de travail, d'exiger de pénétrer dans les lieux, d'examiner les dossiers, de saisir des documents et de faire ce qui lui plaît, et le numéro 7 indique que vous n'avez aucun recours. Vous commettez une infraction si vous refusez de vous soumettre.

[*Text*]

We feel this right of entry combined with the lack of appeal procedure which we referred to in the other section, relate to the way regulation is administered,

Mr. Berger: Mr. Weldon, excuse me for interrupting, but how often does this occur? You have done a fine job of cataloguing this, but how often does this occur?

Mr. Weldon: It happens all the time. We have plants all over the country making a great many products, and on a regular basis government inspectors from one department or another will appear and say: We want to come in.

Mr. Hay: Perhaps I could talk a bit to that. Our concern is that we have no way of saying: We do not think you need to go and do that. For example, if we bring into a particular plant somebody who wants to look at effluents and we direct them to the place of those effluents, they can in theory go anywhere they want. In practice they do not. In practice we have good relationships with these people by and large. It is the load of people coming in our gate to examine things that we think we are corporately able to tell people. For example, we have monitoring devices on effluents running with a continuous analysis. It seems to me we could mail that to somebody. We should not have to take the fellow in hand and show it to him.

These are difficult areas. In a practical sense he makes a date with our guy, he shows up and they go down to see it. It is not as if we are at war with these people. But the principle is that if they show up and if we disagree with what they are going to do, we have no recourse. That particular individual may agree to delay a day or to find out if their boss really meant what he said, and that kind of thing. So a practical sense it does not work to badly, it is from a principle point of view.

Mr. Berger: We have met some people from, the food processing industry and they have told us that they have resident inspectors, for example. Some big plants like Canada Packers and so forth have resident inspectors. There is a guy there continuously to supervise the quality of the meats that are being processed. Now this seems to be a reasonable requirement; that the public has a right to know that the meats are of edible quality, I suppose.

Similarly, one of the people there suggested, if I recall correctly, that perhaps it would be good to have one inspector who could basically handle a number of inspections for different government departments, rather than having different people coming and going and so forth. The same principle to me seems pretty inoffensive. Certainly, if there is a monitoring device on effluents which provides continual analysis, then, as you suggest, you could send records. And provided this monitoring device is as reliable as, let us say, as gas meter, which is basically going to provide you with an accurate indication of . . .

[*Translation*]

A notre avis, ce droit d'entrée, conjugué à l'absence de recours auquel nous avons fait allusion dans l'autre section, touche le mode d'administration des règlements.

M. Berger: M. Weldon, excusez-moi de vous interrompre, mais combien de fois cela se produit-il? Quelle est la fréquence de ces incidents? Vous avez fait un bon travail de calalogage, mais combien de fois cela se produit-il?

M. Weldon: Cela se produit tout le temps. Nous avons des usines dans tous les coins du pays qui fabriquent une grande quantité de produits et périodiquement les inspecteurs d'un ministère se présente à la porte pour une inspection.

M. Hay: Je pourrais peut-être préciser cette question. Ce qui nous préoccupe, c'est que nous ne pouvons aucunement dire qu'à notre avis l'inspecteur n'a pas besoin de se présenter. Ainsi, prenons le cas suivant. Une usine donnée, une personne se prétente poub observer les effluents et que nous l'acheminons vers ces effluents, elle peut en théorie aller là où elle veut. Dans les faits, elle ne le fait pas, car dans l'ensemble, nous avons de bons rapports avec ces personnes. Mais les personnes qui franchissent nos portes sont chargées d'analyse des produits dont nous pouvons parfaitement nous-mêmes donner les résultats. Par exemple, nous avons des appareils de contrôle qui assurent une analyse permanente. Il me semble que nous pourrions envoyer ces produits par le courrier et ne pas avoir à prendre une personne par la main pour les lui montrer.

Il s'agit de questions délicates. En pratique, il prend rendez-vous avec notre employé, ils se rendent tous deux examiner le produit. Nous ne sommes pas en guerre, mais le principe veut que s'ils se présentent et que nous n'approuvons pas ce qu'ils vont faire, nous n'avons aucun recours. Cette personne peut accepter un retard d'un jour ou se renseigner sur le sens des propos de son supérieur et ainsi de suite. Donc, en fait, la chose ne fonctionne pas trop mal, mais le principe ne va pas.

M. Berger: Nous avons rencontré quelques personnes de l'industrie de la transformation des produits alimentaires qui nous ont dit être des inspecteurs résidents, par exemple, dans des grandes usines comme la *Canada Packers* et autres. Cette personne surveille constamment la qualité des viandes traitées. Cela semble correspondre à une exigence satisfaisante car le public a le droit de savoir si les viandes sont de qualité, je crois.

Parallèlement, une de ces personnes suggérait qu'un inspecteur puisse effectuer un certain nombre d'inspections pour le compte de différents ministères du gouvernement plutôt que de laisser plusieurs personnes entrer et sortir. Le même principe me semble assez inoffensif. Certainement, vous disposez d'un appareil de contrôle des effluents qui offre une analyse constante alors, comme vous le suggérez, vous pourriez envoyer des résultats des analyses. L'envoi de ce dispositif est aussi valable, disons, qu'un compteur à gaz qui au fond vous donne un indice exact de . . .

[*Texte*]

• 1240

Mr. Hay: Excuse me. We can say, we have this and it does monitor, do you agree with it, yes I do, we will mail you this from now on. He may agree to that. The point I am making is that we have no way of talking.

Mr. Berger: You see, I do not know. I have difficulty. The kind of picture you are conjuring up is that people are coming in and asking to see documents, and you have no right to object to it and this and that. Perhaps there is some reason for saying yes, they should come in at regular times, and perhaps have some sort of an approval requiring you to submit these documents and so forth.

You say, for example, there is a new procedure, a technology or an instrument that could better perform a task or a duty that is being carried out. If you have ways to suggest basically better methods of applying government regulations, certainly the answer is not to suggest that you need approval or that this guy should get approval before he comes to see you. On the other hand, earlier you told us that you have good consultation with government, so it would seem you should be able to go back to the deputy minister or through your industry group and to suggest new kinds of procedures for meeting these valid public concerns.

Mr. Hay: I think there is a number of things. If I can back up a little bit, ours involves high technology, that technology is part of the competition, and we spend a lot of money investing in that technology. I am not talking about the technology of measuring that particular effluent but about the plants that people want to go into. We believe we should be able to take people to a specific thing that has to do with their business, and that is that. They are not entitled to learn all bout our process and all about the details of how we make a certain product.

That is a conflict, and one the committee can think on. Maybe you could argue that we ought to know all that, but that is the very guts of our business.

The Chairman: Are you afraid of confidentiality?

Mr. Hay: We are very much afraid of confidentiality.

The Chairman: And government inspectors would pass this information on to competitors?

Mr. Hay: If you spend a lot of time developing a way of monitoring the riverbank through a sewer in a way that is reproducable, recordable and comes off on a computer somewhere, you really do not want your competitors to have that advantage which you have put all the effort into. You do not want the ministry to change, you just want this local arrangement to change.

Mr. Berger: I give you credit for developing that sort of monitoring device, but that certainly does not bode well for the comments you made earlier about the industry's capacity for self-regulation.

Mr. Hay: In what sense?

[*Traduction*]

M. Hay: Pardonnez-moi. Il est possible que nous disions que nous possédons tel appareil qui sert de dispositif de contrôle et que vous l'acceptiez. Alors dorénavant, nous vous enverrions les dispositif par le courrier. On peut accepter cette solution, mais je veux que vous compreniez que nous ne pouvons pas parler.

M. Berger: Vous voyez. Je ne sais pas. J'ai de la difficulté à comprendre le type de tableau que vous me brossez, à savoir que vous n'avez pas le droit de vous objecter aux gens qui se présentent pour examiner des documents et ainsi de suite. Il est peut-être justifié de leur demander qu'ils se présentent à période fixe et soumettent à votre approbation la demande de présentation de ces documents.

Vous dites, par exemple, que vous possédez un nouveau dispositif ou instrument qui pourrait effectuer le travail encore mieux. Si vous avez les moyens d'améliorer les règlements gouvernementaux, vous ne devriez certainement pas devoir proposer une approbation ou que cette personne devrait obtenir une autorisation avant de se présenter. D'autre part, vous affirmiez plus tôt que vous aviez eu une bonne consultation avec le gouvernement. Il me semble que vous devriez vous adresser au sous-ministre ou à votre association industrielle pour faire valoir les nouvelles méthodes que vous avez mises au point pour répondre aux intérêts valables du public.

M. Hay: Je crois qu'il y a plusieurs choses à préciser. Si vous me permettez de revenir un peu en arrière, notre industrie fait appel à une technologie avancée et cette technologie est l'enjeu même de la concurrence que nous connaissons, et nous y investissons beaucoup d'argent. Je ne parle pas de la mesure d'un effluent en particulier, mais des usines que les gens veulent inspecter. Nous convenons d'amener les gens vers l'objet qui les intéresse particulièrement, mais c'est tout. Ils ne sont pas autorisés à prendre connaissance de toutes les méthodes et de tous les détails de fabrication d'un produit.

Mais il y a conflit, et le comité pourrait s'y intéresser. Vous pouvez dire qu'un inspecteur doit tout connaître, mais en fait, cette entreprise, c'est la nôtre.

Le président: Doutez-vous de leur confidentialité?

M. Hay: Nous avons des inquiétudes à ce sujet.

Le président: Et ces inspecteurs du gouvernement fourniraient des renseignements à des concurrents?

M. Hay: Si vous consacrez un certain temps à la mise au point d'un dispositif de surveillance de la rive par le biais des égouts d'une manière reproduisible, qui peut figurer dans un dossier et être tiré d'un ordinateur, vous ne voulez sûrement pas que vos concurrents possèdent cet avantage dans lequel vous avez mis tous vos efforts. Vous ne voulez pas changer le ministère, mais uniquement cet arrangement local.

M. Berger: Je vous fais confiance pour ce dispositif, mais cela ne correspond pas tout à fait aux commentaires que vous avez faits précédemment au sujet de la possibilité d'auto-réglementation de l'industrie.

M. Hay: Dans quel sens?

[*Text*]

Mr. Berger: In the sense that here you have developed a tool to measure effluents in a riverbed or something like that, and you are just one company within the whole industry. I do not know how many chemical companies there are in the industry in Canada; there may be hundreds of them. So you are saying you want to have a manner of dealing with it on an ad hoc basis with the particular government inspector who comes but you do not want to pass that on to the industry. You feel it is something you have taken the time and trouble to develop and you do not want to pass it on to them. It seems to me you could apply for a patent for such a device and sell it, or something like that.

• 1245

Mr. Hay: I realize you are talking about the self-regulation. Self-regulation would say that the effluent will contain so many parts per million of compound *X* and no more than. Let us just way that. The way you then measure it is something else.

Mr. Berger: We are trying to come up with methods of reducing government intervention in private industry, and if you have solutions as to this burden can be reduced by the installation of technological monitoring devices and so forth, and if you want to keep that to yourself, it seems to me it does not coincide with the statement you make on page 5 of your brief:

> We are not indifferent toward the abundant problems of our society, but only convinced that the momentum of englightened self-interest is always better than the compulsion of law.

Mr. Hay: That is correct.

Mr. Berger: The two do not add up.

Mr. Hay: Let me make sure you and I are talking about self-regulation in the same context. I am saying self-regulation is the setting of goals, whether it be environmental, industrial hygiene, railroad safety or whatever, as distinct from the how-to.

Mr. Berger: I understand the distinction you are making but I do not necessarily agree with it. The how-to is what we are dealing with. We are trying to find out how to improve the regulatory process.

Mr. Hay: But how-to technically is what you and I are talking about in this particular example. How to technically measure that.

Mr. Berger: No, I do not say that. For example, we had a group from the telecommunications industry before us, the TransCanada Telephone System, one of the suggestions they made was, I felt, a rather self-serving suggestion. You talk about the problem of keeping up to date with government regulations—for example, the flood that comes out in the last weeks before a session ends. They basically suggested some sort of a system whereby all regulations and legislation could be put on to computers. Then if your industry, for example, is interested in regulations relating to the industry, by selecting on code words you would get just that information. It would be a much better method of informing the public than through

[*Translation*]

M. Berger: Vous avez mis au point un instrument destiné à mesurer les effluents d'un littoral et vous n'êtes qu'une industrie au sein d'une grande industrie. Je ne connais pas le nombre de sociétés chimiques au Canada, mais elles se comptent par centaines. Vous dites que vous voulez pouvoir avoir recours dans des cas précis à l'endroit d'un inspecteur du gouvernement qui se présente et à qui vous ne voulez pas communiquer ce renseignement. Vous estimez que vous avez consacré beaucoup de temps et d'énergie à mettre au point ce dispositif et vous ne voulez pas le dévoiler à d'autres. Il me semble que vous pourriez demander un brevet et le vendre ou quelque chose du genre.

M. Hay: Je me rends compte que vous parlez d'auto-réglementation. L'auto-réglementation supposerait que l'effluent renfermerait tant de parties du composé *X* par millions et rien de plus. Tenons-nous en à ces quelques mots. La méthode employée pour le mesurer, c'est une toute autre affaire.

M. Berger: Nous essayons de découvrir des méthodes destinées à réduire l'intervention du gouvernement dans l'industrie privée et si vous avez des solutions à proposer pour éliminer ce travail grâce à l'installation de dispositifs techniques ou autres, et désirez le garder pour vous-même, il me semble que cela ne coïncide pas avec l'esprit des propos que vous tenez à la page 7, où vous dites

> Nous ne sommes pas indifférents aux nombreux problèmes de notre société, mais simplement convaincus que l'impulsion d'auto-intérêt éclairé est toujours plus valable que la contrainte législative.

M. Hay: C'est juste.

M. Berger: Mais ces deux attitudes sont incompatibles.

M. Hay: Permettez-moi de m'assurer que nous accordons le même sens à l'auto-réglementation. Pour moi, l'auto-réglementation est une fixation d'objectifs, écologiques, d'hygiène au travail, de sécurité ferroviaire ou autres, distincte du savoir-faire.

M. Berger: Je comprends la distinction que vous établissez, mais je ne partage pas nécessairement votre opinion. La manière de le faire est précisément ce qui nous intéresse. Vous cherchez à améliorer le processus réglementaire.

M. Hay: Mais la manière technique d'y parvenir, c'est précisément ce dont vous et moi parlons en ce moment précis. Comment le mesurer sur le plan technique?

M. Berger: Non, ce n'est pas ce que je dis. Prenons l'exemple d'un groupe de l'industrie des télécommunications qui est venu témoigner, du Réseau téléphonique transcanadien et qui a proposé une suggestion qui m'a semblée plutôt intéressée. Vous parlez de la difficulté de la mise à jour des règlements du gouvernement, par exemple, du déluge des dernières semaines de session. Ils proposent fondamentalement une sorte de système où l'on pourrait mettre tous les règlements et la législation sur ordinateur. Et si votre industrie, par exemple, désire les règlements qui l'intéresse, elle pourrait l'obtenir grâce à un code. Cela constituerait une bien meilleure méthode d'information du public que la Gazette du Canada. M. Weldon a

[*Texte*]

the Canada *Gazette*. Mr. Weldon indicated that he cannot keep up with the mass of paper that comes across.

So basically here was a constructive suggestion, albeit perhaps a self-serving one, on how we can improve the process of regulation. That is our goal here. Our goal is to improve the process of regulation.

Mr. Hay: I think it is a very interesting area, and maybe we could pursue it in just a minute.

Let me respond to the databank kind of argument. We do this today. We actually print out material data safety sheets to our customers and to the industry about the products we make on regularly updated basis, so they know all about the hazards and how to handle those particular products. That kind of information on the product and its impact is not a problem.

Maybe you and I have missed each other in the discussion but I am just going to make one more comment about the technical ability to do something in our kind of industry. We are not a regulated industry. We are competing, and those who invest in the research should have the opportunity to reap the benefits. Some of this reseach has to do with the analytical techniques employed. The next question is that we have, as a matter of fact, given analytical techniques to governments for a number of different things that they wanted to learn about, but as a principle the other companies that see this as a gain may negotiate with us to buy it. They may decide to do it the old way. They may not know we are doing it in some other way.

• 1250

As long as the standard that is to be met from your point of view, that is, from a regulatory point of view, is defined, then let us all go our separate ways on how to analyse and how to technically accomplish that objective. That is much more fruitful than dictating exactly how that will be done. It will be out of date in our industry in five years anyway.

Mr. Berger: For example, you point to the extensive rights of entry, search and seizure given to public officials and so forth. You say these people should come equipped with search warrants or they should come equipped with . . .

Mr. Weldon: Could I respond to that, Mr. Berger?

When we set out to put this brief together we were looking at the totality of regulation, the relationship of the regulator and the citizen. We dealt with several aspects: the development of regulations, the cost of regulation and so on. The rights of entry and the appeal procedures specifically dealt with how the regulators go about doing their job and the relationships that develop, and to the best of our knowledge no one has ever raised a question about this right-of-entry business.

We feel it is significant, because although people do a great deal of talking about the cost of regulation and the irritations of regulation we feel part of the unspoken, perhaps unrealized, difficulty arises from the imbalance of power between the

[*Traduction*]

précisé qu'il ne peut pas prendre connaissance de la masse des documents qu'il reçoit.

Par conséquent, voici un type de suggestion constructive, même si elle est intéressée, et elle vise à améliorer le processus de réglementation. Or, notre objectif n'est-il pas d'améliorer le processus de réglementation?

M. Hay: C'est une question intéressante et nous pourrions peut-être y revenir dans une minute.

Mais laissez-moi répondre à l'argument du fichier central. Nous le faisons déjà. Nous imprimons les données sur les produits sur des feuilles sécuritaires à l'intention des clients et de l'industrie, qui sont constamment remises à jour, afin de les tenir au courant des dangers qu'ils représentent et de la manière d'y répondre. Ce genre de renseignement sur les produits et leurs conséquences ne constitue pas un problème.

Il est possible que nous nous soyons mal compris au cours de l'entretien, mais j'aimerais formuler un seul autre commentaire au sujet de la compétence technique dans notre type d'industrie. Nous ne représentons pas une industrie réglementée. Nous somme en régime de concurrence et nous croyons que ceux qui investissent dans la recherche devraient pouvoir en retirer les avantages. Une partie de cette recherche porte sur les techniques analytiques employées. La prochaine question vient de ce que nous avons, en fait, donné des technique analytiques aux gouvernements pour une foule de renseignements différents qu'ils voulaient connaître, mais en principe, les autres sociétés qui les voient comme un gain, peuvent négocier avec nous pour l'acheter. Elles peuvent décider de le faire de l'ancienne manière comme elles peuvent ignorer que nous procédons d'une autre manière.

A nos yeux, tant que la norme à atteindre est défini au titre de la réglementation, laissez-nous le loisir de faire nos analyses à notre manière et de réaliser techniquement ces objectifs. Cette méthode est beaucoup plus fructueuse que de nous en imposer une. De toute manière, dans notre industrie, cette méthode sera caduque dans cinq ans.

M. Berger: Par exemple, vous parlez des droits d'entrée, de recherche et de saisie élargis dont jouissent les fonctionnaires et ainsi de suite. Vous avancez que ces personnes devraient se présenter, mandat de perquisition en mains ou qu'elles devraient détenir . . .

M. Weldon: Puis-je répondre à cette question, Mr. Berger?

Lorsque nous nous sommes réunis pour rédiger le mémoire, nous avons envisagé l'ensemble de la réglementation, les rapports entre l'auteur de la réglementation et les citoyens. Nous avons abordé plusieurs aspects: la mise au point des règlements, les frais de réglementation et ainsi de suite. Les droits d'entrée et les procédures d'appel visent plus précisément la manière dont les auteurs des règlements exécutent leurs tâches et les rapports qu'ils nouent et au meilleur de notre connaissance, personne ne s'est jamais interrogé sur cette question.

Nous estimons que cette question est importante pace que même si les gens parlent beaucoup du coût des règlements et de l'irritation qu'ils peuvent provoquer, nous avons l'impression qu'une partie de la difficulté tacite, presque inaperçue, vient

[*Text*]

regulator and the citizen. The citizen feels he is up against a machine that he cannot do anything about. He has no right of appeal. If someone comes to his door he has no way of saying no, I do not want you to come in.

Without regard to the merits of an individual situation, as a matter of principle we raise the issue. If a policeman came to your door, Mr. Berger, and said, I would like to search for weapons, the probability is that if he went about it in the right way you would say, come on in, look around, I have nothing to hide. But there is a fundamental principle embodied in our law, in our system of justice, which says that you can say no, you cannot come in. What we are trying to demonstrate here is that criminals or people suspected of criminal activity have a vast apparatus of law to protect their rights, whereas in the noncriminal sphere of government activity the citizen has no rights.

Mr. Berger: The only thing I would say to that, Mr. Weldon, is that the people of Canada, through Parliament, have determined that given the activity you are conducting, there is a need to have an ongoing inspection of, for example, the effluents one of your particular plants may be putting in to a river or a lake, or something like that.

Mr. Hay: We welcome that. It is the principle of how we interact that we are concerned with.

Mr. Berger: You also used the phrase, Mr. Weldon, "how the regulators go about doing their job". It would certainly seem to me that if you have any suggestions as to how they can improve the way they do their job or how the process can be improved, the people in the departments would certainly be willing to listen to you, and certainly we would be willing to listen to you.

Mr. Hay: It may not apply to every act, but in thinking about regulation, is it essential that when a person comes to the gate we, Dow Chemical, let us say, have no alternative, none at all?

Mr. Crosby (Halifax West): Why should the burden be on you?

Mr. Hay: He should have a reason. If he wants to look at our books and see if we cheated yesterday, or something like that, he may have to have this right to entry. I am not arguing about that.

The Chairman: Mr. Berger, we are really running out of time.

Mr. Berger: Just one concluding comment.

Mr. Crosby (Halifax West): I am certainly going to speak, Mr. Chairman, if we stay here until midnight.

• 1255

The Chairman: Absolutely. I have indicated to you, Mr. Crosby, that we will not deny anybody the right of free speech.

Mr. Berger: Mr. Hay, you say, for example, this person has to have a reason for being there. Presumably he does have a reason, and the department has a reason for wanting him to be there. He is there, as I said in the example of the food

[*Translation*]

du déséquilibre qui existe entre le pouvoir des auteurs des règlements et les citoyens. Les citoyens estiment qu'ils font face à une machine insurmontable, sans avoir droit d'appel. Si quelqu'un frappe à leur porte, ils ne peuvent lui refuser l'entrée.

Nonobstant tous les avantages dont jouit l'individu, nous avons soulevé la question comme question de principe. Si un agent de police se présente à votre porte, M. Berger, et demande à chercher des armes dans votre domicile, il y a des chances, s'il présente la chose convenablement, vous lui disiez: «faites-le tour, je n'ai rien à cacher». Mais notre système judiciaire défend un principe fondamental que vous pouvez refuser qu'il entre. Nous essayons de démontrer que les criminels ou les personnes soupçonnées d'une activité criminelle disposent d'un grand appareil judiciaire pour protéger leurs droits alors que dans le domaine de la sphère non criminelle de l'activité gouvernementale, les citoyens n'en ont aucun.

M. Berger: La seule chose que je puis vous répondre, M. Weldon, c'est que le peuple canadien, par l'entremise du Parlement a décidé qu'en raison de l'activité que vous exercez, il faut vous soumettre à une inspection constante, par exemple, des effluents qu'une de vos usines peut déverser dans une rivière ou dans un lac, ou ailleurs.

M. Hay: C'est la manière dont vous agissez qui nous inquiète.

M. Berger: Vous avez également parlé, M. Weldon, de la manière dont les chargés des règlements exercent leurs tâches. Il me semble que si vous avez des suggestions susceptibles d'améliorer leur travail ou sur le moyen d'améliorer le processus, les fonctionnaires du Ministère seraient certainement heureux de vous écouter, tout comme nous.

M. Hay: Cela ne porte pas sur toutes les lois, mais en pensant aux règlements, est-il essentiel que lorsqu'une personne se présente à votre porte, nous de la Dow Chemical, nous n'ayons aucune autre solution?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pourquoi devriez-vous en porter tout le fardeau?

M. Hay: Il devrait donner une raison. S'il veut examiner nos livres et voir si nous avons triché hier ou quelque chose du genre, il peut avoir ce droit d'entrée. Je ne le conteste pas.

Le président: Monsieur Berger, nous n'avons pas le temps.

M. Berger: Un dernier commentaire, en guise de conclusion.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vais sûrement parler, monsieur le président, si nous restons ici jusqu'à minuit.

Le président: Bien sûr. Je vous ai dit monsieur Crosby que nous ne refuserons à personne le droit de parler librement.

M. Berger: Monsieur Hay, vous dites par exemple que cette personne doit avoir une raison de se présenter. De toute vraisemblance, il doit avoir un motif et le ministère, une raison de vouloir qu'il le fasse. Il y est, comme je l'ai dit, dans le cas

[*Texte*]

processing industry, to check on the quality of meat that is being processed, or, in your case, to check on effluents or whatever the matter is.

Mr. Weldon: Mr. Berger, these rights of entry do not apply just to big companies, you know. The rights of entry apply to ordinary, everyday citizens in their homes.

The Chairman: We will turn now to Mr. Crosby.

Mr. Berger: All I would like to suggest, sir, is that if you have some practical suggestions . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, I have some.

Mr. Berger: . . . on the way this process could be improved, perhaps you would pass them on.

The Chairman: Mr. Berger, could we come back to your line of questioning afterwards? There are some supplementary questions here by Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Gentlemen, with respect to your inclusion of Exhibit 3 in your brief, that is a broader question than the matter of regulatory reform.

Mr. Hay: That is correct.

Mr. Weldon: Very much so, yes.

Mr. Crosby (Halifax West): But having raised the matter, you are perfectly within your rights and I thank you for raising it. It is an excellent presentation. I have never seen the statutes lined up in that order with that message.

I personally will undertake to do something about this because there is a simple solution that I think we can come to very quickly; that is, there should be a general law regulating all of these specific laws with respect to powers of entry. You are 100 per cent right. There is no reason why a government official should come to your gate and demand entry. You do not know what he is there for. He may say he is there under the Ocean Dumping Control Act but he could be there under Narcotic Control. Once he is in, he is in. You cannot monitor him, you cannot interfere with him; under most statutes, you are committing an offence if you do.

So it is an horrendous situation. As you say, you are not the only ones. Once a month I have to let the stupid public utilities inspector into my house to look at the meter. He starts at my house, and the more I squawk about it the more he comes.

Mr. Berger: Why do you not burn wood? Then you would not need the public utilities inspector.

Mr. Crosby (Halifax West): Another example of non sequitur from my left here.

Let me say I will do something about it. I am interested, and if this committee is not interested that is our fault. Do not apologize for it in any way.

The second point I want to mention is this: One of the things that impressed me about your presentation is with respect to the number of permissions you have to get in order to construct a project, one which I am sure is worth while and in which all Canadians have some interest. Does this produce a situation where there is a vested interest in pursuing these

[*Traduction*]

de l'industrie de la transformation des aliments, pour vérifier la qualité de la viande transformée et, dans votre cas, pour vérifier les effluents ou autre chose du genre.

M. Weldon: Monsieur Berger, ces droits d'entrée ne touchent pas uniquement les grosses sociétés, vous savez. Ces droit portent aussi sur les simples citoyens à leur domicile.

Le président: Nous cédons maintenant la parole à M. Crosby.

M. Berger: Tout ce que je peux vous suggérer, monsieur, c'est que si vous avez des suggestions pratiques . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oh, j'en ai quelques-unes.

M. Berger: Sur la manière d'améliorer cette méthode, vous pourriez nous les communiquer.

Le président: Monsieur Berger, pourrions-nous revenir plus tard à cet aspect de la question. M. Crosby aimerait poser des questions complémentaires.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Messieurs, au sujet de l'insertion de l'annexe 3 dans le mémoire, il s'agit d'une question plus vaste que la question de la réforme de la réglementation.

M. Hay: C'est juste.

M. Weldon: Tout à fait.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais vous avez parfaitement droit de soulever la question et je vous sais gré d'ailleurs. Vous avez fait une excellente présentation. Je n'ai jamais vu les lois aussi bien classées avec ce message.

Je m'engage personnellement à faire quelque chose à ce sujet, parce qu'il suffit d'une simple solution rapide: l'adoption d'une loi générale qui régisse toutes ces lois touchant les pouvoirs d'entrée. Vous avez entièrement raison. Il n'y a pas de raison pour qu'un fonctionnaire se présente à votre porte et exige d'entrer. Vous ne connaissez pas le motif de sa visite. Il peut venir se présenter pour inspecter dans le cadre de la Loi sur le contrôle du déversement dans les océans alors qu'ils peut relever de la brigade de surveillance des narcotiques. Une fois entré, il est impossible de le faire sortir. Vous ne pouvez le surveiller, ni le déranger et aux termes de la plupart des lois, vous commettez une infraction si vous le faites.

Certes, il s'agit d'une situation odieuse. Or, comme vous le dites, vous n'êtes pas les seuls. Une fois par mois, je dois laisser entrer cet idiot d'inspecteur des services publics dans ma maison pour qu'il vérifie le compteur. Il commence dans ma maison et plus je rechigne, plus il vient souvent.

M. Berger: Pourquoi ne brûlez-vous pas du bois. Vous n'auriez alors pas besoin de l'inspecteur.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Un autre exemple de propos inutiles à ma gauche.

Permettez-moi de dire que je ferai quelque chose à ce sujet. Je suis personnellement intéressé par la question et si le comité ne l'est pas, c'est son problème. Ne vous en excusez pas.

En deuxième lieu, j'aimerais mentionner «qu'une des choses qui m'a le plus impressioné à propos de votre présentation vient du nombre de permis que vous devez obtenir pour construire qui, j'en suis sûr, est valable et pour lesquels les Canadiens retirent quelques intérêts. Cela provoque-t-il une situation d'intérêt personnel dans la poursuite de ces procédés

[*Text*]

regulatory processes? That is to say, one organization is capable of cutting through all of this red tape, as it were, and another is not? We will not talk about you. I can see where another industry, another company, becomes adept at construction projects, knows how to get through the red tape and so has an advantage over a company that does not; consequently, it wants to maintain this structure in force because it gives them an advantage.

I am not asking you to answer that.

Mr. Hay: It is a good comment though.

Mr. Crosby (Halifax West): It may account for why a lot of people do not come forward and say, let us throw out all of this.

Mr. Hay: Of course. In our industry, that kind of project is a big project, so all the people competing are busy doing what we are doing and that kind of an advantage does not exist. It really begins to exist as corporations get smaller, and our customers, on whom we depend, have a problem like that. Some are better and some are worse; one-man companies, three-man companies, and I am talking about who runs it. I think it is a very good point.

Mr. Crosby (Halifax West): I have heard it said that Brazil is the world example of over-regulation.

Mr. Hay: That is correct.

Mr. Crosby (Halifax West): I understand that in some cases you even have to get a licence to prove you are alive in order to qualify for other licences.

Mr. Hay: We operate there so we know something about that.

• 1300

Mr. Crosby (Halifax West): How far have we gone in Canada, in your view? You are an international industry. You must have some contact with other countries, particularly the United States. In your brief you do mention the example of the United States in some areas. Where do we fit on a world-wide scale?

Mr. Hay: I think Canada thus far has done a better job than most of the industrialized countries, and I am excluding Brazil and some other. I do know some of the generalities but I do not know the particulars about how they are doing there. Compared to the United States, I think we have done a better job. We have done a study that is similar to the GRIM Study in Dow Chemical U.S., and the inappropriate cost is higher in that study.

So our response is yes, I think we are now. When you get to Europe, there is quite a wide range and different type of regulation, but I think Canada, as far as I know, is as good as or better than.

Mr. Crosby (Halifax West): In broader terms and as a person concerned with the over-regulation potential, I want to get some feel for the effect of regulation on the economy in a

[*Translation*]

de réglementation. Un organisme serait en mesure d'éliminer tout ce travail administratif et un autre ne le pourrait pas. Nous ne parlerons pas de vous. Je peux m'imaginer le cas d'une autre industrie ou société qui s'adonne à des projets de construction et qui du fait qu'elle sait comment procéder dans ce dédale bureaucratique a un avantage sur la société qui ne le sait pas. Par conséquent, on veut laisser la situation inchangée parce que certains en retirent des avantages.

Je ne vous demande par de répondre à cette question.

M. Hay: C'est un bon commentaire toutefois.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est peut-être pour cette raison qu'un grand nombre de gens ne vient pas témoigner pour nous le demander.

M. Hay: Naturellement. Dans notre industrie, il s'agit de projets d'envergure de sorte que nos concurrents sont occupés aux mêmes tâches que nous et ce genre d'avantage n'existe pas. La situation existe toutefois pour les petites entreprises et les clients dont nous dépendons ont un problème analogue. Certains connaissent des situations meilleures et d'autres, pires, une société à propriétaire unique, à trois personnes et je parle des personnes qui la dirigent. Je crois que vous avez très bien expliqué la situation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'ai entendu dire que le Brésil est l'exemple de sur-réglementation par excellence.

M. Hay: C'est juste.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Si j'ai bien compris, dans certains cas, vous devez avoir un permis pour prouver que vous existez pour avoir droit à d'autres permis.

M. Hay: Nous y avons des activités de sorte que nous en connaissons quelque chose.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Jusqu'où sommes-nous allés au Canada, d'après vous? En tant qu'industrie internationale, vous devez avoir des contacts avec d'autres pays, en particulier avec les États-Unis. Dans votre mémoire, vous parlez des États-Unis, dans certains secteurs. Où nous situons-nous sur l'échelle internationale?

M. Hay: Je crois que jusqu'à présent, le Canada a fait un meilleur travail que la plupart des pays industrialisés, j'exclus toutefois le Brésil et certains autres pays. Je connais certains traits généraux, sans connaître toutefois le détail de la manière dont ils procèdent la-bas. Par rapport aux États-Unis, je crois que nous avons fait un meilleur travail. Nous avons effectué une étude analogue à celle de la *Dow Chemical—US* à l'étude Grim et les frais inappropriés s'avèrent plus élevés dans cette étude.

Nous pouvons donc répondre par l'affirmative. Je pense que nous sommes en meilleure posture pour l'instant. Même en Europe, il existe un éventail assez vaste et varié de types de règlements, mais je pense qu'au Canada, en autant que je sache, la situation est aussi bonne, sinon meilleure.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans des termes plus généraux et comme je suis intéressé au potentiel de la sur-réglementation, j'aimerais connaître certaines de vos impressions sur les

[*Texte*]

broad sense. Take, for example, construction of a pipeline. If there is over-regulation then it destroys competitiveness. There may be two or three bidders on a pipeline construction but two back out because of what they perceive as the difficulties in obtaining the necessary approval. Do you think we are approaching that kind of problem in Canada?

Mr. Hay: I think so, yes.

Mr. Crosby (Halifax West): Are we beyond it?

Mr. Hay: It depends on your scenario of where regulation is going. I think the very existence of this task force says that Canada recognizes some of these problems.

Mr. Crosby (Halifax West): Do not rely on that.

Mr. Hay: There is a sense of this among elected people, but also in the actual bureaucracy that we deal with. People are responsive to this worry about over-regulation and lots and lots of government regulatory bodies, so I am encouraged. The general drift, though, is that it is growing. It is more and more of a problem.

From our point of view, in our kind of industry the impact on competition long term is not going to be good for Canada. We export, and the cost of regulation there cannot always be gathered out of the marketplace. That is really one of the underlying reasons for our concern.

Mr. Weldon: On the point, Mr. Crosby, about the ability of people to compete, if you are dealing with products like chemical products or drug products or whatever, you may find there is such a layer of regulation that you have to have staffs of toxicologists, lawyers, staffs of experts, which can really only be carried by big companies. So one danger of over-regulation is that you are going to drive all the little companies out and you will be left only with the big companies that can afford the necessary staffs to go through all the regulatory procedures.

Mr. Hay: We were talking about this. Ten of us came here today. Six went to the Department of Agriculture, four of us came here.

Mr. Crosby (Halifax West): You can count the figures on any plane to Ottawa.

On a more humane note, I am interested in the problem of inspectors. My own exposure to that problem is that when you start to question them and ask why they are here, they immediately become suspicious that you are trying to hide something.

Mr. Hay: Their list gets longer.

Mr. Crosby (Halifax West): They become more aggressive and the whole thing escalates into a problem, when, as you say, there is probably no problem at all.

Mr. Hay: With the great majority we have excellent relations. We do not have a whole bunch of people standing

[*Traduction*]

répercussions d'un règlement sur l'économie en général. Prenons l'exemple de la construction d'un pipe-line. En présence d'une sur-réglementation, on assiste à l'élimination de la concurrence. Il peut y avoir deux ou trois soumissionnaires pour la contruction d'un pipe-line, mais deux se retirent en raison des difficultés qu'ils perçoivent au titre de l'approbation des devis. Croyez-vous que nous risquions ce genre de problème au Canada?

M. Hay: Je le crois, en effet.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Sommes-nous tout près de cette situation?

M. Hay: Tout dépend, dans votre scénario, du règlement que vous envisagez. L'existence même de ce groupe d'étude témoigne du fait que le Canada reconnaît certains de ces problèmes.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ne vous y fiez pas trop!

M. Hay: Les représentants élus le sentent, tout comme les bureaucrates avec lesquels nous sommes en contact. les personnes sont inquiètes de la sur-réglementation et de bon nombre d'organes de réglementation du gouvernement, de sorte que je m'en vois encouragé. La tendance générale, toutefois, veut qu'elle s'accroisse, ce qui constitue de plus en plus un problème.

De notre point de vue, dans notre type d'industrie, la concurrence à long terme ne favorise pas le Canada. Nous exportons et le coût de la réglementation ne peut être absorbé par le marché. C'est vraiment une des raisons de notre inquiétude.

M. Weldon: Au sujet de l'argument présenté par monsieur Crosby, au sujet des possibilités de concurrence, si vous parlez des produits comme les produits chimiques ou les produits pharmaceutiques, ou autres, vous trouverez peut-être qu'il existe une série de règlements qui nécessitent le travail de toxicologistes, d'avocats, d'experts qui ne peuvent vraisemblablement être assumés que par les grandes sociétés qui peuvent se permettre le personnel indispensable pour effectuer toutes les méthodes de réglementation.

M. Hay: Nous en parlions justement. Dix d'entre nous sont venus aujourd'hui à Ottawa: six se sont rendus au ministère de l'Agriculture et quatre, ici.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous pouvez vous en rendre compte par le nombre d'avions à Ottawa.

Sur une note plus humaine, je suis vraiment intéressé au problème des inspecteurs. Mon unique expérience de ce problème est la suivante: si vous commencez à leur poser des questions et à leur demander ce qu'ils viennent faire, ils deviennent alors soupçonneux et croient que vous essayez de cacher quelque chose.

M. Hay: Leur liste s'allonge.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ils deviennent plus agressifs et le climat s'envenime quand, comme vous leur dites qu'il n'y a aucun problème.

M. Hay: Nous avons d'excellents rapports avec la majorité des inspecteurs. Nous n'avons pas de groupes de personnes qui

[*Text*]

around our gates waving paper or anything like that, but it is there.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, gentlemen.

The Chairman: In conclusion, could we order that this report be annexed as an exhibit to our hearings. Further, we thank you for undertaking to provide us with further details, and if we have any questions flowing out of today's testimony, I hope we could get back to you.

Mr. Hay: Please do.

The Chairman: Our next meeting of the task force on regulatory reform will be held Tuesday, 9.30 a.m., Room 306 in the West Block.

• 1305

In conclusion, on behalf of all of us I would like to thank you very much for responding to our request for both details and suggestions in this area of regulatory reform. Your brief today has given us, I think, some new approaches in areas we had not heard of before, particularly your cost analyses of a couple of projects and your list that Mr. Crosby has referred to regarding the right of entry, which is going to create another challenge for us.

You have been most helpful. Thank you very much.

Mr. Hay: Thank you very much.

The Chairman: This meeting stands adjourned until Tuesday.

[*Translation*]

font du piquetage à notre porte, mais le problème subsiste toutefois.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, messieurs.

Le président: En guise de conclusion, pourrions-nous demander d'annexer le mémoire au compte rendu de la séance. En outre, nous vous remercions de nous avoir fourni tous ces détails et si nous avions d'autres questions sur votre témoignage d'aujourd'hui, j'espère que nous pourrions communiquer avec vous.

M. Hay: Je vous en prie.

Le président: La prochaine séance du Groupe de travail en matière de réforme de la réglementation se tiendra le mardi 21 h 30 à la pièce 306 de l'immeuble de l'Ouest.

En guise de conclusion, j'aimerais vous remercier au nom de tous les membres du comité, d'avoir répondu à nos questions et de nous avoir formulé des suggestions dans le domaine de la réforme de la réglementation. Le mémoire que vous avez présenté aujourd'hui nous a donné, je crois, quelques nouvelles méthodes d'approche dans ces secteurs dont nous n'avions pas entendu parler, en particulier notre analyse des frais d'une couple de projets et la liste à laquelle M. Crosby a fait allusion au sujet du droit d'entrée qui constituera un défi pour nous.

Vous nous avez été des plus utiles et nous vous en remercions grandement.

M. Hay: Je vous remercie.

Le président: La séance est levée jusqu'à mardi.

Third - Troisième
class classe

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Tuesday, October 14, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 14

Le mardi 14 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From Dow Chemical of Canada:

Mr. J. M. Hay, President;

Mr. E. Weldon, Vice-President;

Mr. J. H. Douglas, Manager, Hydrocarbon Resources.

De la Dow Chemical of Canada:

M. J. M. Hay, président;

M. E. Weldon, vice-président;

M. J. H. Douglas, directeur des ressources d'hydrocarbures.

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

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Tuesday, October 14, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 14

Le mardi 14 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27699—1

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:
Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish — Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:
M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger — MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

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, 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 14, 1980
(39)

[*Text*]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9.32 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*) and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Chemical Producers' Association: Mr. J. Bélanger and Mr. W. Neff.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Bélanger made a statement and, with Mr. Neff, answered questions.

It was ordered, —That the document presented by the Canadian Chemical Producers' Association be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-11".*)

At 12.04 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 OCTOBRE 1980
(39)

[*Traduction*]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 32, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques: MM. J. Bélanger et W. Neff.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Bélanger fait une déclaration puis, avec M. Neff, répond aux questions.

Il est ordonné, —Que le document soumis par l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-11».*)

A 12 h 04, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, October 14, 1980

• 0930

[*Text*]

The Chairman: We will come to order. We are continuing with our reference on regulatory reform and today we are very happy to have with us three gentlemen from the Canadian Chemical Producers' Association: Mr. Bélanger, President, Mr. Neff and Mr. Young. We particularly appreciate your response to our entreaty to have input into our discussion paper because of the very short period of time. We appreciate the difficulty in responding on such short notice, and also the brief you have presented to us.

Mr. Bélanger, I understand you are going to make some brief remarks to us and we can then go to questioning if you do not mind.

Mr. Jean M. Bélanger (President, The Canadian Chemical Producers' Association): Thank you very much, Mr. Chairman. We appreciate the opportunity to appear before you today. I am afraid I do not envy you your task, because I think the more everyone looks at this the broader the question gets, and the more involved it gets with everything in government.

We are a sectorial association, The Canadian Chemical Producers' Association, representing some 64 manufacturers of what we call industrial chemicals and synthetic resins. These are the basic products, which are then used by a number of downstream industries like plastics, paints, pharmaceutical, all these other chemical industries, to make final products for the consumers.

Just to give you a bit of an idea, our association represents about 95 per cent of the production of industrial chemicals in Canada, production that is valued at $5 billion, with exports of $1.9 billion, and we employ some 26,000 employees. This may seem small. We are a very capital-intensive industry; generally, sales are in the range of over $200,000 per employee and the capital costs are over $300,000 per employee. So it is a very capital-intensive industry.

We have already indicated in our submission that there are only a few areas where our thinking has had a sufficient opportunity to develop and where we might be able to expand today. These are primarily, first of all, what we see as the need for open government, where the expertise of industry and of other groups is sought right from the outset in the identification of the problems themselves and then in determining all the possible means of providing solutions to those problems. This includes the need, we believe, for much clearer and more detailed statements of intent when legislation is developed, so that when subsequent regulations are drafted internal to gov-

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 14 octobre 1980

[*Translation*]

Le président: Nous allons maintenant ouvrir la séance. Nous poursuivons notre consultation sur la réforme de la réglementation et nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui trois messieurs de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques: M. Bélanger, président, M. Neff et M. Young. Nous vous savons particulièrement gré d'avoir bien voulu accéder à notre demande de contribuer à notre document d'étude et nous sommes conscients des difficultés que cela vous causait étant donné le bref préavis reçu. Sachez que nous apprécions aussi le mémoire que vous nous avez présenté.

Monsieur Bélanger, je crois que vous désirez d'abord formuler de brefs commentaires, après quoi nous passerons aux questions si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. Jean-M. Bélanger (président de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques): Merci beaucoup Monsieur le président. Nous vous savons gré de l'occasion qui nous est fournie de nous présenter devant vous aujourd'hui. Laissez-moi vois dire d'abord que je n'envie pas votre tâche, car je crois que plus l'on considère cette question, plus elle prend de l'envergure et plus elle est solidaire de l'ensemble de la chose publique.

Notre organisme, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, représente quelque 64 fabricants de ce que nous appelons les produits chimiques industriels et les résines synthétiques. Il s'agit là des produits de base utilisés ensuite par nombre d'industries tributaires telles que les plastiques, les peintures, les produits pharmaceutiques et tous les autres genres d'industrie chimique qui se serviront de ces éléments pour en fabriquer des produits finis propres à la consommation.

Pour vous donner une idée de notre organisme, les industries que nous représentons fabriquent environ 95 p. 100 des produits chimiques industriels au Canada, production qui est évaluée à 5 milliards de dollars et dont le chiffre des exportations s'élève à 1.9 milliard. Notre effectif est de quelque 26,000 employés, ce qui peut sembler peu, mais nous sommes une industrie à grande prédominance de capital. En règle générale les ventes s'élèvent à plus de $200,000 par employé tandis que les frais d'immobilisation sont de plus de $300,000 pour chaque employé, ce qui indique bien qu'il s'agit, comme je l'ai mentionné, d'une industrie à grande prédominance de capital.

Nous avons mentionné dans notre mémoire qu'il n'y a que quelques points sur lesquels nous avons eu suffisamment l'occasion de réfléchir et que nous serions en mesure de développer aujourd'hui. Le plus important consiste en la nécessité d'un gouvernement ouvert, c'est-à-dire un gouvernement qui dès le début n'hésite pas à consulter les personnes compétentes dans l'industrie et dans d'autres secteurs dans le but d'identifier les problèmes eux-mêmes et de déterminer ensuite tous les moyens possibles d'apporter des solutions à ces problèmes. Nous croyons que ce processus comprend également la nécessité de faire des déclarations d'intention plus claires et plus détaillées

[*Texte*]

ernment in departments by officials it can be judged whether or not they do actually meet the spirit of the legislation that was drafted.

We have serious concerns that enabling legislation as it is now drafted is so broad that it gives no opportunity for true accountability of the regulations once they are passed. Beyond that, we have also some concerns about ensuring that when regulation is brought into play there be developed an accountability of why we have these regulations, from the point of view of socio-economic impact analyses. In this, we are concerned on a number of fronts. One of them is that we believe it is important, when these analyses are developed, that there be a search for greater objectivity by ensuring that it is not the people who are going to do the regulations or implement them afterwards who do the analyses. Perhaps there are other groups, either within government or as consultants, who might be asked to look at developing these proper analyses.

• 0935

The second aspect of it is that we recognize that the socio-economic impact analysis is a relatively new science, and it should be considered as a tool and not the end-all of everything. When that occurs, we are very concerned that people see that, unless there is a quantitative analysis, the whole thing is washed out. We think, in fact, on a few occasions up to now, where there should have been a cost-benefit analysis, what turned out in the end was really a cost-effectiveness study. In other words, people almost assumed there were benefits and then said, Well, how is the best way of getting at it. We think that is really getting around the purpose government has in trying to determine, indeed, whether there were benefits to the regulations that were being sought or that were being developed.

So we are concerned that in the end there be a true cost-benefit analysis, and if we do not have the tools yet to truly judge in a quantitative manner the way in which the benefits will accrue, then I think we should not just wash our hands of it. We should then turn and say, Okay then, what are the qualitative aspects; are there qualitative benefits. We just do not have the tools to define them, but surely we can go further than just to assume the benefits.

I think my last point, the last subject we believe we might be able to look at, is the need to maintain confidentiality. When companies put forth data in response to statistical studies or any other requests for information, we believe there must be some assurances that the information will be kept in a confidential manner. That kind of information is basic to industry, basic to the competitive situation that we have in Canada. For many companies, the information that is at times divulged to government is the basis of whether or not they will continue to operate, or whether other companies will be given an opportu-

[*Traduction*]

au moment de l'élaboration d'une loi, de sorte que lorsque le règlement subséquent d'application est rédigé par les cadres dans les ministères, il soit possible de juger s'il est effectivement conforme à l'esprit de la loi établie.

Nous nourrissons de graves appréhensions au sujet de la législation d'autorisation, car elle est actuellement rédigée en des termes si vastes que la réglementation qui sera ensuite établie n'aura aucunement l'occasion de s'inspirer de règles précises. Nous croyons également que lorsqu'un règlement est mis en vigueur il conviendrait de s'assurer d'un moyen d'en démontrer le biend-fondé grâce à des analyses de l'impact socioéconomique de ce règlement. Nous nourrissons des préoccupations à ce sujet sous nombre d'aspects. Nous croyons, en premier lieu, que dans la poursuite de ces analyses, il importe de rechercher une plus grande objectivité, et cela en assurant que les personnes chargées des analyses ne sont pas celles qui vont rédiger le règlement ou le mettre ensuite en application. Peut-être existe-t-il d'autres groupes, qu'il s'agisse de fonctionnaires spécialistes ou de conseillers de l'extérieur, qui pourraient être chargés de la mise au point d'analyses appropriées.

En deuxième lieu, nous reconnaissons que l'analyse de l'impact socioéconomique est une discipline relativement nouvelle qui devrait être considérée comme un outil de travail et non comme une règle absolue. Quand cela se produira nous serons des plus intéressés à ce que les gens se rendent compte qu'à moins qu'il ne soit procédé à une analyse quantitative, toute l'affaire est compromise. Nous croyons en fait que jusqu'ici, en quelques occasions où on aurait dû effectivement effectuer une analyse coûts-avantages, on s'est retrouvé en fin de compte avec une étude de coût et d'efficacité. En d'autres termes les gens n'ont fait guère autre que présumer qu'il y avait des avantages et se sont ensuite demandé quel était le meilleur moyen d'en bénéficier. Or nous croyons qu'il s'agit vraiment là d'un expédient qui n'est pas conforme à la fin que se propose le gouvernement, c'est-à-dire s'efforcer de déterminer si la réglementation envisagée ou en voie d'élaboration comportait des avantages.

Nous avons donc intérêt en fin de compte à ce que l'on procède à une véritable analyse coûts-avantages, et si nous ne disposons pas encore des outils appropriés pour porter un véritable jugement quantitatif sur les avantages qui découleraient d'une réglementation, nous ne devrions pas simplement nous en laver les mains. Nous devrions alors nous demander quels sont les aspects qualitatifs de cette réglementation et s'il existe des avantages qualitatifs. Nous ne possédons tout simplement pas les outils propres à définir ces avantages, mais nous pouvons certainement ne pas nous en tenir uniquement à des suppositions.

Permettez-moi d'émettre une dernière considération. Il s'agit de la nécessité de maintenir le caractère confidentiel de l'information. Quand les sociétés soumettent des données en réponse à des études statistiques ou à toute autre demande d'information, nous croyons qu'il importe de les assurer de façon quelconque que le caractère confidentiel de cette information sera préservé. Ce genre d'information est en effet d'une importance fondamentale pour l'industrie étant donné l'âpreté de la concurrence au Canada. En certains cas, l'information divulguée au gouvernement par nombre de sociétés est d'im-

[*Text*]

nity to get all their secrets and then be able to compete with them very directly. We therefore believe there has to be some possibility of maintaining that confidentiality.

These are some of the aspects that are a concern to us and that we believe and hope your committee will see fit to try and support. Thank you very much.

The Chairman: We too are very concerned with those points you have made. This is why we look forward to the opportunity to question you on them.

Could we start with Mr. Anguish, please.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to carry on with some of the things you mentioned about the socio-economic impact analysis that was initiated by the Office of the Comptroller General. What has been your exposure to that program up until this time? What involvement have you had with SEIAs?

Mr. Bélanger: Perhaps I could ask Mr. Bill Neff to answer for me, if you do not mind.

Mr. Anguish: Sure.

Mr. Bélanger: Thank you.

Mr. W. A. Neff (Assistant Technical Director, Canadian Chemical Producers' Association): We have had no definite regulations. I am mostly involved in environmental and occupational health. Occupational health is basically a provincial matter, and in the environment, of course, the federal government is involved. We have not had any specific regulations where we have had to deal with it, but there are a couple of examples that I think would be worth while.

We did have pending regulations on the control of the alcali and associated products industry. In this case, which was really one of the bases for our writing this paper, it was a case where we could see no benefit to the fish, to anybody certainly not to ourselves for the expenditure of several millions of dollars. We pressed this at the deputy minister level, wrote an eighty-page brief, and eventually that was pulled back. But it involved a tremendous amount of effort, and the crux of it was exactly the point Mr. Bélanger has made: it was assumed that a benefit would result. We had an independent consultant have a look at it and no benefit could be found. The happy ending was that it was drawn back but it did take an awful lot.

[*Translation*]

portance telle que cela peut compromettre l'existence même de ces sociétés en raison du fait que si des rivaux avaient accès à toutes leurs données, ils pourraient ensuite entrer en compétition avec elles de façon très directe. Nous croyons donc qu'il importe de préserver de façon quelconque le caractère confidentiel de cette information.

Voilà donc certaines des questions qui nous préoccupent et je termine en disant que nous avons la conviction et l'espoir que votre comité jugera utile de nous appuyer sur les points que je viens d'exposer. Merci beaucoup.

Le président: Nous nous préoccupons beaucoup également de ces questions et c'est pourquoi nous sommes heureux d'avoir l'occasion de vous interroger en ce sens.

Pourrait-on commencer avec M. Anguish, s'il-vous-plaît.

M. Anguish: Merci, Monsieur le président.

J'aimerais vous interroger au sujet de certains points que vous avez mentionnés relativement à l'analyse de l'impact socioéconomique instaurée par le Cabinet du contrôleur général du Canada. En quoi de programme vous a-t-il touché jusqu'ici? Avez-vous participé de quelque façon aux analyses de l'impact socioéconomique?

M. Bélanger: Puis-je demander à M. Bill Neff de répondre pour moi si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. Anguish: Certainement.

M. Bélanger: Merci.

M. W. A. Neff (directeur adjoint technique, Association canadienne des fabricants de produits chimiques): Nous n'avons eu aucune directive précise à ce sujet. Je m'occupe surtout de l'hygiène du milieu et de l'hygiène du travail. Cette dernière discipline relève fondamentalement de la compétence provinciale tandis que dans l'hygiène du milieu, le gouvernement fédéral a bien sûr un rôle à jouer. Nous n'avons eu aucun règlement particulier en vertu duquel il nous aurait fallu intervenir, mais je me permettrai de citer en exemple, deux incidents qui me paraissent à propos.

Nous avions effectivement une réglementation en préparation sur le contrôle des produits chimiques alcalins et produits dérivés dans l'industrie. Dans ce cas particulier, et c'était vraiment l'une des raisons pour lesquelles nous avons rédigé ce mémoire, il n'y avait selon nous aucun avantage, ni pour les poissons, ni pour qui que ce soit, ni pour nous-mêmes, bien sûr, à ce que l'on fasse des dépenses de plusieurs millions de dollars. Nous avons vigoureusement fait valoir ces considérations auprès du sous-ministre et nous avons aussi rédigé un mémoire de quatre-vingts pages. En dernier ressort, le projet de réglementation a été retiré. Il a fallu cependant que nous déployions des efforts considérables et le point crucial était justement celui que M. Bélanger a souligné: il a été supposé qu'il en découlerait un avantage. Or nous avons chargé un spécialiste indépendant d'étudier la question et il n'a pu déceler aucun avantage à cette réglementation. Heureusement qu'à la fin elle a été retirée, mais quel effort il a fallu faire pour en arriver là.

[*Texte*]

• 0940

The Chairman: Could you just outline when you first heard about this proposed regulation on alkalis or alkali?

Mr. Neff: Alkali. It is sodium hydroxide lye.

The Chairman: Was it for the pulp and paper industry?

Mr. Neff: No, it was for the chemical industry. There are five producers of alkali in Canada and it involved four of our member companies. This set of regulations was made under the Fisheries Act for water pollution control and was aimed at these four member companies.

The Chairman: How did you get notice of the regulation?

Mr. Neff: We had been consulting with the government for about two years. The difficulty was one in communication and it got to a point where a decision had to be made. They felt there was a benefit and we felt there was not, and at that point we put a brief together, about 80 pages, to convince people, and we were successful.

The Chairman: This was before they promulgated a regulation?

Mr. Neff: That is right. We certainly appreciate that opportunity for the consultative process, because had that regulation gone through as it was it would have resulted in a very severe dislocation. So that was a happy ending but I think it highlights some of the problems.

One other example I could mention, although it did not affect us directly, was the regulation of arsenic from gold mining, an air pollution regulation. In the SEIA, the socio-economic assessment that was carried out by the Environmental Protection Service, they stated very honestly that they could not determine if there were any benefits or not and, therefore, they would simply adopt a cost-effective approach. There probably was some benefit there but they were unable to qualify it; when you are looking at something like arsenic, I do not know. The point that concerned us was that there was a policy requiring a cost-benefit study, and simply to say, we cannot do it so we will adopt this other methodology does not achieve the same end point. You will always be able to remove something if you spend enough money; whether or not there is a benefit is an open question. I think that is what we are trying to get down to. That is, we would like to think there is a societal benefit, not necessarily a benefit to our company but to society as a whole.

[*Traduction*]

Le président: Pouvez-vous nous dire brièvement quand vous avez entendu parler pour la première fois de ce projet de réglementation des alcalis ou de l'alcali?

M. Neff: De l'alcali. Il s'agit d'un hydroxide de soude ou lessive de soude.

Le président: Était-ce destiné à l'industrie des pâtes à papier?

M. Neff: Non, c'était pour l'industrie des produits chimiques. Il existe cinq fabricants de produits alcalins au Canada dont quatre qui sont membres de notre association. Cette réglementation avait été établie en vertu de la Loi sur les pêcheries. Elle avait pour objet de lutter contre la pollution de l'eau et elle visait ces quatre sociétés membres.

Le président: Comment avez-vous été informé du règlement?

M. Neff: Nous conférions avec le gouvernement depuis environ deux ans. Nous avons éprouvé des difficultés à nous entendre et le problème a atteint un stade où il fallait qu'une décision soit prise. Le gouvernement estimait qu'il y avait avantage à adopter cette réglementation et nous étions d'avis qu'il n'y en avait aucunement. C'est alors que nous avons rédigé un mémoire d'environ 80 pages dans le but de convaincre les intéressés et nous avons réussi à le faire.

Le président: Est-ce que cela se passait avant que le gouvernement publie un règlement?

M. Neff: C'est exact. Nous apprécions sûrement l'occasion qui nous était offerte de participer à ce processus de consultation, car si ce règlement avait été adopté tel quel, il aurait causé de très graves perturbations. Les débats ont connu une issue heureuse, mais je crois qu'ils n'en révèlent pas moins l'existence de certains des problèmes.

J'aimerais citer un autre incident même s'il ne nous a pas touché directement. Il s'agit de la réglementation sur l'arsenic dans l'exploitation aurifère, règlementation en rapport avec la lutte contre la pollution atmosphérique. Dans l'analyse sur l'impact socioéconomique qui a été effectuée par le Service de protection de l'environnement, les responsables ont avoué très honnêtement qu'ils ne pouvaient pas déterminer s'il y avait avantage ou non et que, par conséquent, ils adopteraient tout simplement la méthode de l'étude de coût et d'efficacité. Peut-être y avait-il avantage à procéder de cette façon, mais ils étaient incapable de justifier l'adoption de cette méthode. Or lorsqu'il s'agit de l'examen d'une substance telle que l'arsenic, cela me laisse songeur. Ce qui nous préoccupait surtout c'est que ce genre de directive exigeait une analyse coûts-avantages. Le gouvernement ne peut donc pas simplement dire qu'il ne peut pas la faire et qu'il adoptera donc cette autre méthode. S'il agit ainsi, il n'atteindra pas le même objectif. Vous serez toujours en mesure de supprimer quelque chose si vous dépensez assez d'argent, mais il reste à savoir si cela est vraiment avantageux ou non et c'est sur ce dernier point que nous désirons particulièrement insister. Nous aimerions croire que l'adoption d'une réglementation comporte un avantage social qui n'est pas nécessairement un avantage pour notre association, mais pour la société prise dans son ensemble.

[*Text*]

Mr. Bélanger: I think that is a key difference between cost-effectiveness and cost-benefit. It seems to me we can have a plethora of regulations where it is very easy to assume that benefits will be there, but I do not think this was the intent of Parliament or of the government in saying there shall be impact analyses made when we are going to go into new regulatory areas that are going to be significant, that are going to cost in excess of $10 million. If we take a short-cut like this, I really think it is going around the will of the government or Parliament.

Mr. Anguish: I suppose one of the main problems in doing a cost-benefit analysis would be the problem of quantifying. Are you saying that if you cannot quantify, if you cannot do a cost-benefit analysis of its cost-effectiveness, maybe it should be looked at whether the regulations should be in effect at all?

Mr. Bélanger: No, I do not think we are saying that. I think it would be unfortunate if we were to constrain ourselves to that extent. However, I do think there is an intermediate aspect; that is, we must look at the qualitative benefits and I think we should put them down on paper. I would think the group that is doing the analysis should make the effort to go as far as it can in a quantitative manner, and then supplement it by doing a proper qualitative analysis of the benefits being looked at. This could then stand up to cross-examination. But if you start out basically assuming that the benefits are there, then there is no room at all afterwards for any discussion. The regulations will come through.

• 0945

I think this is the kind of distinction we are talking about. I think we have to recognize that quantitative analysis is very much in its infancy still and we should worry about over-dependence on something like this. I think perhaps we should be putting a lot more effort into developing the techniques. I do not think there is enough being done on that at the moment.

Mr. Anguish: I am still a little unclear. Under the SEIA policy, the departments generally are required to carry out a cost-benefit analysis. However, if for various reasons that cannot be done then they are required to carry out a cost-effectiveness analysis. Carrying out a cost-effectiveness analysis is not contravening in any way the government's requirement to carry out this type of analysis; it is recognized that the cost-benefit may be more difficult in some cases, especially where we are dealing with loss of human life or injury or things that are hard to quantify.

I wonder if you could explain, so that have a slightly clear grasp of it, exactly what these regulations were supposed to do and why the federal department was not able to point to a clearly defined benefit. I find it very hard to understand how

[*Translation*]

M. Bélanger: Je crois que là réside la différence fondamentale entre l'étude de coût et d'efficacité et l'analyse coûts-avantages. Il me semble que nous puissions disposer de tant et plus de règlements que l'on pourrait très facilement supposer avantageux, mais ce n'était là je crois l'intention ni du Parlement, ni du gouvernement lorsque celui-ci a déclaré que l'on allait procéder à des analyses d'impact avant de s'engager dans de nouveaux secteurs de réglementation qui seront des plus importants et coûteront plus de 10 millions de dollars. Si nous recourons à des pis-aller de ce genre, je crois vraiment que nous ne respectons ni la volonté du gouvernement, ni celle du Parlement.

M. Anguish: Je suppose que l'un des principaux problèmes posés par une analyse coûts-avantages serait celui de la quantification. Voulez-vous dire que si l'on ne peut pas quantifier la réglementation envisagée, si l'on ne peut pas procéder à une analyse coûts-avantages de sa rentabilité, on devrait peut-être s'interroger sur l'opportunité de mettre cette réglementation en vigueur?

M. Bélanger: Non, je ne crois pas que nous ayons voulu dire cela. Je crois qu'il serait malheureux que nous nous imposions des limites aussi rigoureuses, mais j'estime aussi qu'il y a un moyen terme, c'est-à-dire, que nous devons examiner les avantages qualitatifs et que nous devons ensuite les rapporter par écrit. Je croirais que le groupe chargé de l'analyse devrait s'efforcer de pousser le travail aussi loin que possible sur le plan quantitatif et l'étoffer ensuite grâce à une analyse qualitative appropriée des avantages considérés. Ce procédé pourrait, je crois, résister ensuite à l'examen. Si vous supposez cependant au départ que le règlement comporte des avantages, il n'y a plus moyen ensuite de discuter du tout et ce règlement sera adopté.

Je crois que c'est de ce genre de distinction dont nous parlons. Il nous faut bien reconnaître, je crois, que l'analyse quantitative en est encore à ses premiers balbutiements et il convient de se préoccuper de tout asservissement possible à une discipline de ce genre. Il me semble que nous devrions consacrer beaucoup plus d'efforts que nous le faisons à la mise au point de techniques. Je crois qu'à l'heure actuelle on ne s'emploie pas suffisamment à cette tâche.

M. Anguish: Je n'ai pas encore compris tout à fait. En vertu de la politique de l'analyse de l'impact socioéconomique, les ministères sont, en règle générale, tenus de procéder à une analyse coûts-avantages. Si cela ne peut pas être fait pour diverses raisons, il leur incombe alors de recourir à une étude de coût et d'efficacité. Or la réalisation de ce dernier genre d'étude ne contrevient en aucune manière aux exigences du gouvernement. Il est d'ailleurs reconnu que dans certains cas, il peut être plus difficile de procéder à une analyse coûts-avantages, et cela particulièrement lorsqu'il est question de pertes de vie humaine, de blessures ou de choses difficiles à quantifier.

Vous serait-il possible d'expliquer de façon que je puisse comprendre un peu mieux, ce que ces règlements sont censés accomplir exactement et pourquoi le ministère fédéral a été incapable de faire ressortir un avantage nettement. Je n'arrive

[*Texte*]

they could not identify a benefit. It seems to me you could identify a benefit even if it was in an environmental area—just *X* gallons of effluents reduced at such and such a cost. That would be the formula for cost effectiveness. Could you explain more specifically what it was that the regulations were supposed to do, and could you explain what benefit the department thought there was in them?

Mr. Neff: The part of the regulations for the alkali industry which we took issue with was the control of suspended solids from the chloralkali industry. Without getting into too much chemistry, basically the alkali industry makes things like sodium hydroxide and hydrochloric acid, which are all water soluble. In other words, that process basically, with minor exceptions, does not generate suspended solids. We did a survey of our industry and looked at the concentration of suspended solids that were actually in the effluents. We looked from the literature at what levels of control, under the Fisheries Act, were needed to protect fish, and it is about 50 parts per million.

Mr. Milligan: Can I interject here? The regulations were aimed at effluent discharge, and what they were purporting to control was suspended solids of certain types. The problem was that it would have affected the chemicals which some of these firms that would be discharging would have been able to use. In other words, it would indirectly affect you because it was an attempt to control a product that you were manufacturing directly, although it was the discharge. Is that correct?

Mr. Neff: Not really, because it would have resulted in many millions of dollars being spent to try to meet a restriction.

If I could just finish, we did a survey, and the lowest level at which you could even measure that thing was about 15. We said all right, we will meet 15. They were asking for two parts per million. You cannot measure it. The lowest level was 50 that affects fish.

The other thing that should be borne in mind is that the test method could not distinguish ordinary silt that would come off when it rains, sand and grit and so on, from anything that was generated by the process. The cost to meet this very, very low number was many millions of dollars. We simply said, We can see no benefit to anybody or anything, but just to let you have a regulation we will meet the lowest level that the test method can measure. That was a compromise hopefully to settle it. We could live with 15 because we did not generate any. However, they said no, we will go with two. It got very serious and, as I am saying, there was no benefit.

[*Traduction*]

pas à m'expliquer comment ils n'ont pas pu identifier un avantage. Il me semble que l'on pourrait identifier un avantage même s'il s'agissait du secteur environnemental, par exemple la réduction d'un nombre x de gallons d'effluents à un prix quelconque. Ce serait la formule employée dans une étude de coût et d'efficacité. Pourriez-vous nous expliquer de façon plus précise ce que le règlement était censé accomplir et pourriez-vous nous indiquer aussi quel avantage, selon le Ministère, ce règlement comportait?

M. Neff: La partie du règlement qui touchait l'industrie de la soude caustique et à laquelle nous nous opposions, portait sur le contrôle des matières solides en suspension émanant de l'industrie du chlore et de la soude caustique. Sans vouloir entrer dans les détails chimiques, je noterai qu'essentiellement l'industrie du chlore fabrique des substances telles que l'hydrate de soude et l'acide chlorhydrique, substances qui sont toutes hydro-solubles. En d'autres termes, ce processus, essentiellement parlant et à quelques exceptions mineures près, ne génère aucune matière solide en suspension. Nous avons mené une étude de notre industrie et nous avons examiné la concentration de matières solides en suspension que l'on trouvait effectivement dans les effluents. Nous avons consulté la documentation et nous avons vérifié dans la Loi sur les pêcheries le niveau de contrôle exigé pour protéger les poissons; c'est environ 50 parties par million.

M. Milligan: Puis-je intervenir ici? Le règlement visait la décharge des effluents et avait pour objet de contrôler certains types de matières solides en suspension. Il posait un problème en ce sens qu'il touchait des produits chimiques que certaines de ces sociétés émettrices d'effluents, auraient pu utiliser. En d'autres termes, le règlement vous toucherait indirectement étant donné qu'il constituait un effort en vue de contrôler un produit que vous fabriquiez directement, même s'il ne s'agissait que de la décharge. Est-ce exact?

M. Neff: Pas tout à fait, car le règlement aurait abouti à une dépense de nombreux millions de dollars dans le but d'essayer de se conformer à une restriction.

Si vous voulez bien me laisser finir, nous avons mené une étude et le niveau le plus bas auquel vous pouviez mesurer ces matières solides était d'environ 15. Alors nous avons convenu de satisfaire à cette norme de 15. Mais le règlement prescrivait une norme de deux parties par million, ce qui n'est même pas mesurable et les poissons ne commencent à être affectés qu'à 50 ppm.

Il convient en outre de souligner que la méthode de test ne pouvait pas faire la distinction entre, d'une part, les alluvions ordinaires entraînées par les pluies, le sable, les sédiments et le reste et, d'autre part, toute substance émise par le procédé de fabrication. Or le coût prévu pour arriver à satisfaire des normes comportant de si infimes parties par million, était de plusieurs millions de dollars. Nous avons simplement répondu que nous ne voyions aucun avantage à cette norme, ni pour qui que ce soit, ni pour quoi que ce soit, mais que nous voulions bien que le gouvernement établisse un règlement et que, par conséquent nous étions disposés à satisfaire à la norme la plus basse que la méthode de test permettait de mesurer. Grâce à ce compromis, nous espérions bien régler la question. La

[*Text*]

• 0950

I would like to say one other thing. As I am aware, the policy is that there will be cost benefits required. Cost effectiveness I think is a crutch, if I may say so. Once you have established that there is or is not a benefit, then we think it is quite proper to go the cost-effectiveness route to see how far you can go versus the benefits, but not just bypass that first cost-benefit stage and assume there is a benefit, which was done in this particular case. You will always get an answer if you do a cost-effectiveness study. You can spend $100 million and you can reduce it by 5 per cent; it is effective, you will reduce something. You can reduce the smoke in this room by 10 per cent by spending I do not know how much. You can always do that. You will always get an answer on the cost effectiveness if you spend enough money.

Mr. Milligan: Did the department prepare a preliminary study on the proposed regulations that they showed you, either a cost-effectiveness of a cost-benefit analysis?

Mr. Neff: We had a task force arrangement. In other words, the department had called a joint task force involving industry, the provinces and the government; therefore, we were able to discuss it in this particular case, which we thoroughly endorse. They outlined their rationale on what would be in their SEIA, and that is what triggered our response. They were very open about it. I do not want to criticize that aspect. It just shows a problem.

Mr. Anguish: Suggestion No. 5 in our discussion paper dealt with the possibility of expanding the socio-economic impact analysis to other areas than health, safety and fairness. Would it in any way affect your organization if it were expanded?

Mr. Bélanger: I think generally we believe in responsible regulation, and as a concept the socio-economic impact analysis is to me a valid concept that does not apply only to the health of people, it must apply also to the health of the economy. I do not really see that there is an intrinsic conceptual difference between the two. It is true that on one side you are looking at life, and that, of course, overrides everything else. But it is also important for the economy to be thriving, and when there are regulations, even if they are regulations that involve paperwork basically, we should have some knowl-

[*Translation*]

norme de 15 ppm ne nous gênait aucunement puisque nous n'émettions aucune matière solide. Le gouvernement a cependant refusé cette proposition et il a déclaré qu'il entendait fixer une norme de 2 ppm. La discussion s'est envenimée et, comme je l'ai mentionné plus haut, il n'y avait aucun avantage à adopter une norme aussi sévère.

Je me permettrai d'attirer votre attention sur un dernier point. Si j'ai bien compris, la politique actuelle exige une analyse coûts-avantages. A mon avis, l'étude de coût et d'efficacité n'est qu'un cataplasme, si je peux employer cette expression. Dès que vous avez établi que le règlement comporte un avantage ou non, nous croyons qu'il est tout à fait approprié de procéder à une étude de coût et d'efficacité afin de déterminer jusqu'où vous pouvez aller eu égard aux avantages offerts, mais il importe de ne pas négliger la première étape, c'est-à-dire l'analyse coûts-avantages, sur la simple supposition qu'il y a un avantage, et c'est pourtant ce qui a été fait dans ce cas particulier. Il est toujours possible d'obtenir une réponse si l'on procède à une étude de coût et d'efficacité. Il est possible de dépenser 100 millions de dollars et de réduire une nuisance quelconque de 5 p. 100; c'est efficace puisqu'on est arrivé à réduire quelque chose. On peut par exemple réduire le niveau de fumée dans cette pièce de 10 p. 100 si l'on dépense un certain montant que je ne saurais préciser. On peut toujours le faire. Ce que je veux souligner c'est qu'il y a toujours moyen d'obtenir une réponse sur un rapport coût-efficacité si on dépense assez d'argent dans ce but.

M. Milligan: Le Ministère a-t-il préparé une étude préliminaire sur le règlement envisagé qu'il vous a montré, soit une étude de coût et d'efficacité, soit une analyse coûts-avantages?

M. Neff: Il y a eu une étude faite par un groupe d'experts. En d'autres termes, le Ministère avait établi un groupe d'experts réunissant des représentants de l'industrie, des provinces et de l'administration fédérale. Nous avons donc pu discuter de la question dans ce cas particulier et nous sommes parfaitement d'accord avec cette façon de procéder. Les responsables nous ont fait part de l'objet de leur analyse de l'impact socio-économique et ils nous ont expliqué comment ils entendaient procéder, et c'est ce qui a déclenché notre réaction. Ils ont été très francs avec nous. Je ne désire aucunement critiquer cet aspect si ce n'est le problème déjà souligné.

M. Anguish: La suggestion nº 5 de notre document d'étude traitait de la possibilité d'une extension de l'analyse de l'impact socio-économique à des secteurs autres que la santé, la sécurité et l'équité. Cette extension affecterait-elle votre organisme de quelque façon?

M. Bélanger: Nous sommes généralement convaincus de la nécessité d'une réglementation responsable et, en tant que concept, l'analyse de l'impact socio-économique m'apparaît comme valide et ne devrait pas s'appliquer uniquement à la santé des gens, mais aussi à la santé de l'économie. Je ne perçois aucune distinction conceptuelle intrinsèque entre ces deux notions. Bien sûr, sous un certain aspect, c'est de la vie des gens que vous vous occupez et ce souci doit prévaloir sur tout le reste. Mais il importe également que l'économie soit prospère et lorsqu'il y a réglementation, même s'il ne s'agit

[*Texte*]

edge of what it is we are trying to do, what benefits we expect from this. It should not be just some way of increasing an empire or of getting at things from a very indirect way.

Mr. Anguish: So far within government there have been very few SEIAs actually done, I believe there have been three completed and published. One of the criticism one of the reasons that people have set forth for that is that the threshold is too high, the threshold of $10 million on it. What would be the effect on your agency if the threshold cost of SEIAs was reduced to $5 million or even $3 million?

Mr. Bélanger: I guess I would say that the more there are the better. I recognize that intrinsic to this there is a cost, and perhaps we would have to look at the SEIA, the cost benefit, of going from $10 million down to $3 million.

Basically, however, I would hope, perhaps before we go too far, that we develop a system that really works. In the level of those we are doing now, because of their significance at least, the benefits should be easier to define and quantity. This should be more noticeable. Let us try and perfect, if you like, our approach to these things before going too far, too fast, because at that point we could get into a maelstrom, with all of these things floating around and not really getting at the central issue, which is, are they of benefit or are they not. I do not think it would serve anybody just to have a definition of benefits, assuming benefits at $3 million. We may as well keep on going the way we are. To extend the kinds or argumentation we have had at $10 million down to $3 million I am not sure would prove any more desirable.

• 0955

Mr. Anguish: I believe you have suggested that SEAs would be more objective if they were done by an independent third party. Could you give us your thoughts on that?

Mr. Bélanger: I will start but Mr. Neff might want to add something.

It seems to me there are groups in government or outside of government that could develop a facility for doing these kinds of analyses. We have already noted that the quantitative analysis is not an easy approach to things. It is rather a new tool. There are not too many people who are really knowledgeable in it, it would be important to develop a nucleus of people who can really work with the tool and know how to interpret the results, which is another part of the problem. The other aspect is objectivity. I believe it would be important to have looking at the benefits people who are not going to push

[*Traduction*]

essentiellement que d'un travail sur papier, je crois que nous devrions être au courant de ce que ce document se propose d'accomplir et des avantages que l'on songe en tirer. Il ne faudrait pas qu'il s'agisse uniquement d'une façon quelconque d'étendre un empire ou d'atteindre un objectif par une voie très indirecte.

M. Anguish: Jusqu'ici le gouvernement a entrepris très peu d'analyses de l'impact socioéconomique. Je crois qu'il n'en a terminé et publié que trois. L'une des critiques à laquelle le gouvernement s'est heurté, ou l'une des raisons invoquées par le public à l'encontre de ces analyses, c'est que le montant fixé pour ces études, soit 10 millions, est trop élevé. Comment réagirait votre organisme si le coût de ces analyses était réduit à 5 millions ou même à 3 millions de dollars?

M. Bélanger: Je répondrais, je crois, que plus il y en a, mieux c'est. Je reconnais, bien sûr, qu'il y a un élément coût essentiel à ces analyses et peut-être devrions-nous alors peser soigneusement tous les facteurs: l'analyse elle-même et les avantages escomptés par rapport à un coût qui serait réduit de 10 à 3 millions de dollars.

En principe, je formulerais cependant le vœu qu'avant d'aller trop loin, nous mettions au point un système vraiment efficace. En raison du moins de l'importance des analyses réalisées jusqu'ici, les avantages devraient être plus faciles à définir et à quantifier. Cet aspect devrait être plus manifeste. Efforçons-nous, si vous le voulez bien, d'améliorer notre façon d'aborder ces problèmes avant d'aller trop vite et trop loin, car autrement nous pourrions fort bien atteindre un stade où la confusion serait telle qu'elle nous empêcherait de nous cencontrer sur la quesiton primordiale, à savoir, ces analyses sont-elles avantageuses ou non. Je crois que personne n'aurait intérêt à ce qu'une somme de 3 millions soit dépensée uniquement pour obtenir une définition des avantags, à supposer qu'il y en ait. Autant voudrait s'en tenir à la manière de faire actuelle. Je suis nullement convaincu qu'il serait plus souhaitable d'entreprendre ce genre d'analyse, même si le prix en était réduit de 10 à 3 millions de dollars, si on allait uniquement multiplier par là les conflits connus jusqu'ici.

M. Anguish: Vous avez laissé entendre, je crois, que les analyses d'impact socioéconomique seraient plus objectives si elles étaient effectuées par un tiers tout à fait indépendant. Quelle est votre opinion à ce sujet?

M. Bélanger: Je vais présenter le premier élément de réponse, mais il se peut que M. Neff veuille y ajouter quelque chose.

Il me semble qu'il existe des groupes, à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement qui pourraient mettre au point un service propre à ce genre d'analyse. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'analyse quantitative est loin d'être un procédé facile. Il s'agit d'un outil relativement nouveau. Il n'y a guère de gens qui sont vraiment compétents dans ce domaine et il serait important de former un noyau d'experts qui seraient vraiment à l'aise dans cette discipline et sauraient comment interpréter les résultats, car cela aussi fait partie du problème. J'aimerais aussi attirer l'attention sur la question de l'objecti-

[*Text*]

interpretation one way or another because they have certain interests in the results that are going to accrue. Certain groups, such as Treasury Board and so on, could very easily develop a team that could be used, certainly at the start, to develop the technique so that we know what we are doing, we know what we are interpreting.

Mr. Anguish: Do you feel there might be a lack of consistency right now?

Mr. Bélanger: I think there is a lack of knowledge generally right now, which is resulting in some inconsistencies.

Mr. Anguish: Mr. Neff, do you want to add something to that?

Mr. Neff: Yes. If you look at the development process as it is now, by the time you get to doing a SEIA, in the individual departments the decision has been made; there is going to be a regulation on this subject. Otherwise, they would never have got to the SEIA point. So now you are going to ask this same group to sit down and objectively look at the benefits that they have already decided, in their own minds, exist.

I think we are saying it might be healthy to have an independent group look at all the information and determine if there really is a benefit, and they could do it with the clarity of not having committee themselves to any course of action prior to making that decision. Then you would start to get some objectivity into it.

The Chairman: Could I just add something here. Would outsiders have the knowledge to actually prepare the SEIA, to do the quantification and put the dollar amounts on it? Or are you saying the department could prepare the report and an outside group could review it?

Mr. Bélanger: The basic information could be supplied by the department, but have somebody put it together, noting the pitfalls of the kind of material that is coming through. He could also request certain information that perhaps might not have been forthcoming right off the bat from the group that is looking at implementing the regulation.

The Chairman: Have you worked with one of these SEIAs directly yourselves?

Mr. Neff: I have not, no.

The Chairman: Your group has not?

Mr. Neff: No.

Mr. Bélanger: We have looked at various kinds and we are doing some of these now; for example, in some of the economic areas. But it is a very rudimentary thing and we recognize our own shortcomings. It is a tool that requires a fair amount of

[*Translation*]

vité. Il serait important à mon avis que les personnes appelées à examiner les avantages, ne soient pas incitées à faire pencher la balance de l'interprétation dans un sens plutôt que dans l'autre parce qu'elles ont un certain intérêt à le faire. Certains organismes, notamment le Conseil du Trésor, pourraient facilement former une équipe qui seraient chargée, du moins au départ pour sûr, de mettre au point la technique qui nous permettrait de savoir exactement ce que nous faisons et ce que nous interprétons.

M. Anguish: Estimez-vous qu'il pourrait y avoir un manque de cohérence dans le moment?

M. Bélanger: Généralement parlant, je crois qu'il y a dans le moment un manque de connaissance qui se traduit par une certaine incohérence.

M. Anguish: M. Neff, avez-vous quelque chose à ajouter sur ce point?

M. Neff: Oui. Je constate qu'en vertu du processus actuel, la décision est déjà prise dans le ministère en cause au moment où l'on s'engage à faire une analyse d'impact socioéconomique, et cette décision c'est qu'un règlement sera établi à ce sujet. Autrement le Ministère n'en serait jamais arrivé au stade de l'analyse en question. Ainsi donc, on va demander à ce même groupe de se réunir et d'étudier objectivement les avantages possibles alors que ce groupe a déjà collectivement décidé dans son esprit ce que ces avantages seraient.

Ce que nous voulons souligner, je crois, c'est qu'il pourrait être judicieux de charger un groupe indépendant de l'étude de toute l'information pertinente dans le but de déterminer s'il y a avantage à établir une réglementation. Ce groupe pourrait s'acquitter de sa tâche avec une plus grande liberté d'esprit étant donné qu'il n'est pas déjà acquis à un mode d'action quelconque avant de prendre sa décision. Je crois que nous pourrions commencer ainsi à doter le processus d'une certaine objectivité.

Le président: Puis-je ajouter quelque chose ici? Des gens de l'extérieur auraient-ils la compétence voulue pour préparer effectivement l'analyse d'impact socioéconomique, pour se charger de la quantification et en déterminer les coûts? Ou voulez-vous dire simplement que le Ministère pourrait préparer le rapport et qu'un groupe extérieur pourrait ensuite en faire l'examen?

M. Bélanger: Le ministère pourrait fournir l'information de base et charger quelqu'un d'autre de réunir cette documentation et d'en noter les faiblesses. Le tiers chargé de cette mission pourrait également demander des données qui peut-être ne lui auraient pas été fournies spontanément par le groupe chargé de la mise en application du règlement.

Le président: Avez-vous travaillé vous-même avec un de ces groupes chargés d'une analyse d'impact socioéconomique?

M. Neff: Non, je ne l'ai pas fait.

Le président: Votre groupe ne l'a pas fait non plus?

M. Neff: Non.

M. Bélanger: Nous avons examiné divers types d'analyse et nous en effectuons dans le moment, notamment dans certains secteurs économiques. Mais il s'agit d'un travail très rudimentaire et nous reconnaissons nous-mêmes nos lacunes. C'est un

[*Texte*]

expertise, we see it is very easy, once you determine what you want to do, to get the information that fits it.

Mr. Anguish: Are you familiar with the term "socio-economic impact analysis" or are you familiar with the program as implemented by the Office of the Comptroller General?

Mr. Neff: I am familiar with the socio-economic impact assessment as it was enunciated and followed up by Treasury Board.

Mr. Bélanger: We have also had discussions with people in Treasury Board.

Mr. Neff: Oh, yes. We have made representations to Treasury Board. We have been involved in the process, although not officially. As I say, on this alkali one we ended up really doing an unofficial SEIA before it got to the situation, but all of the elements were there.

• 1000

Mr. Anguish: Since you have not been directly involved in a SEIA, how did you become familiar with the actual SEIA program of the Treasury Board? Did they contact you about it?

Mr. Neff: Yes.

Mr. Anguish: They contacted you directly?

Mr. Neff: They asked for comments. They put out some descriptive ideas as to how this would work and I think Mr. Andras said there would be guidelines issued by the Treasury Board. These took a bit of time to develop and we did have some consultation with them in the process of developing these guidelines because they are difficult.

Mr. Bélanger: We have been following through the development of that process because it is very important to us. In terms of industries where there is the potential for increase in regulations, the chemical industry must be considered one. This is the area of concern for us.

Mr. Anguish: Do you currently have the expertise, or did you have the expertise prior to the announcement of the SEIA program?

Mr. Bélanger: No, we do not.

Mr. Neff: Perhaps I could respond to that. Internationally through BIAC, the Business and Industry Advisory Committee to the OECD, of which I am a member on the chemical group, we are looking at this whole question of risk, relative risk, risk-benefit, because the problem is the same in all countries. A lot of people are doing a lot of work on different methodologies but nobody is bringing it together. There is a lot of information out there but nobody can really get their hands on it.

[*Traduction*]

outil qui exige une compétence assez considérable et nous constatons qu'il est très facile, une fois que l'on a déterminé ce que l'on veut faire, de se procurer le genre d'information conforme à cette détermination.

M. Anguish: Est-ce l'expression «analyse d'impact socioéconomique» qui vous est familière ou est-ce plutôt le programme appliqué par le cabinet du contrôleur général?

M. Neff: C'est l'appréciation de l'impact socioéconomique telle que celle-ci a été énoncée et appliquée par le Conseil du Trésor.

M. Bélanger: Nous avons également eu des discussions avec le personnel du Conseil du Trésor.

M. Neff: Oh oui! Nous avons formulé des revendications auprès du Conseil du Trésor. Nous avons participé au processus quoique de façon non officielle. Comme je l'ai déjà mentionné, nous avons vraiment fini, au sujet des alcalis, par effectuer une analyse d'impact socioéconomique à caractère officieux, et cela avant qu'on en arrive au stade de l'analyse véritable. Mais tous les éléments y étaient.

M. Anguish: Puisque vous n'avez pas participé directement à une analyse d'impact socioéconomique, comment le programme effectif d'analyses en question du Conseil du Trésor vous est-il devenu familier? Le Conseil a-t-il communiqué avec vous?

M. Neff: Oui.

M. Anguish: A-t-il communiqué avec vous directement?

M. Neff: Il nous a demandé de formuler des commentaires. Il nous a donné un aperçu de la façon dont le programme fonctionnerait et je crois que M. Andras a dit que le Conseil du Trésor émettrait des lignes directrices. Il a fallu un peu de temps avant que ces directives soient mises au point et nous avons eu des consultations avec le Conseil pendant le processus d'élaboration de ces directives, car elles sont complexes.

M. Bélanger: Nous avons surveillé de près le développement de ce processus parce qu'il a pour nous une grande importance. Il faut sûrement considérer l'industrie des produits chimiques comme l'une de celles qui sera éventuellement soumise à une extension de réglementation, et il est bien sûr que cette question nous préoccupe.

M. Anguish: Disposez-vous actuellement de la compétence voulue, ou disposiez-vous de cette compétence avant la publication du programme des analyses d'impact socioéconomique?

M. Bélanger: Non nous ne disposons pas de cette compétence.

M. Neff: J'aimerais répondre à cette question si vous le permettez. Sur le plan international, par l'intermédiaire du Comité consultatif des entreprises et de l'industrie de l'OCDE, comité dont je suis membre du groupe chimique, nous étudions tous les aspects de cette question des risques relatifs ou encore des risques comparativement aux avantages, parce que le même problème se pose pour tous les pays. Or beaucoup de gens s'appliquent à établir des méthodologies diverses, mais personne n'assure la coordination de ces travaux. Il existe au

[*Text*]

What we have said is, Look, the chemical industry is not going to get away from this risk-benefit situation, so rather than re-invent the wheel here let us try to pull together the different pieces of what is being done in different countries. We have the ability to do that. Then if government does not make an initiative, and we have not got to that point yet, at least we can put something forward as a discussion paper on how we think it should be done. That is difficult. It is a very difficult and complex subject and you get people arguing both sides of it.

Mr. Anguish: What I am saying is that if in addition to that SEIAs were imposed which affected many of the regulations you would be faced with, would you have to take on additional staff or would you have to acquire additional expertise within your organization to handle that work?

Mr. Bélanger: At that stage, because of the different products that might be looked at, we would resort to the expertise available in the companies that are within our membership; pull those resources together in order to supply the information that we think will provide the answers being looked at in terms of both cost and benefit, and then to analyse the kind of results that are coming out to ensure it is an objective kind of result.

It is important to recognize that an association like ours is relatively small in terms of numbers. I only have a staff of 10 people over all. So it is impossible, really, to have that kind of detailed expertise on each and every product, each and every effluent that might come about. But what is important is that our companies themselves do have that expertise individually about their product. They have, I believe, a very responsive attitude to their product, and I think they would want to have an opportunity to participate and at least to make some effort with regard to benefits.

Mr. Milligan: Just to try to encapsulate this, we seem to be revolving around a common theme here: the failure of the government regulators in the environmental area to take the first step of determining what benefit is going to come from their actions. You trace that back, I gather, to a lack of attention in assessing the risks that are inherent in any particular activity, in a discharge of a particular type of chemical or effluent, or whatever. If you do not assess the risks you have no idea of the potential benefits from minimizing those.

• 1005

So the first thing is to assess risk and try to come to some idea of what the benefits would be. There are two ways of doing this. One is to identify it in terms of person-hours saved through the reduction of illness, greater yield from fisheries, or

[*Translation*]

surplus beaucoup d'information à ce sujet, mais il n'y a vraiment personne qui peut se la procurer.

Nous avons donc fait valoir à ces divers pays que puisque l'industrie chimique ne pouvait nulle part échapper à ces problèmes des risques par rapport aux avantages, il vaudrait mieux s'appliquer à la coordination des travaux poursuivis dans divers pays. Or nous sommes capables d'assumer cette tâche. Alors si le gouvernement ne prend pas l'initiative dans ce domaine, et nous n'avons pas encore atteint ce stade, tout au moins pouvons-nous rédiger un document d'étude sur la faàon dont nous croyons que ce travail devrait être accompli. C'est une tâche difficile parce qu'il s'agit d'une question complexe et très controversée.

M. Anguish: Ce que je veux dire c'est que si l'on allait imposer en plus des analyses d'impact socioéconomique qui entraîneraient éventuellement la modification de beaucoup de règlements qui vous concernent, vous faudrait-il embaucher du personnel supplémentaire ou vous faudrait-il acquérir de nouvelles compétences à l'intérieur de votre association pour mener ce travail à bien?

M. Bélanger: À ce stade, en raison de la diversité des produits qui pourraient nécessiter une étude, nous aurions recours aux compétences disponibles au sein de nos sociétés membres. Nous réunirions ces compétences dans le but de nous procurer les données qui, selon nous, permettraient d'apporter une réponse en termes de co ˆ uts et avantages, aux questions à l'étude, et dans le but également d'analyser les résultats qui seraient publiés et d'assurer ainsi que ceux-ci sont objectifs.

Il faut bien se rappeler que notre association comporte un personnel très restreint. Je ne dispose que de 10 employés en tout. Il est donc impossible à notre association de disposer de ce genre de compétence précise pour chacun des produits et chacun des effluents qu'il peut émettre. Ce qui importe cependant, c'est que nos sociétés membres disposent individuellement de cette compétence pour leurs produits respectifs. Je crois que chacune d'elle est très consciente de ses responsabilités vis-à-vis de son produit et je crois qu'elles se réjouiraient toutes de l'occasion de participer à ce travail et d'apporter au moins une contribution vis-à-vis de l'étude des avantages.

M. Milligan: Si vous me permettez de faire le point, notre discussion semble graviter autour d'un thème particulier, à savoir l'incapacité dont le législateur gouvernemental a fait preuve dans le secteur de l'environnement du fait qu'il n'a pas pris l'initiative de déterminer les avantages qui découleraient de son action. Si je comprends bien, vous imputez cela au départ, au fait qu'on a négligé d'évaluer les risques inhérents à une activité particulière quelconque, à la décharge d'un type particulier de produit chimique ou d'effluent quel qu'il soit. Si l'on n'évalue pas les risques, il est impossible de se faire une idée des avantages possibles que pourrait apporter la réduction de ces mêmes risques.

Il importe donc d'abord d'évaluer le risque et d'essayer ensuite de se faire une idée des avantages qui en découleraient. Or il y a deux façons de s'acquitter de cette tâche. La première consiste à identifier les risques en termes d'économie d'heures-

[*Texte*]

whatever. You can put it in terms of physical or qualitative lives saved or you can take the next step of actually attaching a dollar value to it, where you put it in terms of physical or qualitative measurements and then compare it with a cost. That is cost effectiveness. The next step is to attach the dollar figure to those benefits, and that would take you to a cost-benefit analysis.

There is a progression in this, and it seems to me that what you are telling us, which I find hard to fathom, is that the departments have not taken the initial step of even trying to determine what the benefits are from their actions because they have failed to assess the risks from the activity they are trying to control. And since they have not done that, they cannot then go on to try to attach some value to these benefits and to perform a proper cost-benefit analysis. They really have not taken the first step of getting a good idea of what the benefit from the action is; they just see something, they decide to control it.

Is that a fair summary or not?

Mr. Neff: I think it is a bit harsh.

I would like to elaborate on two points that you made. If you are talking risks or hazards, that involves two components as far as chemicals are concerned. One involves the properties of the chemical itself; this is the toxicity and so forth. The second one is the degree of exposure. You can have a toxic material inside a pipe or inside a vessel with no exposure and it does not present a risk. The hard part to get hold of is the exposure on the environment or in people or on fish. It is a very expensive process to try to determine that, and I think that is one reason why they have not done it. I do not think they are just irresponsible.

We are saying this is a complicated thing. There is still room, we believe, for good professional judgment in having an idea of the likely benefits in the rationale and, as Jean says, putting them down on paper. You may not be able at this point in time to quantify them, but that would be the ultimate goal. That is why we have suggested that we work on it, that we develop a process, but in the meantime let us ensure that at least qualitatively what we see or what we suspect will be the benefits put down, and not simply say, as they did in the case of arsenic, we are unable to determine the benefits, therefore we will ignore them.

I would like to make one other point. When you talk about cost effectiveness, I think we are not quite talking the same language. With cost benefit, we say there is a benefit to society

[*Traduction*]

personnes grâce soit à la réduction de la maladie, à un plus grand rendement des pêcheries ou quelque chose du genre. Il est possible d'exprimer ces risques en termes de vies épargnées sur le plan physique ou qualitatif, ou l'on peut aussi passer au stade suivant, lequel consiste à attribuer une valeur monétaire à ces facteurs et dans ce cas il faut exprimer ces facteurs en mesures physiques ou qualitatives et ensuite les comparer à un prix. C'est l'étude de coût et d'efficacité. Le dernier stade consiste à attribuer la valeur monétaire à ces avantages et c'est cet exercice qui s'appelle analyse coûts-avantages.

Bien sûr, ces stades correspondent à une ligne de progression et si j'ai bien compris, vous nous dites que les ministères n'ont même pas pris la mesure initiale qui consiste à s'efforcer de déterminer les avantages qui découleraient de leur action, parce qu'ils ont omis d'évaluer les risques inhérents à l'activité qu'ils essaient de contrôler, et je vous avoue que je trouve cela difficile à avaler. Étant donné que les ministères ont omis de prendre cette mesure, ils ne peuvent pas s'aviser d'essayer d'attribuer une valeur quelconque à ces avantages et de procéder à une analyse coûts-avantages. Ils ont vraiment omis au départ de se faire une bonne idée des avantages découlant de leur action; ils ont vu simplement une chose quelconque et ont décidé de la contrôler.

Ai-je bien résumé la discussion, oui ou non?

M. Neff: Je crois que cette appréciation est un peu sévère.

J'aimerais m'étendre un peu sur deux points que vous avez fait valoir. Lorsque l'on parle de risques ou de dangers, cela suppose, pour autant que les produits chimiques sont concernés, deux éléments. Le premier se rapporte aux propriétés du produit chimique lui-même, c'est-à-dire la toxicité de ce produit et le reste. Le deuxième élément se rapporte au degré d'exposition à ce produit. Il se peut qu'une substance toxique se trouve dans un tuyau ou un récipient sans qu'il y ait pour cela exposition et sans que cette substance présente de risque. Ce qui est vraiment difficile à évaluer c'est le degré d'exposition auquel l'environnement, les personnes ou les poissons par exemple sont assujettis. Il est très onéreux de déterminer ce degré d'exposition et je crois que c'est l'une des raisons pour lesquelles on ne l'a pas fait. Je ne crois pas que le gouvernement soit simplement irresponsable.

Ce que nous voulons souligner, c'est qu'il s'agit d'une action complexe. Nous croyons qu'il y a encore lieu de recourir au jugement de bons spécialistes afin de se faire une idée des avantages probables, du bien-fondé de l'action envisagée, et comme Jean l'a mentionné, afin de porter ces données sur papier. A ce stade vous ne pourriez sans doute pas quantifier ces avantages, mais ce serait là le but ultime. C'est pourquoi nous avons suggéré d'étudier cette question et de mettre au point une méthode. Entretemps, assurons-nous cependant que, du moins qualitativement, ce que nous voyons ou ce que nous soupçonnons, correspond bien aux avantages consignés et ne disons pas simplement, comme dans le cas de l'arsenic: nous sommes incapables de déterminer les avantages et, par conséquent, nous n'allons pas en tenir compte.

Permettez-moi d'attirer l'attention sur un autre point. Lorsque nous discutons de coût et efficacité, je crois que nous ne parlons pas tout à fait de la même chose. Dans le cas de

[*Text*]

as a whole; you have a lot more money, a higher standard of living, you live longer—something. There is a benefit there. But with cost effectiveness, there are two controlled methods and one will, for $100,000, get 20 per cent removal; the other, for $100 million, will get 80 per cent removal. One is more effective than the other in controlling that contaminant, which you now know there is a need to control because there will be a benefit. You cannot interchange the two. They are totally different methodologies.

What we are saying is, make sure there is, at least qualitatively, a benefit at a certain level. There is either a yes or a no to that. If it is no, stop the regulatory. There is no need to regulate because there will be no benefit to society. Once you have something positive, even though qualitatively, out of the benefit, then you can move into comparing which types of technology will give you what reduction for what costs, and you can come pretty close on the cost effectiveness to quantifying that. The methodologies are there to do that.

• 1010

Mr. Bélanger: I might just add that I think Dow Chemicals, in their presentation, were highlighting the fact that from that cost-effectiveness basis some leeway should be left to industry to try to develop the most practicable way of doing it in the mot cost-effective manner.

The Chairman: I think they were saying that government should set safety targets and industry should find their own way to comply with them. You will have to appreciate that it is very difficult for us to say, as politicians, Thou shalt maim, kill or otherwise dismember no more than 12 individuals in one year. We do run into a bit of a problem if that is implicit in what they said.

You have indicated that a lot of studies have not been done on the effect of the dissemination of toxic chemicals or wastes or whatever. Surely the multinationals in some country somewhere in the world have had to do a study. Most of these things you have been talking about, alkalis and hydrogen chloride, are fairly basic chemicals. They have been studied somewhere; somebody has done a study, even if it has not been done in Canada. Am I wrong in that? A study to indicate what type of exposure is dangerous?

Mr. Neff: Oh, yes.

The Chairman: So this type of information would not be difficult to get.

[*Translation*]

l'analyse coûts-avantages, nous entendons un avantage pour l'ensemble de la société: beaucoup plus d'argent, un plus haut niveau de vie, une vie plus longue ou quelque chose du genre; en tout cas un avantage manifeste. En ce qui a trait cependant à l'étude de coût et d'efficacité, il existe deux méthodes de contrôle. Selon la première méthode, pour $100,000, par exemple, on arrivera à supprimer 20% du contaminant, tandis que selon la deuxième, pour 100 millions de dollars, on assurera une suppression de 80%. Nous voyons bien que l'une des méthodes de contrôle de ce contaminant est plus efficace que l'autre et nous savons aussi qu'il existe un besoin de contrôler ce même contaminant parce que nous en retirerons un avantage. On ne peut simplement pas interchanger ces deux méthodes, car elles sont totalement différentes.

Ce que nous voulons faire ressortir c'est qu'il importe d'assurer qu'il existe au moins un avantage qualitatif à un certain niveau. On peut répondre à cette question par un oui ou par un non. Si la réponse est négative, il faut laisser tomber la réglementation. Il n'y a nul besoin d'établir un règlement puisque cela n'apportera aucun avantage à la société. Dès qu'un avantage positif a été déterminé, ne serait-il que qualitatif, on peut ensuite comparer les divers types de technologie assurant un certain degré de réduction et à quel coût, et on peut enfin, au moyen de l'étude de coût et d'efficacité, en arriver presque à une quantification. Il existe des méthodologies qui permettent de faire ce genre de travail.

M. Bélanger: Puis-je ajouter que la société Dow Chemicals a souligné, je crois, dans sa présentation que sur le plan coût-efficacité, on devrait accorder à l'industrie une certaine latitude lorsqu'il s'agit de mettre au point la méthode la plus pratique de la façon la plus rentable.

Le président: Cette société a déclaré, je crois, que le gouvernement devrait fixer des objectifs de sécurité quitte ensuite à laisser l'industrie trouver ses propres moyens de se conformer à ces objectifs. Il faut bien savoir cependant qu'il nous est très difficile en tant que politiciens de dire vous ne devez ni tuer, ni rendre infirmes plus de 12 personnes en une seule année. Si c'est bien ce que cette société entend par là, il est clair que cela nous pose un problème.

Vous avez mentionné qu'il y a encore beaucoup d'études à mener sur les effets de la dissémination des substances chimiques toxiques, ou résidus solides ou autres. Il n'est guère possible que les multinationales, dans un pays ou l'autre, n'aient pas fait d'études de ce genre. La plupart des substances dont vous avez parlé, notamment les alkalis et l'acide chlorhydrique, sont des produits chimiques assez communs et ils doivent sûrement avoir été étudiés quelque part dans le monde s'ils ne l'ont pas été au Canada. Ai-je tort de supposer qu'il existe une étude indiquant le genre d'exposition qui est dangereux?

M. Neff: Oui, ce genre d'étude existe.

Le président: Il ne serait donc pas difficile de se procurer ce genre d'information.

[*Texte*]

Mr. Neff: The problem is, what do you compare it to? Are the exposures in Canada approaching that level or are they much less?

The Chairman: Oh, I see. Your problem is to find out the actual degree of pollution in Canada, or whatever; or exposure to individuals in Canada, or to fish or whatever.

Mr. Neff: Because if it is below that exposure level, we could reduce it and there will be no benefit.

The Chairman: I see. Okay.

Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I have a few questions following on Mr. Anguish's questions.

In the position paper attached to your brief, you talk about cost-benefit considerations and development of environmental regulations. You talk about recent government policy, you say existing EPS policy for developing environmental regulation is based on the 1973 Cabinet document, and you refer to Appendix II, which is not attached to the brief. There are a lot of concepts in there which I have some difficulty grasping and I wonder if you might be able to clarify some of it for us. You say:

> On the government policy side we perceive two discrepancies:
>
> The stated government policy that all future regulations shall have a net benefit to society appears to be inconsistent with the methods to be used to make the assessment.

What do you mean by that?

You then say there appears to be a conflict between two government policies, the new policy and the older policy, and then you say:

> CCPA's views on how this apparent conflict can be resolved is summarized in the attached Logic Diagram (Figure 1).

• 1015

I took a look at the logic diagram and I really do not see how you resolve the conflict. Maybe you could expand upon that and try to lead us through it a bit.

Mr. Neff: The best practicable technology approach, which I hope is in train of being revised, basically does not look at any benefits. It simply says, this technology exists, therefore you sahll put that equipment on the end of your effluent pipes and you shall get down to a certain level. It does not relate what you are doing to the river or to the lake, or whatever it is.

[*Traduction*]

M. Neff: La question est de savoir à quoi il faut comparer cette information. Le degré d'exposition au Canada, par exemple, s'approche-t-il de ce niveau ou est-il beaucoup moindre?

Le président: Oui, je vois. Votre problème consiste à déterminer le degré effectif de pollution au Canada ou quelque chose du genre; ou encore le degré d'exposition au Canada des particuliers, des poissons ou de quoi que ce soit.

M. Neff: Oui, car si le degré d'exposition effectif est inférieur au seuil de danger, nous pourrions réduire la dissémination et il n'y aurait aucun avantage.

Le président: Très bien, je vois.

M. Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président. J'aurais quelques questions à poser suite à l'intervention de M. Anguish.

Dans l'énoncé de position annexé à votre mémoire, vous traitez de considérations coûts-avantages ainsi que de l'établissement d'une réglementation sur l'environnement. Vous attirez l'attention sur la récente politique du gouvernement et vous mentionnez que l'actuelle politique du Service de protection de l'environnement relativement à la réglementation sur l'environnement est fondée sur un document du Conseil des ministres de 1973, et à cette occasion vous vous référez à l'Appendice II qui malheureusement n'est pas annexé au mémoire. Or il y a là-dedans un certain nombre de concepts que j'ai de la difficulté à saisir et je me demande si vous ne pourriez pas apporter des précisions à ce sujet. Vous mentionnez par exemple que:

> Du point de vue de la politique du gouvernement, vous percevez deux lacunes:
>
> La politique énoncée par le gouvernement, à savoir que toute réglementation future doit comporter un avantage certain pour la société, semble incompatible avec les méthodes à utiliser pour faire l'appréciation.

Qu'est-ce que vous entendez par là?

Vous mentionnez plus loin qu'il semble y avoir contradiction entre deux politiques du gouvernement, à savoir la nouvelle politique et l'ancienne, et ensuite vous déclarez

> que l'opinion de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques sur la façon dont ce conflit apparent peut être résolu est exposée schématiquement dans le diagramme exlicatif ci-annexé (Figure 1).

J'ai regardé le diagramme et je ne vois vraiment pas comment vous résolvez le conflit. Pourriez-vous nous éclairer là-dessus?

M. Neff: La meilleure méthode technologique pratique, laquelle est, je l'espère, en train d'être revisée, ne prévoit essentiellement aucun examen des avantages. Conformément à cette méthode la technologie existe tout simplement et, par conséquent, nous sommes tenus d'installer ce matériel à l'extrémité de nos tuyaux d'effluents et de réduire la pollution jusqu'à un certain niveau. La méthode ne tient pas compte de ce qui se passe effectivement dans la rivière, le lac ou quoi que ce soit.

[*Text*]

Mr. Berger: I am not sure if I heard the start of your statement. Are you talking about the best practicable technology or the best available technology?

Mr. Neff: Best practicable is better than best available, if you are clear on your definitions.

Mr. Berger: You define that on the previous page. So what is the current policy? Is it best practicable or best available?

Mr. Neff: They say best practicable. However, when you start looking at the numbers some of them, like this two parts per million suspended solids, is best available. This does not relate to the receiving water, to the fish out there, or to anybody at all. That is why we say we believe those are inconsistent, because you now have another government policy, one we like a lot better, saying there should be some benefits. But if you are only looking at the effluent pipe and not looking at the river, you will never find out whether there is a benefit. It is a beautiful way of cutting out that kind of assessment.

Mr. Berger: Therefore you say there is no assessment of the benefit in the policy they are applying, which is this old policy that goes back to 1973.

Mr. Neff: That is right.

Mr. Berger: And the new policy you feel comes from the SEIA?

Mr. Neff: That is right, where there shall be a benefit. Our difficulty is that if you look just at the end of the effluent pipe and do not consider the river or the environment at all, then you are not going to consider the benefits, which you are required to do by the second policy.

Mr. Berger: On that page you say you perceive two discrepancies, one being "the stated government policy that all future regulations shall have a net benefit to society". In that part of the sentence you are referring to SEIA?

Mr. Neff: Right.

Mr. Berger: In the second part of the sentence you say it "appears to be inconsistent with the methods to be used to make the assessment". You are saying the methods that are actually being used are the best practicable or best available technology method.

Mr. Neff: That is right. The way you get to the best practicable is to take the best available, some intermediate and nothing. Then you say, okay, it will cost nothing to do nothing, it will cost something to do this intermediate, and it will cost this much to do the very best. Then you say, okay, we get this kind of removal for this kind of money, and that will be your best practicable. That is all cost effective.

[*Translation*]

M. Berger: Je ne suis pas sûr d'avoir bien entendu le début de votre déclaration. Avez-vous parlé de la meilleure méthode technologique pratique ou de la meilleure méthode disponible?

M. Neff: La meilleure méthode pratique est préférable à la meilleure méthode disponible, à condition de bien s'entendre sur la définition de ces termes.

M. Berger: Vous avez défini ces termes dans la page antérieure. Alors, quelle est la politique actuelle? Est-ce la meilleure méthode pratique ou la meilleure disponible?

M. Neff: Conformément à l'énoncé, c'est la meilleure méthode pratique. Pour peu que vous examiniez cependant les chiffres, du moins certains d'entre eux comme les deux parties par million de matière solides en suspension, c'est la meilleure méthode disponible. Or aucun rapport n'est établi ici avec l'eau, les poissons, ou quelque personne que ce soit qui serait exposée à cette pollution. C'est pourquoi nous croyons que cette méthode est illogique, d'autant plus que vous disposez maintenant d'une autre politique gouvernementale dans laquelle il est énoncé qu'il doit y avoir certains avantages, et nous préférons cette dernière de beaucoup. Cependant si vous ne considérez que le tuyau d'effluents et non la rivière, vous ne pourrez jamais déterminer s'il y a avantage ou non. C'est un moyen élégant d'éliminer ce genre d'appréciation.

M. Berger: Vous déclarez donc que dans la politique actuellement appliquée, c'est-à-dire celle qui remonte à 1973, il n'y a aucune appréciation des avantages.

M. Neff: C'est exact.

M. Berger: Et vous estimez que la nouvelle politique se rattache au programme d'analyse de l'impact socioéconomique?

M. Neff: C'est exact, car selon cette politique il doit y avoir avantage. Le problème qui se pose à nous c'est que vous arrêtez à l'extrémité du tuyau d'effluents et que vous ne tenez aucun compte, ni de la rivière, ni de l'environnement. Il est impossible de cette façon de vraiment déterminer les avantages et c'est pourtant ce que vous êtes tenu de faire conformément à la deuxième politique.

M. Berger: Vous dites sur cette page que vous percevez deux lacunes, la première étant «la politique énoncée par le gouvernement que toute réglementation future doit comporter un avantage certain pour la société». Dans cette partie de la phrase, vous référez-vous au programme d'analyse de l'impact socioéconomique?

M. Neff: C'est exact.

M. Berger: Dans la deuxième partie de la phrase, vous dites que cette politique «semble incompatible avec les méthodes à utiliser pour faire l'appréciation». Vous entendez par là que les méthodes effectivement utilisées sont les plus pratiques ou les plus disponibles.

M. Neff: C'est exact. La façon dont vous arrivez à la méthode la plus pratique est de prendre la meilleure méthode disponible, une méthode intermédiaire quelconque ou rien du tout. Ensuite vous dites, parfait, il n'en coûtera rien pour ne rien faire; il en coûtera quelque chose au moyen de cette méthode intermédiaire et l'usage de la meilleure méthode coûtera tant. Vous poursuivez ensuite en vous disant, c'est

[*Texte*]

Mr. Berger: The SEIA is only supposed to be used in regulations that would have an impact of over $10 million, so would this other policy come in under the $10 million? Would that explain the discrepancy?

Mr. Neff: For our membership, I think any regulations you are talking about in this are well over $10 million.

Mr. Berger: How come there law been only one SEIA then?

Mr. Neff: There have not been very many regulations.

Mr. Berger: There have not?

Mr. Neff: No, not particular air and water regulations. We have had task forces. We ave had one for alkali and we have had one for organic. These have been ongoing and there have been some shifts in philosophy within the department. Our particular industries have not been presented with the need to do an actual SEIA on a regulation because there have been provincial regulations but no federal ones.

• 1020

Mr. Berger: Therefore we are really talking about something that is, to a certain extent, a hypothetical problem. You really have not been bothered that much by increased regulation in the past several years, at federal level anyway.

Mr. Neff: I think bothered would be stretching it, because we have been involved in these task forces. We have had regular meetings. In other words, a lot of work has gone into it. This is why we say in our covering letter that when you are talking about regulations include guidelines, include codes of practice, include all of these other things, because there is a burden and a disbenefit. Nothing productive has come out of all of this. I can assure you that there is an awful lot of activity going on just to try to keep up to it in terms of federal activity.

The Chairman: Mr. Milligan would like to follow up.

Mr. Milligan: I think I may have pinpointed why I have been having some problem. On this same page that Mr. Berger is referring to you state: " "there appears to be conflict between two government policies". The first, the new policy, requires that the benefits of a regulation outweigh its cost. I gather you feel that SEIA is the source of that new government policy.

Mr. Neff: That is right.

[*Traduction*]

parfait, nous obtiendrons ce genre d'élimination avec ce montant d'argent et ce sera là la meilleure méthode pratique. Tout cela correspond au processus coût-efficacité.

M. Berger: L'analyse d'impact socioéconomique n'est censée être utilisée que pour un règlement dont l'impact serait de plus de 10 millions. Cette autre politique ne s'appliquerait-elle pas alors que dans le cas d'un impact de moins de 10 millions? Est-ce que cela n'expliquerait pas l'incompatibilité?

M. Neff: Dans le cas de nos sociétés membres, je crois que tous les règlements dont nous discutons ici comporte un impact bien supérieur à 10 millions de dollars.

M. Berger: Comment se fait-il qu'il n'y a eu qu'une seule analyse d'impact socioéconomique?

M. Neff: Il n'y a pas eu beaucoup de règlements.

M. Berger: Est-ce vrai?

M. Neff: En effet, il n'y en a pas eu beaucoup touchant la prévention de la pollution de l'air et de l'eau. Il y a eu cependant beaucoup de groupes d'étude. Nous en avons eu un, par exemple, pour les alkalis et un autre pour les substances organiques. Ces groupes ont été de nature permanente et les principes directeurs ont subi des modifications à l'intérieur des ministères. Nos industries particulières n'ont pas été placées devant la nécessité de faire une analyse d'impact socioéconomique sur un règlement distinct, parce qu'il y a eu des règlements provinciaux mais aucun règlement fédéral.

M. Berger: Par conséquent, nous discutons vraiment d'un problème qui, dans une certaine mesure, est hypothétique. Vous n'avez pas été ennuyé à ce point au cours des dernières années par une extension de la réglementation, du moins au palier fédéral.

M. Neff: Je ne suis pas tout à fait d'accord, car nous avons participé activement à ces groupes d'étude. Nous avons tenu régulièrement des réunions. En d'autres termes, nous avons consacré beaucoup d'efforts à cette tâche. C'est pourquoi nous mentionnons dans notre lettre de couverture que lorsque vous parlez de réglementation, il importe d'inclure les lignes directrices, les pratiques courantes et tous les autres points de ce genre, car cette question est pour nous un fardeau et ne comporte que des désavantages. Jusqu'ici cette action n'a apporté rien de positif et je puis vous assurer qu'il nous faut déployer énormément d'efforts simplement pour demeurer à la hauteur des activités fédérales en ce domaine.

Le président: M. Milligan aimerait poursuivre son interrogatoire.

M. Milligan: Je crois avoir expliqué pourquoi j'ai éprouvé certains problèmes. Sur la même page dont parle M. Berger, vous déclarez qu'il semble y avoir conflit entre deux politiques du gouvernement. Tout d'abord la nouvelle politique prescrit que les avantages d'un règlement doivent être d'une importance supérieure au coût de ce règlement. Dois-je comprendre que, selon vous, le programme d'analyse d'impact socioéconomique est à la source de cette nouvelle politique gouvernementale?

M. Neff: C'est exact.

[*Text*]

Mr. Milligan: I believe it is this committee's understanding that the SEIA policy does not require that the benefits of a regulation outweigh its costs. It requires that an attempt be made to assess the benefits and the cost, but there is no requirement that benefits outweigh costs or vice versa, or anything around; merely that there be some attempt to quantify benefits and costs. Where exactly did you get the idea that there was a government policy requiring that there be, in effect, a net benefit to any regulation?

The Chairman: It would be axiomatic, would it not? That if the SEIA analysis indicated the benefits were far outweighed by the costs . . . I mean, there is no rule that you have to, but . . .

Mr. Bélanger: The announcement made by the Hon. Robert Andras on December 14, 1977 said that the new policy reflected the government's stated intention of removing economic barriers or inflexibilities which may have been unnecessarily adding to costs and prices. How should we interpret that one?

Mr. Milligan: Just to confirm then, your interpretation of the SEIA policy is that it establishes a federal government policy that there should be net benefits from new regulations in excess of the threshold.

Mr. Neff: Yes, recognizing the difficulty of defining that.

Mr. Milligan: Thank you.

Mr. Berger: On that same page you say this apparent conflict can be resolved as summarized in the attached logic diagram. Is there any benefit in going through that, maybe briefly?

Mr. Neff: What we are trying to say is, the earlier the better. We are saying that the SEIA process as it is now carried out is an add-on after all the decisions have been made, we are saying that if you can move that type of consultation at least qualitatively forward, then a lot of this unnecessary burden of going through all this years and years of discussion and so forth could well be eliminated. We could say, look, there is no need, or look, there is a need. Then we are all on one side. We are saying, look, there is a need, and let us get on with it. There are some areas where we are in favour of regulation, we want regulation, and we are saying let us concentrate on those areas. We need it.

Mr. Berger: Are you saying that the SEIA process basically, the process of trying to determine whether there are any benefits from regulation, is only taking place now at a very late stage? What stage would that be? After they have made up their minds do they make a regulation?

[*Translation*]

M. Milligan: Je crois que le présent comité est d'avis que la politique du programme en question n'exige aucunement que les avantages d'un règlement excèdent le coût de ce même règlement. Cette politique prévoit qu'il faut s'efforcer de faire une appréciation des avantages et du coût, mais elle ne prescrit pas que les avantages doivent excéder le coût, ou l'inverse, ou quoi que ce soit de ressemblant, sinon qu'il faut tenter de quantifier les avantages et les coûts. Où avez-vous pris l'idée qu'il existait une politique gouvernementale exigeant qu'un règlement quelconque comporte un avantage certain?

Le président: Cela irait de soi, n'est-ce pas? Si une analyse d'impact socioéconomique indiquait que les coûts seraient bien supérieurs aux avantages possibles . . . eh bien, je crois qu'aucune règle n'exige qu'il faut procéder à cette analyse, mais . . .

M. Bélanger: Dans sa déclaration du 14 décembre 1977, M. Robert Andras précisait que la nouvelle politique était conforme à l'intention déclarée du gouvernement de supprimer les barrières économiques ou les positions intransigeantes qui, selon toute probabilité, ont occasionné des frais inutiles. Comment devons-nous interpréter cette déclaration?

M. Milligan: Selon votre interprétation donc, la politique du programme d'analyse d'impact socioéconomique, telle qu'établie par le gouvernement fédéral, prévoit qu'il doit y avoir des avantages certains à tout nouveau règlement sur les seuils de pollution à respecter.

M. Neff: Oui, tout en reconnaissant la difficulté de définir cela.

M. Milligan: Merci.

M. Berger: Dans cette même page vous mentionnez que ce conflit apparent peut être résolu ainsi qu'il est schématiquement indiqué dans le diagramme explicatif annexé. Croyez-vous qu'il y aurait lieu de commenter ce passage, ne serait-ce que brièvement?

M. Neff: Ce que nous voulons dire c'est que le plus tôt sera le mieux. Nous voulons dire que le processus d'analyse d'impact socioéconomique, tel qu'il se déroule maintenant ne constitue qu'une formalité supplémentaire après que toutes les décisions ont été prises. Nous voulons signifier que si vous pouvez améliorer ce genre de consultation, du moins qualitativement, alors une grande partie du fardeau inutile que constituent toutes ces années de discussion, pourrait être supprimée. Nous pourrions dire oui il existe un besoin, ou non il n'en existe aucun et alors nous serions tous d'accord. Ce que nous disons effectivement, c'est que oui il existe un besoin et mettons-nous à la tâche. Il existe certains secteurs pour lesquels nous préconisons une réglementation, nous voulons une réglementation et nous vous disons simplement ceci: faisons porter nos efforts sur ces secteurs. Nous en avons besoin.

M. Berger: Voulez-vous dire qu'essentiellement le processus d'analyse d'impact socioéconomique, c'est-à-dire le processus en vertu duquel nous nous efforçons de déterminer si une réglementation visée comporte des avantages, n'intervient actuellement qu'à un stade très tardif? A quel stade cela se produit-il? Après que les autorités ont pris leur décision, elles établissent un règlement, est-ce bien cela?

[*Texte*]

• 1025

Mr. Neff: Yes. And if you have the same supporting department carrying it out, we are saying that probably is not a very healthy situation.

Mr. Berger: So you are saying. Let us try to determine what the benefits are at what stage. If you refer to your figure 1, you have the perceived problem, you have risk assessment. That really is trying to determine whether there is indeed any kind of a risk that even has to be regulated. So you are saying do not look just at the . . .

Mr. Bélanger: The technology?

Mr. Berger: Or not look just at the toxicity, I think you said, or the chemical. You have to look at the exposure as well.

Mr. Neff: That is right.

Mr. Berger: If you feel it is acceptable you have exit there, but then you say, "Preliminary assessment phase (SEIA should be utilized)." When you say exit I figure you mean there is no need for SEIA at all, and then on that diagram you say SEIA should be utilized.

Mr. Neff: Up in assessing the risk.

Mr. Berger: Oh, I see.

Mr. Neff: You are dealing in statistics here. I think there is always going to be a situation were .00001 per cent of the population might be at some risk, but we are saying to apply some professional logic at that point.

I realize the difficulties that you have. I do not have a copy; ours was left off. But I am pretty familiar with it.

Mr. Berger: Basically, you have in Figure 1 risk assessment; and you have here exit and you have "SEIA should be utilized". When should SEIA be used? It should be used right here at the risk assessment.

Mr. Neff: On the risk assessment; that is right. In the preliminary stages.

By way of explanation, we did not anticipate that this paper would be coming before this parliamentary committee. It was something that we had done that was available. We appreciate the opportunity of clarifying it.

What we are saying is that in the risk assessments and that type of thing, let us have those kinds of judgments made at an early stage. If there is no risk, if there is no problem, you can exit and you then will save both the government and industry a lot of unnecessary work.

Mr. Bélanger: Otherwise, you cut an awful lot of people who are involved and who have taken major positions.

[*Traduction*]

M. Neff: Oui. Et si c'est en outre le même ministre qui procède à l'analyse, nous sommes d'avis qu'il ne s'agit sans doute pas d'une situation saine.

M. Berger: A quel stade donc dites-vous qu'il faut s'efforcer de déterminer les avantages? Dans votre Figure 1, vous avez le problème perçu et l'appréciation des risques. Cela équvaut à s'efforcer de déterminer s'il y a vraiment un risque quelconque qui doit faire l'objet d'une réglementation. Voulez-vous dire qu'il ne faut pas uniquement considérer ces risques . . .

M. Bélanger: La technologie?

M. Berger: Ou qu'il ne faut pas uniquement considérer, comme vous le disiez je crois, la toxicité ou le produit chimique. Il faut aussi considérer le degré d'exposition.

M. Neff: C'est exact.

M. Berger: Si vous estimez l'exposition acceptable vous pouvez abandonner le projet à ce point précis, mais ensuite vous dites: «Phase préliminaire d'appréciation (l'analyse d'impact socioéconomique devrait être utilisée)». Lorsque vous parlez d'abandon du projet, cela signifie je suppose qu'il n'y a aucune nécessité de procéder à une analyse d'impact socioéconomique, et pourtant vous mentionnez sur le diagramme que cette analyse devrait être utilisée.

M. Neff: Plus tôt, pour faire l'appréciation du risque.

M. Berger: Ah, je vois.

M. Neff: Nous traitons ici de statistiques. Je crois qu'il existera toujours une situation ou .00001 pour cent de la population pourrait être exposé à un risque quelconque, mais nous voulons dire qu'il importe à ce point de procéder avec logique et de recourir à la compétence des experts.

Je me rends compte des difficultés que cela vous pose. Je n'ai malheureusement pas de copie avec moi. Nous ne l'avons pas apportée mais ce document m'est tout à fait familier.

M. Berger: En gros, vous avez dans la Figure 1, l'appréciation des risques. On indique ici l'abandon du projet et vous avez aussi «L'analyse d'impact socio-économique devrait être utilisée». Quand cette analyse devrait-elle être utilisée? Devrait-on le faire ici, au stade d'appréciation du risque?

M. Neff: C'est exact; au stade d'appréciation du risque. Dans les stades préliminaires.

Incidemment, je crois qu'il convient de mentionner que nous ne prévoyions pas que ce document serait présenté devant ce comité parlementaire. C'était quelque chose que nous avions fait et qui était disponible. Nous apprécions l'occasion qui nous est fournie d'apporter des précisions.

Ce que nous voulons signifier c'est que, pour ce qui est de l'appréciation des risques et ce genre de chose, il vaut mieux établir ce genre de jugement à un stade initial. S'il n'y a ni risque, ni problème, vous avez le loisir d'abandonner le projet et vous épargnerez alors et au gouvernement et à l'industrie beaucoup de travail inutile.

M. Bélanger: Si vous procédez autrement, vous allez court-circuiter nombre de gens qui ont participé et qui ont affiché une importante prise de position.

[*Text*]

The Chairman: We are trying to establish a better system where we can recognize that we are on the wrong track very quickly and get out. I think we appreciate that.

Mr. Berger: Mr. Chairman, along those lines, I thought this was in your brief but I think it must have appeared in another brief that I read over the weekend. Somebody talked about the proposal that has been made to table regulations in Parliament or to publish them in the Canada *Gazette* and then have a 90-day period during which industry or affected parties could object to it. These people were saying that unless there is the prior consultation, which everybody in industry seems to advocate, this 90-day waiting period will just be a façade. There is going to be a vested interest in the regulation; bureaucracy is not going to want lose face, to backtrack and so forth. So all you are basically saying is that some determination of the cost and benefits has to be made at a very early stage and they should enlist the support of business as early as possible.

Mr. Bélanger: We are asking in essence for open government in which we have an opportunity very early in the game to look at basic concerns of departments, not in terms of specific legislation.

Let us look at the concerns; what are they, what are we trying to do? Certainly we all have the interests of Canada at heart, so we should have an opportunity to look at those concerns, along with government people, to see whether there are other means of dealing with them and, in fact, of identifying whether there is or is not a concern. You mention that there might be information available in multinational companies outside the country; that they could give us some information. These are things we would be glad to make available if we knew right from the outset what concerns are being stated.

• 1030

There is one other aspect to it, the aspect of emergency. We recognize that there are indeed emergencies but I think we should try to define what an emergency situation is. I think in certain ways perhaps we have been using the term emergency a little too widely, too broadly, and we are then forced into a regulatory situation where the SEIA comes up after the fact. We have up to two years to complete it, I think; you then have regulations that are in place and it gets very difficult to back track on the situation. In fact, it may be totally useless to backtrack after all the equipment has gone in, because at that point what would be the benefits of backing off? It may have cost us an awful lot of money, it may have been totally useless, but it is there. We worry at times about the use of the term emergency.

[*Translation*]

Le président: Nous nous efforçons d'établir un meilleur système en vertu duquel nous pouvons très rapidement nous apercevoir que nous faisons fausse route et abandonner la partie. Nous apprécions donc, je crois, ce que vous venez de nous exposer.

M. Berger: A ce propos monsieur le président, puis-je mentionner un point que je croyais avoir rencontré dans votre mémoire mais qui, je m'en rends compte maintenant, a sans doute paru dans un autre exposé que j'ai lu en fin de semaine. Il était question d'une proposition qui a été faite de présenter les règlements au Parlement ou de les publier dans la Gazette du Canada et de prévoir ensuite une période de 90 jours au cours de laquelle l'industrie ou toute partie concernée aurait le loisir de s'opposer à l'adoption de ces règlements. A ce stade, certains auraient cependant intérêt à ce que le règlement soit adopté, en ce sens que la bureaucratie ne voudrait pas perdre la face et qu'il lui répugnerait de faire marche arrière, et le reste. Alors, ce que vous dites en substance, c'est qu'il faut procéder à une détermination quelconque des coûts et avantages dès les débuts et recourir à la collaboration du secteur industriel dès que possible.

M. Bélanger: Nous préconisons essentiellement un gouvernement ouvert qui nous laisse le loisir, dès les premiers stades du processus, d'examiner les préoccupations importantes des ministères, et cela non en fonction d'une législation particulière.

Permettez-nous d'examiner ces préoccupations et de nous rendre compte de ce qu'elles sont par rapport à ce que l'industrie songe à faire. Nous avons certainement tous l'intérêt du pays à cœur et nous devrions donc avoir l'occasion d'examiner ces préoccupations de concert avec les hauts fonctionnaires afin d'établir s'il existe d'autres moyens d'y faire face et, en fait, afin de déterminer si cette préoccupation a une raison d'être. Vous avez mentionné qu'il se pourrait que les multinationales disposent de données à l'extérieur du pays et qu'elles pourraient sans doute nous fournir quelque information. Ce sont là des choses que nous serions heureux de mettre à votre disposition dès les premiers stades pour peu que nous soyons mis au courant des préoccupations qui ont été exprimées.

J'aimerais également attirer votre attention sur un autre aspect, soit celui des situations urgentes. Nous reconnaissons qu'il existe de véritables urgences, mais je crois que nous devrions essayer de définir ce qu'est une situation urgente. Je crois que d'une certaine façon nous avons sans doute utilisé ce terme abusivement. Nous sommes ensuite forcés de réglementer et l'analyse d'impact socioéconomique est entreprise après le fait établi. A ce stade, nous avons deux ans pour la terminer, je crois, mais vous avez alors un règlement bien établi et il devient très difficile de revenir en arrière. Il se peut en fait qu'il soit parfaitement inutile de le faire après que tout le matériel a été installé, car à ce stade quel serait l'avantage de revenir en arrière? Le matériel nous aura sans doute coûté une somme considérable, sera tout à fait inutile, mais il sera là. Nous nourrissons parfois des appréhensions au sujet du terme «urgence».

[*Texte*]

We have something that is going on at this time that perhaps you might be interested in.

Mr. Neff: To bring it down to what is happening now, I would refer to Transport Canada's dangerous goods code and say at the outset that we are not here to try to change that code. We are having discussions and so on. But I think it illustrates a lot of the concerns and it is a factual case that we are dealing with right now. There will be regulations, I am told, by mid-October or mid-November. You asked if we have had one yet. No, we have not, but one is certainly staring us in the face.

I would just like to say that we are generally supportive of the concept of uniform standards for this, and we have had a lot of input into eight of the classes, Classes 1 to 8, for over two years. As I say, this input is continuing. It is not our propose here to try to change that but really to illustrate the kinds of things that are happening and that cause us some concern. The issues that I think come out of this are the importation of off-shore legislation from Europe, or from the United Stateds sometimes, into Canada by independent, nonaccountable government bodies such as the IJC. These are independent and, therefore, are not subject to the same types of rules. This effectively bypasses the consultative process and also the SEIA process. You get certain things stated, then it becomes. We have to meet our international commitments, and everything else gets pushed aside.

The Chairman: Excuse me, did the IJC appear at the Grange Commission enquiry?

Mr. Neff: I do not know.

The Chairman: Have they made submissions on the transportation of dangerous goods?

Mr. Bélanger: No, not that I am aware of. We have been involved with it, but to our knowledge the IJC did not make any submissions.

Mr. Neff: The second issue is the misuse of legislation. That is pretty strong language. Our example is the controlling of solid waste management via a transport bill. We are in favour of solid waste legislation if it is proper and meets the thing, but we do not believe it should be done via a transport bill. Regulation of things where compliance is impossible, and the bypassing of the SEIA process for so-called emergencies.

I would like to quickly run through the areas. There is included in this code in Class 6 criteria for poisons. Two categories of poisons have been recognized by Canada and the U.S. for years. We have nothing in opposition to this. But there is a new United Nations criterion that has been accepted

[*Traduction*]

Nous nous occupons actuellement d'une tâche qui comporte sans doute pour vous un certain intérêt.

M. Neff: Pour en venir au fait, permettez-moi de me référer au Code de marchandises dangereuses de Transports Canada et de souligner tout d'abord que nous ne sommes pas ici pour essayer de changer ce code, mais simplement pour en discuter. Je crois que ce code illustre bien une grande partie des préoccupations et à l'heure actuelle nous nous occupons d'une tâche précise. On m'informe qu'un règlement sera établi d'ici la mi-octobre ou la mi-novembre. Vous nous avez demandé si nous avions un règlement. Eh bien, non nous n'en avons pas présentement, mais il y en a certainement un qui constitue pour nous une menace imminente.

J'aimerais simplement souligner que nous endossons généralement le concept de normes standard à ce sujet, que nous avons beaucoup contribué depuis plus de deux ans à l'établissement des classes 1 à 8, et que ce travail se poursuit. Nous n'avons pas l'intention ici d'essayer de changer cette situation, mais de vous donner un exemple des choses qui se produisent et qui ne laissent pas de nous préoccuper. Le problème qui se pose ici, je crois, est celui de l'importation d'une législation étrangère de l'Europe, ou parfois des États-Unis, au Canada, par des organismes gouvernementaux tels que la Commission mixte internationale qui sont autonomes et n'ont de compte à rendre à personne. Étant donné que ces organismes sont indépendants, ils ne sont pas assujettis aux mêmes règles que nous, et peuvent effectivement passer outre au processus consultatif et à celui de l'analyse d'impact socioéconomique. Certaines déclarations sont faites et par la suite nous sommes tenus de respecter nos engagements internationau et tout le reste est mis de côté.

Le président: Excusez-moi. La Commission mixte internationale s'est-elle présentée à la Commission d'enquête Grange?

M. Neff: Je l'ignore.

Le président: A-t-elle présenté des exposés au sujet du transport des marchandises dangereuses?

M. Bélanger: Non, pas que je sache. Nous avons participé à ce travail, mais à ma connaissance la Commission mixte internationale n'a présenté aucun exposé.

M. Neff: Le deuxième point sur lequel je désire attirer l'attention est le mauvais usage de la législation. Je sais que le mot est fort, mais l'exemple que j'aimerais apporter à l'appui est celui du contrôle de la gestion des déchets solides par le biais d'un projet de loi des transports. Nous sommes d'accord avec une législation sur les déchets solides pour peu qu'elle soit appropriée et conforme aux exigences, mais nous ne croyons pas qu'elle devrait être introduite sous forme d'un projet de loi des transports. Nous y voyons la réglementation de choses auxquelles il est impossible de se conformer et on passe outre au processus de l'analyse d'impact socioéconomique pour de prétendues raisons d'urgence.

Permettez-moi de commenter brièvement les secteurs en cause. Le Code de marchandises dangereuses prévoit, dans la classe 6, un critère des poisons. Le Canada et les États-Unis reconnaissent deux catégories de poison depuis de nombreuses années. Nous n'avons rien à redire là-dessus. Mais on a

[*Text*]

and proposed to be adopted prior to its being adopted in the United States. The United States is our largest trading partner, and if this is adopted it will put Canadian company shipping into the U.S. at a competitive disadvantage because it will include more substances there than the U.S. fellow has to meet. So we will have to do extra testing and extra placarding and paperwork to keep up to this. The rationale we have been given is that we must meet our international commitments. We see as one of the reasons for this the lack of, I guess, accountability of these independent bodies or government departments, who make these arrangements or agreements and then come back and say, Well, we have to meet our international commitments. It is a bypassing of the consultative process because it is a *fait accompli*.

• 1035

Mr. Bélanger: If I might interject here, when they cannot get their way within the American system, of going the OECD route; of trying to get an international commitment to which they would agree, and then to bring that back as a rationale for having to have that kind of regulation in the United States. So it has been a very circuitous route and I think these are some of the areas that concern us. The EPA at certain times may be using even Canada.

Mr. Neff: And the IJC.

Mr. Bélanger: That is right.

Mr. Neff: The second one deals directly with the IJC, and this is what is going to be known as Class 9.2, environmentally dangerous substances. This really amounts to the adoption of a list contained in the IJC Great Lakes water quality agreement of 1978. This list is an EPA list that was subsequently thrown out of court in the U.S., but we are stuck with it because it is in this agreement. There has been no industrial input into the making of the list and there are some mistakes in it.

They took this long list and tried to insert certain chemicals into the eight classes in these regulations, which is our definition of dangerous. Some of them fit. Some of them went into those classes and we say good. The other ones, though, did not fit and they had to develop a new class, Class 9.2. Now this class by definition is not dangerous, because it would not fit into those other categories; but we have a separate class for it and we are going to have to do the paperwork for it. Again the rationale was that we have to meet our international commitments to the IJC. We will simply observe the lack of accountability of these types of independent bodies and a bypassing of the consultative process again because there is no room to discuss.

[*Translation*]

accepté un nouveau critère des Nations Unies et on propose de l'adopter avant qu'il le soit par les États-Unis. Or notre commerce se fait principalement avec les États-Unis et si ce critère est adopté les sociétés canadiennes exportant aux États-Unis seront nettement désavantagées sur le plan de la concurrence parce que ce critère comprendra plus de substances que celui qui régit nos compétiteurs américains. En conséquence il nous faudra plus de tests, plus de signalisation et plus de documentation pour nous conformer à ces nouvelles dispositions. On nous a fait valoir qu'il fallait respecter nos engagements internationaux. Or l'une des raisons de cette situation, selon nous, est le fait que les organismes autonomes ou les ministères qui concluent ce genre d'accord ne sont comptables de leurs actes envers personne et ils viennent ensuite nous dire, eh bien, il nous faut respecter nos engagements internationaux, et cela au mépris du processus consultatif puisqu'il s'agit d'un fait accompli.

M. Bélanger: Puis-je mentionner ici que la *Environment Protection Agency* (Organisme de protection de l'environnement) ou EPA des États-Unis a été parfois accusée, lorsqu'elle était incapable d'arriver à ses fins à l'intérieur du système américain, d'emprunter le biais de l'OCDE, c'est-à-dire d'essayer de contracter un engagement international qui serait cautionné par l'OCDE et d'alléguer ensuite cela comme raison pour avoir à établir ce genre de règlemment aux États-Unis. On a donc procédé par une voie très détournée et ce sont certainement là certaines des questions qui nous préoccupent. Il se peut que EPA se serve même parfois du Canada.

M. Neff: Et de la Commission mixte internationale.

M. Bélanger: C'est exact.

M. Neff: Le second critère se rapporte directement à la Commission mixte internationale et il sera connu sous l'appellation de substances dangereuses pour l'environnement, Classe 9.2. Or l'établissement de cette classe correspond à l'adoption d'une liste figurant dans l'Accord de 1978 de la Commission mixte internationale sur la qualité de l'eau des Grands lacs. Il s'agit en réalité d'une liste de la EPA qui a été subséquemment rejetée par la justice américaine, mais nous devons nous y conformer parce qu'elle figure dans l'accord. L'industrie n'a aucunement participé à l'établissement de cette liste et celle-ci est entachée de quelques erreurs.

Les autorités ont donc pris cette liste et ont tenté d'insérer certains produits chimiques dans les huit classes qui dans ce règlement correspondent à notre définition de substances dangereuses. Certains produits chimiques appartiennent vraiment à ces classes et nous sommes parfaitement d'accord. D'autres cependant n'étaient pas conformes aux exigences de ces classes et il leur a donc fallu établir la nouvelle classe 9.2. Or par définition les produits de cette classe ne sont pas dangereux parce qu'ils n'ont pas les caractéristiques requises pour les insérer dans les autres catégories, mais il reste que nous aurons pour eux une classe distincte et qu'il nous faudra établir toute la documentation nécessaire. On nous a de nouveau apporté comme raison qu'il fallait se conformer à nos engagements internationaux vis-à-vis de la Commission mixte internationale. Nous désirons simplement souligner le fait que ce genre

[*Texte*]

Mr. Berger: Excuse me, Mr. Neff. When you say a lack of accountability, what kind of accountability would you suggest for these groups?

Mr. Neff: There are 297 chemicals on this list. If it was presented by a government department they would have to go through a SEIA review and they would have to say, hopefully, these are the benefits we see and this is what we want to do. That is fine. That is some control. This way, however, without any consultation and behind closed doors, the agreement is prepared by all government people and signed by the appropriate government official, and it becomes an administrative agreement. The next step is, Gee, we really do not want to do it but we have to live up to our international commitments; so the next time regulations are proposed under the appropriate legislation, in this case transport, we have to meet our international commitments with regard to transport. There will hopefully be a SEIA on the transport regulations but this is all in concrete. There is no flexibility left.

Mr. Bélanger: The SEIA will be done after.

Mr. Neff: Yes, the SEIA will be done after.

A third point is the regulation of hazardous wastes. This is going to be a Class 9. I say basically, as an industry, have a need to develop proper regulations and we are working to support this, but there is a short lead time in these. We had over two years for Classes 1 to 8. Class 9 here, six weeks time we were notified. The U.S. has taken over three years to develop their system. We are not suggesting that we need three years but six weeks is definitely too short a time.

• 1040

We favour the regs but they have to be practical. There are no approved facilities in Canada at the present time, with the exception of one province, and this is basically a provincial matter. But these are federal regulations that will require the generator to fill in the manifest that his shipping material will go from A to B, and we do not have approved facilities B; we cannot fill in that form. Yet there are $100,000 fines and six months in jail. So this causes us concern.

Now the rationale, and this is all written down, is that there is a need for regulations. We agree. They say that once in

[*Traduction*]

d'organisme autonome n'est comptable envers personne et que de nouveau on passe outre au processus consultatif, car il n'y a pas moyen de discuter de ces règles.

M. Berger: Excusez-moi M. Neff, mais lorsque vous dites que ces groupes ne sont comptables envers personne, quel genre de responsabilité devrait, selon vous, leur être imposée?

M. Neff: Cette liste renferme 297 produits chimiques. Si elle était présentée par un ministère, il faudrait que ces produits soient soumis à une analyse d'impact socioéconomique et les cadres de ce ministère devraient, du moins nous l'espérons, nous dire, eh bien, voici les avantages que, selon notre opinion, comporte cette réglementation et voici ce que nous voulons faire. C'est très bien et il ya au moins un élément de contrôle. Dans ce cas particulier cependant, tout se fait sans consultation, à huis clos; le document est préparé par les technocrates et signé par un représentant officiel du gouvernement. Il devient alors un accord adminstratif et ensuite on nous dit; nous sommes vraiment navrés, mais il nous faut respecter nos engagements internationaux. Ce qui arrive alors c'est que lorsque des règlements sont subséquemment proposés en vertu d'une législation appropriée, c'est-à-dire les transports dans le cas qui nous occupe, il nous faut respecter les engagements internationaux touchant les transports. On espère qu'il y aura une analyse d'impact socioéconomique sur la réglementation de transports, mais entretemps les engagements sont formels et il n'y a plus aucune marge de manœuvre.

M. Bélanger: On fera par la suite l'analyse d'impact socioéconomique.

M. Neff: Oui, on fera cette analyse par la suite.

Permettez-moi maintenant d'aborder une troisième question, c'est-à-dire la réglementation des déchets dangereux. Ces déchets seront rangés dans la classe 9. Je suis d'avis qu'en tant qu'industrie, nous avons besoin d'une réglementation appropriée et nous collaborons à cette tâche, mais dans ce cas le délai prévu est trop court. On nous avait accordé un délai de plus de deux ans pour les classes 1 à 8, mais dans le cas de cette classe 9, on nous a informé que nous ne disposerions que de six semaines. Les États-Unis ont mis plus de trois ans à mettre leur système au point. Nous n'entendons pas par là que nous avons besoin de trois ans, mais six semaines constituent un délai nettement trop court.

Nous sommes en faveur d'une réglementation, mais à condition qu'elle soit pratique. Il n'existe au Canada aucune installation approuvée pour le moment, sauf dans une province, et il s'agit essentiellement d'une question provinciale. Or nous sommes ici en présence d'une réglementation fédérale qui prescrira à l'agent générateur de remplir une formule attestant que ses marchandises seront expédiées du point A au point B alors que nous ne disposons pas des installations approuvées au point B. Nous ne pouvons donc pas remplir cette formule. Et pourtant si nous ne le faisons pas, on prévoit des amendes de $100,000 et six mois de prison. Alors, bien sûr, cette situation nous préoccupe.

Or la raison qu'on nous donne, et il s'agit d'un texte écrit, c'est qu'il est nécessaire d'établir un règlement. Nous sommes

[*Text*]

place these transport regulations will spur the development of the treatment facilities, which is a provincial responsibility. That probably is true. However, we feel we are going to be the baloney in the sandwich, between the federal regulations that require us to do this and the provincial responsibility of not having any place to put it.

Our observations on how this kind of thing developed is this: There is a vagueness in the enabling legislation which allowed what we feel is a misuse. We do not believe the Transport of Dangerous Goods Act was intended to deal with the treatment of solid wastes. I think basically it is a transport bill. There is a lack of time allowed. Six weeks is totally inadequate for a very, very complex subject with all kinds of political ramifications. Overlap in jurisdiction between the provinces and the federal government compounds it, and the industry is caught in the crossfire.

The last point is the bypassing of the SEIA process. In our discussions with them, EPS have stated that the SEIA could be delayed for up to two years if proposed on an interim basis or an emergency basis. We are unable to see how any benefit at all could result by this emergency legislation since no facilities exist. But they will bypass the SEIA by this mechanism.

Mr. Milligan: Excuse me, could we just clarify that? These are new regulations regarding transportation—you say actually regarding the disposal of solid wastes.

Mr. Neff: Class 9 only.

Mr. Milligan: And they are proposing to advance them on an emergency basis and bypass the SEIA? In other words, there will be no SEIA until they are promulgated. Then they would follow up, and they predict it might take two years before the SEIA is produced. Is that correct?

Mr. Neff: Yes. We were given a timetable and we were looking at mid-November. We said, how can the SEIA be done within this time frame, because we know they have not started it yet. We do not even know what they are going to be; they have not been finalized yet. They said, we can put them in on an emergency basis and therefore we will have an additional two years to do the SEIA. This causes us concern.

Mr. Berger: Did you say there are no facilities to deal with this for the time being so it is not really going to have any practical effect?

[*Translation*]

d'accord. les autorités nous assurent que lorsque ce règlement des transports sera en vigueur, il incitera les responsables à mettre au point les installations nécessaires, les responsables étant cependant les gouvernements provinciaux. Il se peut que cela soit vrai. Nous estimons cependant que nous serons pris entre le marteau et l'enclume, c'est-à-dire entre la réglementation fédérale qui nous enjoint d'agir ainsi et le fait que les responsables provinciaux ne disposent pas d'installations de traitement de ces déchets.

Nous sommes d'avis que cette situation a pris naissance du fait que la législation est trop vague et permet ainsi ce que nous estimons être un mauvais usage. Nous ne croyons pas que la Loi sur le transport des marchandises dangereuses avait pour objet de traiter des déchets solides. Je crois que ce projet de loi porte essentiellement sur les transports. En outre, le délai accordé est trop court. Un délai de six semaines est tout à fait insuffisant pour une question d'une aussi grande complexité comportant toutes sortes de ramifications politiques. Cette situation est encore aggravée par le chevauchement de compétence entre les provinces et le gouvernement fédéral, et l'industrie, bien sûr, se trouve prise entre deux feux.

Je désirerais souligner en dernier lieu que l'on passe outre au processus d'analyse de l'impact socioéconomique. Au cours de nos discussions avec le Service de protection de l'environnement on nous a déclaré que l'on pourrait retarder cette analyse d'au plus de deux ans si la réglementation est proposée sur une base provisoire ou à titre urgent. Nous ne voyons pas quel intérêt il pourrait y avoir à adopter cette réglementation d'urgence puisqu'il n'existe aucune installation. N'empêche que grâce à ce stratagème, on va passer outre à l'analyse d'impact socioéconomique.

M. Milligan: Puis-je vous demander ici d'apporter des précisions? Il s'agit d'un nouveau règlement concernant les transports et vous dites qu'il s'agit effectivement de l'élimination des déchets solides.

M. Neff: De la classe 9 seulement.

M. Milligan: Et si j'ai bien compris, les autorités proposent d'accélérer l'adoption de ce règlement pour raisons d'urgence et de passer outre à l'analyse d'impact socio-économique? En d'autres termes il n'y aura pas d'analyse préalablement à la promulgation du règlement. Les autorités feraient ensuite le nécessaire mais elles estiment qu'il se pourrait que cette analyse ne soit pas effectuée avant deux ans. Est-ce exact?

M. Neff: Oui. Selon le calendrier que nous avons reçu des autorités, l'établissement du règlement était prévu pour la mi-novembre. Alors nous leur avons demandé comment elles espéraient se charger de l'analyse dans un délai aussi bref, car nous savions qu'elle n'était pas encore commencée. Nous ne savons même pas ce que sera le règlement, nous ont-elles répondu; on n'y a pas encore apporté la dernière main. Mais nous pouvons, ont-elles poursuivi, adopter ce règlement à titre urgent et nous disposerons ensuite de deux autres années pour faire l'analyse d'impact socio-économique. J'avoue que cette situation nous préoccupe.

M. Berger: Avez-vous dit qu'il n'existe pas dans le moment d'installations pour le traitement de ces déchets et que la réglementation sera vraiment ainsi sans application pratique?

[*Texte*]

Mr. Neff: We can see the need sometimes to have emergency powers. You cannot always sit and wait. You may have to deal with things on an emergency basis. We are saying, what emergency is going to be solved by the passing of these transport regulations if there are no facilities to accept the waste?

Mr. Berger: Mr. Chairman, Mr. Neff, who is reading from some notes, is getting into an area that we really do not have any kind of a brief on. He is raising some pretty interesting questions and maybe we can ask him to submit something. Are you preparing some sort of submission? Maybe you could put that into shape and send it to us.

Mr. Bélanger: We would like to reiterate though that we are not trying to use this committee to do some work for us with regard to that. We are trying to use this as an illustration of the dangers.

The Chairman: You point out concrete examples. That is why it is most useful to us.

• 1045

Mr. Berger: A couple of quick questions. In your brief you talk about importing the U.S. adversary approach to rule-making into Canada. Is this a concern in this particular area?

Mr. Neff: Yes. In the case of the IJC yes, because of the list that was imported. If you compare the U.S. list and the list that is in that agreement, they are almost identical. There are one or two changes.

Mr. Berger: What do you mean exactly by the adversary approach?

Mr. Neff: I think the Environmental Protection Agency and their act are probably pretty well known throughout the industry as being good for lawyers and not very good for anybody else. There is a confrontation mode that is implicit in how they operate.

Mr. Berger: What do they do? Do they hold hearigs and then get the parties to testify or to submit evidence?

Mr. Neff: They go to the courts all the time. For example, the list that is in there, was taken to court by some company in the United States, and the court threw it out.

It is like a poker game. You ante in a little bit more because you know it is going to be cut back, and what we are doing is picking up these antes; in other words, not the final result. The same thing happened with benzene for occupational health exposure. It was thrown out by a Louisiana court. But there is a whole document there that supports this number and then finally it gets thrown out. We think that is a horrible approach because of all the money spent on both sides in courts, in litigation. We think the consultative approach is a much better way to go.

[*Traduction*]

M. Neff: Nous reconnaissons qu'il est parfois nécessaire de détenir des pouvoirs d'urgence. Il existe des situations où l'on ne peut pas attendre indéfiniment. Il se peut que les autorités aient parfois à régler des questions en toute urgence. Dans ce cas particulier, nous nous demandons cependant quelle situation urgente pourrait bien être réglée en vertu de l'adoption de ce règlement des transports s'il n'existe aucune installation pour s'occuper des déchets.

M. Berger: Monsieur le président, M. Neff lit un texte présentement et il aborde un secteur sur lequel on ne nous a présenté aucun mémoire. Il soulève cependant des questions très intéressantes et peut-être pourrions-nous l'engager à nous présenter un document. Préparez-vous un exposé quelconque? Peut-être pourriez-vous le mettre au point et nous le présenter.

M. Bélanger: Nous répétons cependant que nous n'essayons pas de nous servir de ce comité pour faire notre travail à cet égard. Nous cherchons simplement à nous servir de cet exemple pour bien faire voir les dangers d'une pareille situation.

Le président: Vous nous apportez des exemples concrets qui nous sont des plus utiles.

M. Berger: Puis-je vous poser une couple de questions brèves? Vous parlez dans votre mémoire de l'importation au Canada de la méthode américaine de réglementatin par contestation juridique. Est-ce un sujet de préoccupation dans ce secteur particulier?

M. Neff: Oui, notamment dans le cas de la Commission mixte internationale en raison de la liste qui été importée. Si vous comparez la liste des États-Unis et celle qui figure dans cet accord, vous constatez qu'elles sont presque identiques. Il n'y a qu'un ou deux changements.

M. Berger: Qu'entendez-vous exactement par la méthode par contestation juridique?

M. Neff: Je crois que l'Organisme de protection de l'environnement des États-Unis (*Environmental Protection Agency*) et sa loi, sont assez bien connus dans l'industrie comme étant profitables pour les avocats et guère utiles pour tout autre. Il y a un mode de confrontation qui est inhérent à sa façon de se comporter.

M. Berger: Comment procède-t-il? Tient-il des audiences et demande-t-il ensuite aux parties de rendre témoignage?

M. Neff: Il est toujours devant les tribunaux. La liste qui figure par exemple dans cette loi a été contestée devant les tribunaux par une société américaine et les tribunaux l'ont rejetée.

C'est comme au poker. Vous ouvrez le jeu avec une mise un peu plus forte que de raison parce que vous savez qu'elle va être réduite. Ce qui nous arrive ici au Canada c'est que nous sommes pris ensuite avec cette mise initiale plutôt qu'avec le résultat final. La même chose s'est produite avec l'exposition à la benzine dans le domaine de l'hygiène du travail. La cause a été rejetée par un tribunal de la Louisiance. Toute une documentation est établie à l'appui et finalement le tribunal en décide autrement. Nous croyons qu'il s'agit d'une méthode horrible à cause de tout l'argent dépensé pour les procédures

[*Text*]

Mr. Berger: Does the IJC consult with industry at all?

Mr. Neff: We have been trying to for about two years. Because of our concerns and because this 1978 act is targeted on chemicals, we began about two yeas ago. We said, we know your Great Lakes water quality board is going to be expanded in size and we think this would be an opportunity to have somebody from the chemical industry there—not a majority; just one person simply to hear the discussion. If there are areas where input can be made, someone to be there and to facilitate this. We have been unsuccessful in getting on the water quality board. There is no industry on that board now and yet they make the decisions. We were very recently offered a position on the science advisory board, but that committee does not set the criteria; it can only advise. That is an improvement, but the water quality board is where the action is.

To answer your question, the answer we got is that we want the best independent information, and our response was, surely you want the best information.

The Chairman: Could we return to what Mr. Berger said. The four points you have presented are very useful to our committee in terms of the process by which regulations are promulgated. I think that is the issue we are addressing. Take, for example, the emergency regulation-making power under SEIA. You say two years is too long. What would you recommend? Do you have any recommendations as to how we should change that process? This is what we are concerned about. If you could get back to us on this it would be most helpful, particularly in terms of a case.

Mr. Neff: I think we probably need to have a definition of what is an emergency.

The Chairman: All right. We have not go into that. If you could get back to us with written submissions on that it would be helpful to us.

Mr. Neff: All right.

The Chairman: Could we turn to Mr. Howard Crosby, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Gentlemen, I am sorry I was not here for your original presentation but I was journeying to Ottawa from Halifax and I was delayed, probably because of some regulation, hopefully one related to air safety. This brings to my mind the fact that the government, as you are probably well aware, has much more latitude in passing regulations that can be related to

[*Translation*]

judiciaires. Nous estimons que la méthode consultative est de beaucoup préférable.

M. Berger: La Commission mixte internationale consulte-t-elle l'industrie de quelque façon?

M. Neff: Nous essayons de le faire depuis deux ans environ. En raison des appréhensions que nous nourrissons et du fait aussi que la loi de 1978 vise les produits chimiques, nous avons abordé les responsables de cette Commission il y a environ deux ans. Nous savons, leur avons-nous dit, que votre Commission sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs va être élargie et nous croyons que ce serait là l'occasion d'inviter quelqu'un de l'industrie chimique à en faire partie. Nous ne parlons pas de majorité, mais d'une seule personne qui serait à même d'entendre ce qui se discute. S'il se présentait des secteurs où une contribution peut être apportée, cette personne serait sur les lieux et pourrait vous faciliter la tâche. Or nous n'avons pas réussi à faire partie de cette commission. Aucun représentant de l'industrie n'en fait partie à l'heure actuelle et pourtant c'est cette commission qui prend les décisions. On nous a dernièrement offert un poste au sein du Comité scientifique consulatif, mais ce comité ne fixe pas les critères, son unique fonction consistant à conseiller. C'est une amélioration, bien sûr, mais c'est dans la Commission de la qualité de l'eau que réside la force motrice.

Pour en revenir à votre question, on nous a répondu qu'on voulait se procurer la meilleure information indépendante. C'est tout à fait juste, avons-nous rétorqué, que vous vouliez accéder à la meilleure information.

Le président: Pourrions-nous revenir à ce que M. Berger disait. Les quatre points que vous avez fait valoir sont très précieux à notre comité en ce qui regarde le processus de promulgation des règlements. Je crois que c'est vraiment la question que nous cherchons à approfondir. Prenons par exemple le pouvoir d'établir une réglementation d'urgence par rapport à l'analyse d'impact socioéconomique. Vous êtes d'avis que deux ans c'est trop long. Que recommanderiez-vous? Auriez-vous des propositions à formuler sur la façon dont nous devrions modifier le processus? C'est là le sujet de notre préoccupation. Si vous pouviez communiquer de nouveau avec nous à ce sujet, cela nous serait des plus utile, notamment si vous nous apportez un cas concret.

M. Neff: Je crois que nous avons sans doute besoin d'avoir une définition de ce qu'est une urgence.

Le président: Très bien. Nous n'avons pas abordé cette question. Si vous pouviez nous présenter un exposé écrit à ce sujet, cela nous serait précieux.

M. Neff: D'accord.

Le président: Pouvons-nous maintenant passer à M. Howard Crosby, s'il-vous-plaît.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci monsieur le président.

Je suis navré messieurs de n'avoir pu assister à votre présentation initiale, mais j'étais alors en route d'Ottawa à Halifax. J'ai sans doute été retardé à cause d'une réglementation quelconque et j'espère bien que c'était en rapport avec la sécurité aérienne. Cela me rappelle que le gouvernement, comme vous le savez fort bien sans doute, jouit d'une bien plus

[*Texte*]

health and safety than it perhaps has in areas where the safety of the public is not a primary concern.

• 1050

I read with great interest the summary of your submissions and suggestions. You are obviously concerned that legislation is passed in too broad of terms, which is a complaint others have brought to this committee. Indeed, there is ample evidence that this is a valid concern. Having regard to your involvement in the chemical industry, do you feel you have been victimized in this area because of the perception that the chemical industry is dangerous; that everything you do involves the safety of the public, and government has to have a free hand to deal with you and to impose regulations upon you? Do you feel somewhat defensive in light of this attitude?

Mr. Bélanger: I would not say victimized. We are certainly in an area of greater and greater concerns, and part of those concerns comes from the fact that we have become better at measuring things. Sometimes it is not that there is a true benefit accruing from some of these things or that they are really solving a problem, it is just that we have become much better at measuring all kinds of stuff that is going all over the place. All of a sudden somebody hears a word like "arsenic", for exmaple. They do not attach risk, they do not attach the number of exposures, any of these things. The word triggers concerns and, therefore, they want to go back to a risk-free situation.

So it is not a question of being victimized. We believe there is a need for regulation and I think by and large an awful lot of the regulations that are in place have been brought about through true concerns. We are responding to them. Again, I think the Dow presentation last week did show, particularly from their own point of view, that the majority of it has been based on what they believe are satisfactory concerns. But from the point of view of over-all victimization, I think what we are really looking for is the opportunity to discuss openly mutual concerns between two people who both care about the environment.

Mr. Neff: I think that is correct up to the present time. I think, through this importation of what we see as the more legalistic U.S. approach, we have very real concerns about what is in store in the future. There is so much exposure to U.S. TV and everything that is going on. That is why we are so concerned about keeping this consultative process open. I think we have benefited from this in that we have been able to talk, rather than taking unilateral positions. We have come back to a reasonable solution to the problem and I think that is borne out. So we do not think we have been victimized, but we do have some concerns about the future.

[*Traduction*]

grande latitutde lorsqu'il s'agit d'établir un règlement qui peut être rattaché à la santé et à la sécurité que dans tout autre domaine où la protection du public n'est pas une préoccupation principale.

J'ai parcouru avec un grand intérêt le résumé de votre mémoire et de vos suggestions. Il est manifeste que vous vous souciez du fait que la législation est établie en termes trop vagues et d'autres groupes se sont également plaints de cette situation devant ce comité. Il a d'ailleurs été amplement prouvé qu'il s'agit d'une préoccupation légitime. En ce qui a trait à l'industrie chimique dans laquelle vous œuvrez, avez-vous l'impression d'avoir été pénalisés parce que l'on perçoit cette industrie comme dangereuse; que tout ce que vous faites met en cause la sécurité du public, et qu'il faut que le gouvernement ait toute latitude de l'occuper de vous et de vous imposer des règlements? En raison de cette attitude générale, vous sentez-vous un peu sur la défensive?

M. Bélanger: Je ne dirais pas que nous avons été pénalisés. Nous vivons certainement à une époque où les préoccupations sont croissantes et je dirais qu'une partie de ces préoccupations émanent du fait que nous savons maintenant beaucoup mieux mesurer les choses. Cela ne veut pas dire que ces activités se traduisent toujours par des avantages ou même que grâce à elles on parvienne vraiment à résoudre un problème, mais il reste que nous disposons maintenant de moyens bien supérieurs pour mesure toute espèce de substance existant un peu partout. A titre d'exemple, certaines gens vont sursauter lorsqu'elles entendent prononcer le mot «arsenic». Elles ne vont pas s'arrêter objectivement au risque, ni s'en tenir au nombre d'expositions, ni à quelque autre considération de ce genre. Le mot va simplement susciter de l'angoisse et ces personnes voudront par conséquent revenir à une situation de risque zéro.

Nous ne croyons donc pas être pénalisés. Nous sommes d'avis que le besoin d'une réglementation existe et que, dans l'ensemble, les textes de loi en application correspondent à une appréhension légitime. Nous accueillons cette réglementation favorablement. Je répète que l'exposé de Dow Chemicals la semaine dernière a bien montré, particulièrement du point de vue de cette société, que la majorité de ces textes est fondée sur ce qu'elle croit être des préoccupations légitimes. Il ne saurait donc être question de pénalisation. Ce que nous recherchons vraiment, c'est l'occasion pour deux parties qui se soucient également de l'environnement, de discuter ouvertement de leurs préoccupations communes.

M. Neff: Je crois que jusqu'ici tout va bien, mais je dois ajouter qu'en raison de l'importation de ce que nous considérons une approche américaine plus juridique, nous sommes vraiment inquiets de ce que l'avenir nous réserve. Le public est tellement exposé à la télévision américaine. Il y a une si grande masse d'information mise à sa portée et c'est la raison pour laquelle nous sommes soucieux de maintenir l'actuel processus de consultation. Je crois que nous avons profité jusqu'ici de cette situation en ce sens que nous avons pu échanger plutôt que de prendre des positions unilatérales. Nous en sommes venus à une solution raisonnable du problème et je crois que cela est démontré. Nous ne croyons donc pas avoir été pénali-

[*Text*]

Mr. Crosby (Halifax West): I do not want to trap you with your own words, but you do not feel the situation up until now has been too burdensome in terms of government regulation that might have been motivated by the health and safety aspect in response to popular conceptions of what are public risks.

Mr. Bélanger: I think there are some concerns with regard to broad areas where there is repeated need or multiple need to respond to regulation — when we are putting up a new plant perhaps, or new areas of work type of thing, where we have to respond to a very large number of regulations.

Mr. Neff: If you look at legislation, including regulations in the past three or four years, provinces and the federal government have basically got most of their legislation in place, and this is all-encompassing, it is very broad. The regulatory part of that is only coming and that is where it is really going to get important. In other words, everything is in place with this broad enabling legislation; they have the power to do just about anything they want. That is why we say if we can build in these types of processes we are pretty sure we can solve the problems and not adversely affect our position.

• 1055

Mr. Crosby (Halifax West): You mention the broad enabling legislation. I think we all would agree with you that this is a real concern, because it is much easier for Parliament or for any legislative body to pass a provision that is couched in broad terms and that allows the actual details of the regulatory provision to be formulated later on by regulation. There is no doubt in my mind that if each regulatory provision had to be incorporated into statute form and presented to Parliament there would be much less regulation than there is at present, if only because of the inability to process that much volume.

While we do not want to render Parliament or government ineffective in its ability to deal with real problems, it is going to be awfully difficult to establish a medium ground; that is to say, to ensure that important matters are dealt in the body of a statute and less important matters, mere details, are left to subsequent enactment. The only real safeguard I can imagine is some kind of advanced notice process. Regulations are legislative provisions, subordinate legislation, and if legislative provisions are not going to be enacted by and approved by Parliament but by some regulatory agency with the approval of the government, it is going to be impossible, I believe, to distinguish between what is important and vital and what is mere detail. The only thing I can think of, as I said, is some kind of notification process so that those affected have an opportunity to know what is proposed and have an opportunity to raise their complaints with respect to the proposals.

[*Translation*]

sés mais nous nourrissons une certaine appréhension au sujet de l'avenir.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne veux pas vous enfermer dans une contradiction, mais n'estimez-vous pas que jusqu'ici la situation a été trop encombrante pour vous en ce qui a trait à une réglementation gouvernementale suscitée sans doute par les aspects santé et sécurité et établie en réponse à une conception populaire des dangers publics?

M. Bélanger: Je crois qu'il existe une certaine préoccupation concernant de vastes secteurs où le besoin de se conformer à un règlement crée des contraintes répétées ou multiples, lorsqu'il s'agit par exemple d'installer une nouvelle fabrique, ou de nouvelles zones de travail où il nous faut respecter un très grand nombre de règlements.

M. Neff: Si vous jetez un coup d'oeil sur la législation des trois ou quatre dernières années, y compris les règlements d'application, vous constatez que le gouvernement fédéral et les provinces ont mis en oeuvre la plus grande partie de leur réglementation, et il s'agit d'une législation très vaste qui embrasse tout. Les règlements d'application de ces lois ne sont qu'en voie de réalisation et c'est la partie qui va vraiment avoir de l'importance. En d'autres termes, grâce à cette vaste législation d'autorisation, tout est en place et les autorités ont le pouvoir de faire à peu près tout ce qu'elles veulent. C'est pourquoi nous considérons que si nous pouvons incorporer ce genre de processus, il est à peu près sûr que nous arriverons à régler les problèmes sans que cela nous cause de préjudice.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous avez parlé de la vaste législation d'autorisation et je crois que nous convenons tous qu'il s'agit d'un problème véritable, car il est beaucoup plus facile pour le Parlement, ou pour quelque corps législatif que ce soit, d'adopter une loi rédigée en termes généraux de sorte que l'on puisse arrêter lus tard les modalités d'exécution qui figureront dans le règlement. A mon avis, il n'y a aucun doute que si chacune des dispositions réglementaires devaient être incorporée dans le texte de loi proprement dit et présentée au Parlement, il y aurait beaucoup moins de règlement qu'à présent ne serait-ce que parce qu'il serait impossible de se charger d'un tel volume de travail.

Nous ne voulons pas cependant rendre le Parlement incapable de s'occuper des problèmes réels et il sera donc très difficile de trouver un moyen terme, c'est-à-dire d'assurer qu'il est tenu compte des questions importantes dans le corps de la loi alors que les questions qui le sont moins, les simples modalités, sont confiées à des décrets accessoires. La seule véritable mesure de protection que je puisse concevoir serait un processus quelconque d'information préalable. Les règlements sont des dispositions législatives, une forme de législation annexe, et si lesdites dispositions ne sont pas décrétées et approuvées par le Parlement mais par un organisme quelconque de réglementation avec l'approbation du gouvernement, je crois qu'il sera impossible de distinguer entre ce qui est important et vital et ce qui n'est qu'un simple détail. La seule chose que je puisse concevoir, je le répète, est un processus quelconque de notification, de sorte que les parties visées aient l'occasion de prendre

[*Texte*]

Have you thought about this aspect of it? I think you have. Can you come up with any kind of mechanics that would implement that safeguard?

Mr. Bélanger: I certainly think the broad aspect of close consultation right from the outset. In other words, when there is a perception of a problem, we at that point start looking at whether the problem is real, how do we measure it and what are the benefits going to be of doing anything about it. I think the consultation must start at that point.

Beyond that, I believe more attention and care has to be taken, in the legislation and in the policy statements that accompany legislation on detailing clearly the intent of the regulations that would come out under, because then you have an umbrella that is at least more specific in terms of what can be done under it. You have not worked out all aspects of dotting the i's and crossing the t's as far as the regulations per se, but rather than have a broad statement of intent that is one paragraph long, it might need to have some thought at that time. So the legislators will have an opportunity to look at what it is they are trying to do, then when there is regulation out we can at least compare it with something. It is not a nebulous statement that can cover anything.

I am really saying that, without having in the legislation all the aspects that would be in a regulation, you can still go a lot further in defining your intent much more closely.

Mr. Crosby (Halifax West): I hear what you are saying, I am not necessarily agreeing with it because I think that is the problem; that is not the solution, that is the problem. That is, people cannot distinguish between what is vital and must be written into the statute, and what is not vital and could be left to subsequent enactment.

Believe me, I am encouraging you, I believe there is an overabundance of regulation. However, the solution does not appear to be to leave it up to a proper distinction between what ought to be incorporated in the statute and what ought to be left to subsequent subordinate legislation. As I said, and I can only repeat it, I think that is the problem, not the solution. I would suggest to you that there has to be some method for ensuring a public forum to discuss regulations, that is, subordinate legislation, in the same way that there is a public forum, namely Parliament, for the discussion of concerns or complaints about the original legislation.

• 1100

Let me jump on because you may find your answer in this: That is, while you complain about lack of accountability with respect to regulations enacted under enabling legislation, you also make reference to a formal appeal mechanism for reviewing regulations. Do you think the answer is in a subsequent review of regulations once they are enacted?

[*Traduction*]

connaissance de ce qui est proposé et de formuler leurs revendications à ce sujet.

Je suppose que vous avez songé à cet aspect de la question. Pouvez-vous proposer un mécanisme quelconque qui assurerait ce genre de protection?

M. Bélanger: Je crois qu'en gros cette protection devrait revêtir la forme d'une consultation étroite dès le début. En d'autres termes, dès que l'on constate un problème, nous commençons à l'examiner afin de déterminer son importance, la façon dont on peut le mesurer et les avantages qu'il y aurait à prendre des mesures concrètes, quelles qu'elles soient. Je crois que c'est à ce stade que doit débuter la consultation.

Outre ces mesures, je crois qu'il faudrait apporter plus d'attention à la législation et aux déclarations de principe qui l'accompagnent, et qu'il importerait de préciser l'intention du règlement qui s'y rattache, car nous disposerions ainsi d'un cadre de référence qui au moins serait plus précis quant aux choses qui peuvent être faites en vertu de la législation en question. Il ne serait pas nécessaire d'indiquer tous les détails et de mettre les points sur les i, mais il vaudrait la peine de songer un peu à cet aspect plutôt que de présenter une vaste déclaration d'intention d'un paragraphe de long. Alors le législateur aura l'occasion d'examiner ce que les responsables tentent de faire et lorsque le règlement sera publié nous pourrons au moins le comparer à quelque chose d'autre qu'une déclaration floue qui peut recouvrir à peu près n'importe quoi.

Je veux dire par là que sans qu'une législation comporte tous les aspects particuliers qui figureraient dans un règlement, vous pouvez cependant définir votre intention avec beaucoup plus de précision.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je comprends très bien ce que vous voulez dire, mais je ne suis pas nécessairement d'accord, car ce que vous venez de souligner c'est bien le problème, mais non la solution. J'entends par là que les gens ne savent pas distinguer entre ce qui est vital et doit figurer dans la loi, et ce qui n'est pas vital et pourrait être inclus dans un règlement subséquent.

Je vous appuie, croyez-m'en et je crois qu'il y a un surcroît de réglementation. Il ne semble pas cependant que la solution réside dans une distinction appropriée entre ce qui devrait figurer dans la loi et ce qui devrait être inclus dans un règlement accessoire subséquent. Je le répète, c'est là le problème mais non la solution. Il faudrait à mon avis qu'il existe une tribune publique où l'on pourrait débattre les règlements, c'est-à-dire la législation accessoire, de la même façon que nous disposons d'une tribune publique, en l'occurence le Parlement, pour discuter des préoccupations ou des revendications formulées au sujet de la législation originale.

Permettez-moi de passer à un autre sujet dans lequel vous pourriez sans doute trouver votre réponse. Lorsque vous vous plaignez du fait que les responsables de l'établissement de règlements aux termes d'une législation d'autorisation n'ont pas suffisamment de comptes à rendre, vous faites également allusion à un mécanisme officiel de recours touchant l'examen

[*Text*]

Mr. Neff: We certainly do not want to advocate what they have in the United States, where it has to go through a legal thing. There is the SCEIA, but right now there really is, outside of the unafficial appeals, no appeal mechanism available.

Mr. Crosby (Halifax West): Right.

Mr. Neff: In the old days that probably worked quite well. We are now importing the U.S. style of setting up regulations, the way they are worded, but we are not importing the same checks and balances or the appeal mechanism at the same time. We are keeping our old system. That is where we see the danger. We tend to be coming closer to the EPA approach in setting up the regulations but we do not have the same safeguards. If there was the threat or the possibility of an appeal I think it would solve a lot of problems, because the person who is doing that would have to deal with that possibility. If there is good reason, he does not need to worry about it.

Mr. Crosby (Halifax West): I appreciate that you see the appeal mechanism as a check on the exercise of the power. Other people have said that it will simply add another level of bureaucracy; there will eventually be developed a connection between the formulators of the regulations and the appeal tribunal. They will be able to second-guess the appeal tribunal. Do you fear that addition to the bureaucracy?

Mr. Neff: It is a danger. If we have the consultation I would hope there would be no need to use that mechanism.

Mr. Crosby (Halifax West): So you see the appeal process as really a theoretical check. If it is there and in place people will be discouraged from formulating . . .

Mr. Neff: Yes, a fail-safe. You may not use it.

Mr. Crosby (Halifax West): That is fair enough.

As a lawyer, I do not feel I have to rise to the defense of lawyers and I think you are right. I think there is a legalistic approach to a lot of the regulatory activity. The National Energy Board is an example of an organization which is intended to make administrative decisions after a certain amount of review that has totally bogged down in the mechanics of the regulation. There are many others.

That is all I have, gentlemen. Thank you for your presentation. The matters to which you have addressed yourselves I think are the matters that this committee might well act upon and come up with some sensible and substantive definition; that is, the need to ensure some preliminary examination of regulations to ensure they are within the real intent of the

[*Translation*]

des règlements. Croyez-vous que la réponse réside dans un examen des règlements après qu'ils ont été décrétés?

M. Neff: Nous ne voulons sûrement pas préconiser l'adoption du système américain où les parties doivent être départagées par voie de contestation judiciaire. Nous disposons de l'analyse d'impact socioéconomique, mais pour le moment, hormis les recours non officiels, nous ne disposons d'aucun mécanisme d'appel.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est exact.

M. Neff: Autrefois ce système fonctionnait sans doute tout à fait bien. Nous sommes cependant en train d'importer le style américain d'établissement des règlements et la façon dont ils sont rédigés, mais nous n'importons pas en même temps le même système de contrepoids ou mécanisme de recours. Sur ce dernier point nous nous en tenons à notre ancien système et c'est précisément là que nous voyons un danger. Nous avons tendance à nous rapprocher de la méthode américaine de l'EPA quant à l'établissement des règlements, mais nous ne disposons pas des mêmes moyens de protection. S'il y avait possibilité d'appel, je crois que cette menace résoudrait beaucoup de problèmes, car les responsables de la réglementation seraient contraints de tenir compte de cette possibilité et, de toute façon, si la réglementation était justifiée, ils n'auraient pas à se soucier des appels.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je me rends compte que vous considérez le mécanisme d'appel comme un contrepoids à l'exercice du pouvoir. Il s'est trouvé d'autres gens pour dire que ce mécanisme ne ferait qu'ajouter un autre niveau à la bureaucratie actuelle en ce sens qu'il se développerait éventuellement un lien entre les responsables de la formulation des règlements et la cour d'appel, et ces responsables pourraient ensuite anticiper les décisions du tribunal. Craignez-vous cette prolifération de la bureaucratie?

M. Neff: Il y a là un danger. Si nous disposons cependant du processus de consultation, il y a lieu d'espérer qu'il ne serait pas nécessaire de recourir à ce mécanisme d'appel.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Alors vous considérez vraiment le processus d'appel comme un contrepoids théorique. S'il est en place les gens seraient dissuadés de formuler . . .

M. Neff: Oui, comme un dispositif de sûreté. Il se peut qu'on ne l'utilise pas.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est bon!

En tant qu'avocat, je n'estime pas devoir me porter à la défense des avocats et je crois que vous avez raison. Je crois que l'action de la réglementation est caractérisée en grande partie par une approche juridique. L'Office national de l'énergie constitue un exemple d'un organisme qui n'est censé prendre des décisions administratives qu'après une certaine mesure d'examen mais qui s'est perdu dans les méandres de la réglementation. Il y en a beaucoup d'autres.

J'ai maintenant terminé messieurs et je vous remercie de votre exposé. Il conviendrait, je crois, que ce comité étudie les questions que vous avez débattues et en arrive à une définition sensée et concrète des problèmes les entourant, c'est-à-dire à la nécessité d'en venir à une forme quelconque d'examen préliminaire des règlements afin d'assurer qu'ils correspondent bien à

[*Texte*]

legislature in enacting enabling legislation, the possibility of some check on the use of the authority to make regulations. Just generally let the light shine in on what is going on, rather than try to put more levels and restrictions on legitimate government activity.

I am sorry, I have to leave, but perhaps you might comment generally.

Mr. Bélanger: I have again an illustration, which you people seem to be looking for. Currently Bill S-10, an Act to Amend the Corporations and Labour Unions Returns Act, is asking for information, or would enable the collecting of information, on technology transfers into Canada. Our problem is that we do not really know what purpose will be served by this. What is the intent of it? Why do they need that?

The Chairman: I can tell you that. My own idea is that they want to know that for developing an industrial strategy for Canada that is based on research and development and scientific development here in Canada. There is a very low level of R & D here in Canada as compared to other nations; probably a third of that in any other industrialized nation in the western would. We have to have information in order to develop that.

• 1105

Mr. Bélanger: One of the worries we have had in this is that it might actually be used to regulate technology transfers.

The Chairman: Possibly. Very possibly.

Mr. Bélanger: But this is not in the intent as stated. There has been no statement about that. In the last government we did receive some assurances from the then minister of state for science and technology, Mr. Grafftey, that it would not be used to regulate technology transfers; but we do not have these assurances from the current government at this time. Again, it is the aspect of knowing the intent.

The Chairman: If this government were to do that, it would be terrible. Can you imagine a government saying, "Thou shalt not look to scientific development outside of Canada in terms of your industrialization process here in Canada"?

Mr. Bélanger: We would hope that would not happen, but it would be nice if it were in the kind of intent for the legislation.

The Chairman: I think Her Majesty's Official Opposition would have great cause for alarm if we were to do that, do you not think?

Mr. Bélanger: I do not know.

The Chairman: I can see your point but I think that is being a little extremist.

Mr. Bélanger: Maybe.

Mr. Crosby (Halifax West): I was really finished but, since you always think of something else and you just brought up

[*Traduction*]

l'intention réelle de la législature au moment de l'adoption de la législation d'autorisation, et afin de disposer d'une forme quelconque de contrepoids vis-à-vis de l'usage du pouvoir de réglementation. Bref, que l'on fasse de la lumière sur toutes les activités qui se déroulent plutôt que de s'efforcer d'ajouter des niveaux et des restrictions à l'exercice légitime du pouvoir.

Je suis navré d'être obligé de vous quitter, mais peut-être désireriez-vous émettre des considérations générales.

M. Bélanger: J'aimerais vous apporter un autre exemple du genre de ceux que vous semblez rechercher. Le projet actuel d'amendement à la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, demande des données, ou permettrait la collecte de données, sur les transferts de technologie vers le Canada. Le problème pour nous c'est que nous ne savons pas à quoi cela pourrait servir. Quel est l'objet de ce projet de loi? Pourquoi les autorités en ont-elles besoin?

Le président: Je peux vous le dire. A mon avis les autorités veulent réunir ces données dans le but de mettre au point une stratégie industrielle pour le Canada qui serait fondée sur la recherche et le développement de même que sur l'évolution de la science ici au Canada. Le niveau de recherche et développement au Canada est médiocre comparativement aux autres pays; il ne correspond probablement qu'au tiers de celui de tout autre pays industrialisé dans le monde occidental. Il nous faut de l'information pour développer cette activité.

M. Bélanger: Ce qui, entre autres, nous préoccupe à ce sujet, c'est que ces données pourraient être utilisées pour réglementer les transferts de technologie.

Le président: Cela est possible, très possible.

M. Bélanger: Mais cela n'est pas mentionné dans la déclaration d'intention. Il n'y a eu aucune déclaration à ce sujet. Sous le dernier gouvernement, M. Grafftey, ministre d'État aux sciences et à la technologie, nous avait en quelque sorte assuré que cette information ne serait pas utilisée pour réglementer les transferts de technologie. Le gouvernement actuel ne nous a cependant pas donné cette assurance. De nouveau, il s'agit de connaître l'intention du gouvernement.

Le président: Si le présent gouvernement allait faire cela, ce serait terrible. Pouvez-vous vous imaginer un gouvernement qui dirait: «Vous ne devez pas veiller au développement scientifique à l'extérieur du Canada en rapport avec votre processus d'industrialisation ici au Canada»?

M. Bélanger: Nous espérons bien que cela ne se produira pas, mais ce serait bien quand même si cela était énoncé dans la déclaration d'intention visant la législation.

Le président: Ne croyez-vous pas que si nous le faisons, cela aurait lieu d'alarmer grandement l'Opposition officielle de Sa Majesté?

M. Bélanger: Je n'en sais rien.

Le président: Je comprends votre point de vue, mais je crois que vous vous inquiétez outre-mesure.

M. Bélanger: Sans doute.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'avais vraiment terminé, mais je me permets d'intervenir puisque vous songez toujours à de

[*Text*]

practicalities, this is not, strictly speaking, a concern with the committee, but by way of an example there is a great deal of discussion about and material written and reported on the so-called acid rain problem. A parliamentarian or a layman just does not have the ability to grasp that kind of problem so there is the real danger of merely responding to perceptions rather than facts in dealing with a subject like that, considering the wide public concern about pollution of rivers and streams and the fishing grounds.

What is your reaction to that kind of problem in relation to regulation? Do you think there is some way that the realities of the situation can be established?

Mr. Bélanger: Let me just make a general comment; when Mr. Neff may go on to the specifics.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me put it this way: how do you suggest that the acid rain problem be handled?

Mr. Bélanger: I think it is readily recognized by, for example, the Government of Ontario at this time and, I think, by the federal government, that the problem does not emanate from the chemical industry. I think that is a misconception on the part of a lot of people. So we will start off from that point of view.

The Chairman: You are saying INCO is not a chemical producer.

Mr. Bélanger: No, it is not; not in our terms.

Mr. Neff: Okay, I think that is true. I would like to compliment the governments, both federal and provincial, on the way they have gone about it. It is a horrendous problem. I think the three big sources, and again we are in the happy position of not really being a significant contributor to that, are the smelting industry, electrical power generation and automobiles. Those are the big three. There is also the situation of air transfer; how much is coming from other places.

Very sensibly, they have recognized those three areas. We have been in consultation with them and they are going to prepare certain recommendations. These could have downstream effects on industries like ours. If the power price doubles as a result of control measures, for example, or if the price of nickel goes up because of this, there are going to be concerns. But they are preparing an interim status report on the situation and what the costs are. The Ontario government has agreed to then submit this to other parties to let them have their crack at what the effect is likely to be on these secondary downstream industries. I think that is a very sensible approach.

The other thing is to keep in mind that we are not going to solve the problem ourselves; that unless we get equivalent

[*Translation*]

nouvelles questions et qu'au surplus vous venez d'avancer des considérations pratiques. A strictement parler cette question n'intéresse pas le comité, mais je mentionnerai à titre d'exemple qu'à l'heure actuelle le problème désigné sous l'appellation de pluie acide suscite beaucoup de discussion et fait l'objet de nombreux articles et reportages. Le parlementaire ou le profane est simplement incapable de se faire une idée exacte de ce genre de problème et il y a donc danger véritable qu'il réagisse simplement à une perception collective de ce phénomène plutôt qu'aux faits eux-mêmes lorsqu'il traite de cette question, surtout si l'on tient compte de la vive appréciation du public au sujet de la pollution des rivières, des lacs et des pêcheries.

Quelle est votre opinion sur ce problème du point de vue de la réglementation? Croyez-vous qu'il existe un moyen quelconque de déterminer la situation réelle?

M. Bélanger: Permettez-moi de n'émettre que des considérations générales et ensuite M. Neff pourra se charger d'apporter des précisions.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Laissez-moi vous poser la question autrement. De quelle façon, selon vous, devrions-nous nous attaquer au problème de la pluie acide?

M. Bélanger: Je crois que le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement fédéral reconnaissent d'entrée de jeu que le problème n'est pas causé par l'industrie chimique. Je crois aussi que beaucoup de gens se font une fausse idée à ce sujet et, si vous le voulez bien, c'est par là que nous allons commencer.

Le président: Voulez-vous dire que INCO n'est pas un fabricant de produits chimiques?

M. Bélanger: Non, ce n'en est pas un, du moins selon notre définition de cette expresion.

M. Neff: Cela est juste en effet. Permettez-moi de féliciter les gouvernements fédéral et provinciaux sur la façon dont ils ont abordé le problème. Il s'agit d'un problème des plus graves. Je crois que les trois plus grands facteurs, et je répète que nous sommes heureux de ne pas être une cause sensible de ce problème, sont l'industrie métallurgique, la production de l'électricité et les automobiles. Ce sont les trois grands. Il y a aussi la question des courants atmosphériques puisqu'il importe de songer au degré de pollution atmosphérique qui nous arrive d'ailleurs.

Les gouvernements ont très judicieusement reconnu ces trois facteurs. Nous avons conféré avec eux et ils vont préparer certaines recommandations. Il se pourrait, bien sûr, que ces recommandations produisent des retombées pour des industries comme la nôtre. Si le prix de l'électricité allait doubler par exemple, à la suite de ces mesures de contrôle, ou si le prix du nickel allait monter, cela nous causerait des ennuis. De toutes façons les autorités préparent actuellement un rapport provisoire sur la situation et sur les coûts prévus. Le gouvernement de l'Ontario a convenu de soumettre ensuite ce rapport aux autres parties afin de les laisser déterminer l'effet probable de ces mesures correctives sur les industries auxiliaires. Je crois qu'il s'agit d'une approche très judicieuse.

Il importe en outre de nous rappeler que nous ne pourrons pas résoudre le problème tout seul et qu'à moins que les

[*Texte*]

reductions from the U.S., we could ve very clean and the lakes would still be in exactly the same position. So I think there is a need to secure appropriate reductions on both sides and I think that most industry will meet that. It is a problem and it is going to be expensive.

• 1110

The Chairman: Thank you, gentlemen. Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. On page 6 of the brief dealing with early industrial input, you note that consultation between your association and most governmental agencies in Canada "has developed into a frank and open dialogue". What agencies do you deal with? Briefly, which ones do you have good relations with, there are open consultations, and which ones are you not happy with?

Mr. Neff: I think generally speaking we have fairly good dialogue with the Environmental Protection Service. This depends to some extent on the department we are going to, but we are pretty happy with the situation generally. I think this has proved beneficial to both government and industry. Certainly, on the whole question of regulation of chemicals internationally we had extensive discussions with the assistant deputy minister before the high level discussion in Paris. So I think it is pretty good.

We are not happy with the IJC, simply because we see this as the use of a device to get things in concrete. Then the legislation comes and we must live up to our international commitments.

Mr. Berger: What about the Department of Transport?

Mr. Neff: Yes, we are very happy with them. As I say, the comments we made in this are not in any way a reflection on the consultation. They are under very severe deadlines and we are just trying to highlight some of the problems we run into. We are planning to meet with Dr. Atherley at the Canadian Centre for Occupational Health and Safety in Hamilton. He has in fact invited our occupational health committee to the centre. The consultation has not been adequate up to now, but we both agree that we had better start talking. So that is going to be the start of that.

Mr. Berger: Would that be under Health and Welfare?

Mr. Neff: The Minister of Labour.

Mr. Berger: What about Health and Welfare?

Mr. Neff: We do have some liaison with Health and Welfare. There is a joint Health and Welfare-Environmental committee to deal with priorities for the Environmental Con-

[*Traduction*]

États-Unis ne prescrivent des réductions équivalentes, nos industries pourraient devenir très propres et les lacs seraient tout aussi pollués qu'auparavant. J'estime donc qu'il est nécessaire d'assurer que des réductions appropriées sont apportées des deux côtés de la frontière et je crois que la plupart des industries vont se conformer à ces dispositions. C'est vraiment un gros problème toutefois, et il en coûtera cher pour le régler.

Le président: Merci messieurs. A vous, M. Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président. En page 6 de votre mémoire où il est question de la contribution préalable de l'industrie, vous notez que la consultation entre votre association et la plupart des organismes gouvernementaux au Canada s'est transformée en un dialogue franc et ouvert. Quels sont les organismes avec lesquels vous traitez? Brièvement, quels sont ceux avec lesquels vous entretenez de bons rapports, vous êtes en consultation ouverte et ceux dont vous n'êtes pas satisfaits?

M. Neff: Je crois que dans l'ensemble nos échanges sont assez satisfaisants avec le Service de protection de l'environnement. Nos rapports dépendent dans une certaine mesure du ministère avec lequel nous traitons, mais nous sommes assez satisfaits de la situation générale. Je crois que ce genre de rapport s'est révélé avantageux et pour le gouvernement et pour l'industrie. Sur toute la question de la réglementation internationale des produits chimiques, nous avons sûrement eu de longues discussions avec le sous-ministre adjoint avant les concertations au sommet à Paris. Alors je crois que la situation est assez bonne.

Nous avons certaines réserves au sujet de la Commission mixte internationale parce que nous considérons le recours à cette commission comme un stratagème pour officialiser certaines mesures, après quoi une législation est adoptée et nous sommes tenus de respecter nos engagements internationaux.

M. Berger: Où en êtes-vous avec le ministère des Transports?

M. Neff: Nos rapports avec ce ministère sont excellents. Comme je l'ai déjà mentionné, les observations que nous avons formulées au cours de cette entrevue ne doivent aucunement être considérées comme une critique du processus de consultation. Nous savons que les délais impartis aux ministères sont très impératifs et nous désirons simplement mettre en lumière certains problèmes que nous éprouvons. Nous nous proposons de rencontrer le Dr Atherley à Hamilton, au Centre canadien d'hygiène et de sécurité professionnelles. Il a en fait invité notre comité d'hygiène professionnelle à ce centre. La consultation n'a pas été adéquate jusqu'ici, mais nous avons tous deux convenu qu'il est grand temps que nous commencions à discuter et cette visite sera donc la première étape.

M. Berger: Cet établissement relève-t-il de la Santé et du Bien-être social?

M. Neff: Non, du ministère du Travail.

M. Berger: Et où en êtes-vous avec Santé et Bien-être social Canada?

M. Neff: Nous entretenons certains rapports avec ce ministère. Il y a par exemple à la Santé et au Bien-être social un comité mixte de l'environnement qui est chargé des questions

[*Text*]

taminants Act. We have what is affectionately called the rump committee to interface with both of those departments. There could be some improvement there, we feel, but basically there is a mechanism in place.

Mr. Berger: What about Consumer and Corporate Affairs?

Mr. Bélanger: We have not had too many contacts up to now. There were some difficulties, when we were first looking at the competition bill, on some of the patent legislation, but this is somewhat dormant at this stage. We are waiting to see what will evolve now.

Mr. Neff: I think we get down to just how much can we do. The occupational health and environmental areas are all provincial, and do you spend your time with the provinces or with the federal government? It depends on just how much you can do and what comes out at the time.

Mr. Berger: Thank you.

To go to the section of your brief dealing with confidentiality, what has been the reaction to your suggestions regarding confidentiality? I think you said you submitted it to some government agency. Whom did you submit it to?

Mr. Neff: We submitted it to the Environmental Protection Service and we submitted it to several provincial environmental agencies.

Mr. Berger: Have you had any feedback from the Environmental Protection Service?

• 1115

Mr. Neff: Unfortunately, there was a change in government just after we submitted it to them.

The Chairman: Did you say "unfortunately"?

Mr. Neff: Unfortunately for the resolution of the problem.

Mr. Berger: But this bears the date August, 1980.

Mr. Neff: That is right. It has been revised slightly.

I might say, and perhaps your committee would be interested in this, a final paper was prepared by BIAC, which is the Business and Industry Advisory Committee to the OECD, on confidentiality. This paper represents the international chemical industry's views on confidentiality and I would be happy to send it to you. It has just been finalized. I think you will find it very similar to this.

I will just take this opportunity to say, if you are concerned with research, which is as it should be, that we see this as a cornerstone. There is no way research is going to increase if moneys and resources that companies spend in Canada are made public to their competitors. It simply will go somewhere else where there is better protection. I think we have to find a

[*Translation*]

prioritaires aux termes de la Loi sur les contaminants environnementaux. Nous disposons bien aussi de ce que nous appelons affectueusement notre comité à la noix pour faire le lien entre ces deux ministères. Ce comité laisse sûrement à désirer, mais il y a au moins un mécanisme en place.

M. Berger: Qu'en est-il du ministère de la consommation et des Corporations?

M. Bélanger: Jusqu'ici nous n'avons eu guère de contacts avec ce ministère. Nous avons éprouvé certaines difficultés lorsque nous avons d'abord examiné le projet de loi sur la concurrence et certains textes de loi sur les brevets, mais tout cela est actuellement en veilleuse. Nous attendons les événements.

M. Neff: La situation est fonction, je crois, du temps que nous pouvons y consacrer. L'hygiène professionnelle et l'environnement sont des secteurs de compétence provinciale et il s'agit de savoir si nous devons consacrer plus de temps aux provinces ou au gouvernement fédéral. Cela dépend de ce que nous pouvons faire en l'occurrence et du cours des événements.

M. Berger: Merci.

Permettez-moi de passer maintenant à la section de votre mémoire traitant du caractère confidentiel de l'information. Quelle a été la réaction à vos suggestions sur ce propos? Vous avez, je crois, déclaré avoir soumis cette question à un organisme gouvernemental. A quel organisme l'avez-vous soumise?

M. Neff: Nous l'avons soumise au Service de protection de l'environnement ainsi qu'à plusieurs organismes provinciaux de l'environnement.

M. Berger: Quelle a été la réaction du Service de protection de l'environnement?

M. Neff: Il y a eu, malheureusement, un changement de gouvernement, juste après la soumission de notre exposé à cet organisme.

Le président: Avez-vous dit «malheureusement»?

M. Neff: Malheureusement pour la solution du problème.

M. Berger: Mais cet exposé est daté d'août 1980.

M. Neff: C'est exact. Il a été légèrement revisé.

J'aimerais mentionner un fait qui intéressera sans doute votre comité, à savoir que le Comité consultatif des entreprises et de l'industrie, lequel relève de l'OCDE, a préparé un document définitif sur le caractère confidentiel de l'information. Ce document représente la position de l'industrie internationale des produits chimiques sur cette question, et je serais heureux de vous en faire tenir un exemplaire. On vient d'y apporter la dernière main et vous allez constater, je crois, que la position prise dans ce document est très semblable à la nôtre.

Permettez-moi de profiter de cette occasion pour souligner que si vous êtes intéressés à la recherche, comme de juste, nous considérons cette déclaration comme fondamentale. La recherche ne pourra jamais prendre d'expansion si les renseignements concernant l'argent et les ressources consacrés à la recherche au Canada, sont publiés et mis ainsi à la disposition

[*Texte*]

balance between the public's rights to know and what is happening; perhaps not giving all of the details, which is sometimes done.

The Chairman: Just a supplementary question on that. Is it in reference to CALURA that you felt you would have to give away secret processes to your competitors?

Mr. Bélanger: No, not totally. Here it was basically that we were not sure of the degree to which the information might be used to regulate much more heavily technology transfers in the future.

Mr. Neff: Under the Transport bill on the manifest system for wastes, they have powers to ask for almost anything. A company may use a catalyst that its competitors do not use, which gives it an economic advantage. If detailed analyses of those wastes were made public, you would in effect be giving that process to its competitors.

It is interesting that in the United States, my information is that about 80 to 85 per cent of all requests made under the Freedom of Information Act are made by other industries and not by the public. So it is an organized industrial espionage system. What we are saying is that if we really want to increase the research then we have to provide some safeguards, or that type of research which we all want simply will not take place.

The Chairman: All of us buy that.

Mr. Milligan: I gather you are suggesting that obviously the research will not go to the United States if they have in effect what amounts to an organized industrial espionage system.

Mr. Berger: The corollary of that is, is research leaving the United States to go to other countries?

Mr. Neff: There is. We have discussed this and there are priority lists being developed now in different countries on their systems. Some European countries are very much more severe than we are; for example, Germany. What goes in there is locked up.

I think in all reasonableness there are alternatives if this does become a great issue. The problem is that more and more information is being asked for. There has been a change in the type of information. It is becoming more detailed. The testing of a chemical might cost $250,000. If a fellow goes ahead and does all that work, does he want to have his competitor come in and say, I will use that fello's data; that looks pretty good. That other fellow will not have spent the $250,000.

[*Traduction*]

de sociétés rivales. La recherche se fera tout simplement ailleurs où elle sera mieux protégée. Il importe, je crois, de concilier deux éléments, à savoir le droit du public de savoir ce qui se passe et la nécessité sans doute de ne pas divulguer tous les détails, ce qui d'ailleurs se fait parfois.

Le président: Puis-je vous poser une seule autre question à ce sujet? Lorsque vous estimiez être contraints de dévoiler à vos concurrents des procédés secrets, s'agissait-il de CALURA?

M. Bélanger: Non, pas entièrement. La raison essentielle c'est que nous nous demandions dans quelle mesure cette information pourrait être utilisée en vue d'une réglementation beaucoup plus sévère des transferts technologiques.

M. Neff: Dans le manifeste exigé pour les déchets en vertu du projet de loi sur les transports, les autorités ont le pouvoir de demander pratiquement tout. Il se peut par exemple, qu'une société utilise un catalyseur différent et que cela lui confère un avantage économique sur ses rivaux. Or si l'on publiait une analyse détaillée de ces déchets, cela équivaudrait effectivement à divulguer le processus utilisé aux concurrents.

Il est intéressant de noter que, selon mes informations, environ 80 à 85% de toutes les demandes présentées aux États-Unis aux termes de la Loi sur la liberté de l'information (*Freedom of Information Act*), proviennent d'autres industries et non pas du public. Il s'agit donc d'un système organisé d'espionnage industriel. Nous insistons donc sur le fait que si nous voulons vraiment intensifier la recherche, il nous faut mettre en place certaines mesures de protection, sinon le genre de recherche que nous désirons tous ne se fera tout simplement pas.

Le président: Nous sommes tous d'accord sur ce point.

M. Milligan: Si j'ai bien compris, nos services de recherche n'iront pas s'installer aux États-Unis puisqu'il existe effectivement en ce pays ce qui équivaut à un système organisé d'espionnage industriel.

M. Berger: Et dans cet ordre d'idée, ne serait-il pas logique aussi que la recherche quitte les États-Unis pour aller s'installer ailleurs?

M. Neff: Ce phénomène existe. Nous avons discuté de cette question et divers pays travaillent actuellement à l'établissement d'un ordre de priorité au sein de leur système respectif. Dans certains pays européens, le caractère secret de l'information est préservé beaucoup plus rigoureusement que chez nous. Je citerai en exemple l'Allemagne, où tous les travaux de recherche sont gardés secrets.

Je crois cependant qu'il faut être raisonnable et que si cette question devenait vraiment grave, on pourrait trouver des moyens de la régler. Il y a toutefois un problème en ce sens que l'on exige de plus en plus d'information. Il s'est également produit des changements dans le genre d'information exigé. Celle-ci devient en effet plus détaillée. Or il se peut que l'essai d'un produit chimique coûte, disons, $250,000. Si une société prend l'initiative de faire ce travail, elle ne désire sûrement pas que son rival puisse se servir des données de cette épreuve et arriver aux mêmes résultats sans qu'il ne lui en coûte quoi que ce soit.

[*Text*]

Mr. Bélanger: I think it is important to say that we are not objecting to the necessity to supply government with various bits of information. What is important, though, is that we stay aware, first of all, of where that information is going. It is of great concern to us when one department may pass it on to another and we are not aware of it. It may be used for entirely different purposes; interpretations may be made that are totally wrong; and it may be passed to a provincial government, again without our knowledge. I think the spread of this is dangerous from the point of view of maintaining the confidentiality. There can be more and more leaks.

• 1120

Aside from that, once that information is passed it can become sterile information. New information comes out. We do not realize that that other group has that information, and they base regulations on information that is no longer valid. But because we did not realize they had information on that product, we have not brought them up to date on what is happening.

There are variations of these things. We believe we should be in control. It is confidential information, and if another department or another government needs that information, and I am talking about need, then that information should be passed on by the companies so that we know what is out and where it is.

Mr. Milligan: So basically you hold the position that you have a proprietary right in that information; that you own it and you want to have control over what happens to it, even if it is possessed by a particular government department.

Mr. Neff: Yes, I think it is important. We are not questioning the need to submit it to government because they have responsibilities; but I think we view the government as the trustee of that information and not the owner.

Mr. Berger: In your suggestions you suggest that government and industry should agree as to what is considered confidential. What happens if government and industry do not agree? Do you regard that as a practical problem?

Mr. Neff: Our experience is that if people could sit down and talk there would not be, with very few exceptions, any problems. You can usually express things in such a way that it can be done. The danger is that a clerk in a government department, the one who is saying this is confidential and this is not, does not appreciate the commercial sensitivity of that information. This may differ from one company to the other; things that are not confidential to one could very well be confidential to the other. So we are saying, let the company have the first crack, obviously, at identifying what is confiden-

[*Translation*]

M. Bélanger: Il importe, je crois, de préciser que nous ne nous opposons pas à la nécessité de fournir au gouvernement divers éléments d'information. Il est primordial cependant que, tout d'abord, nous demeurions au courant de l'acheminement de cette information. Nous nous soucions beaucoup du fait qu'un ministère particulier peut passer cette information à un autre sans que nous le sachions. Il y a alors danger que ces données soient utilisées pour des motifs tout à fait différents, que l'on en tire des interprétations tout à fait fausses et qu'on les transmette aussi à un gouvernement provincial, et ce de nouveau à notre insu. Je crois qu'il est dangereux de diffuser cette information si l'on veut en préserver le caractère confidentiel, car cela multiplie le danger des fuites.

En outre, une fois transmise cette information peut devenir désuète. De nouvelles données surgissent. Nous ne nous rendons pas compte que cet autre groupe dispose de cette information et les autorités basent leur réglementation sur une information périmée. En fait nous ne nous étions pas rendus compte que les autorités possédaient cette information sur le produit et nous ne les avons pas mises au courant des nouvelles acquisitions dans ce domaine.

Il existe aussi d'autres variantes de ce même phénomène. Nous sommes d'avis que nous devrions exercer un contrôle en ce domaine. Il s'agit d'une information confidentielle et s'il arrive qu'un autre ministère ou gouvernement en ait besoin, et j'ai bien dit besoin, c'est à la société commerciale qu'il devrait appartenir de transmettre cette information de façon qu'elle sache toujours quel genre d'information a été transmise et où elle se trouve.

M. Milligan: Vous croyez donc qu'en principe vous possédez un droit de propriété sur cette information, que vous en êtes le maître et par conséquent vous voulez exercer un contrôle sur son cheminement même si c'est un ministère particulier qui la détient.

M. Neff: Oui, je crois que cela est important. Nous ne mettons pas en question la nécessité de transmettre cette information au gouvernement parce qu'il a des responsabilités à assumer, mais nous considérons, je crois, le gouvernement comme le dépositaire de cette information et non le propriétaire.

M. Berger: Vous indiquez dans votre mémoire que le gouvernement et l'industrie devraient s'entendre sur ce qui est jugé confidentiel. Qu'arrive-t-il si le gouvernement et l'industrie ne s'entendent pas? Considérez-vous cette situation comme un problème concret?

M. Neff: Nous savons par expérience que si les intéressés pouvaient s'asseoir et discuter, il n'y aurait pas de problème, à quelques rares exceptions près. Il est ordinairement possible de débattre la question avec l'interlocuteur et d'arriver à s'entendre avec lui. Le danger réside dans le fait que le commis qui dans un ministère quelconque est chargé de la classification de l'information, ne se rend pas compte de l'importance critique de telle information du point de vue commercial. Cette situation peut aussi être différente d'une société à l'autre en ce sens que les données qui ne seraient pas confidentielles pour l'une

[*Texte*]

tial and what is not. Obviously the government agency may disagree. It may be saying, well, that does not make sense. Then have a discussion, and I think we are saying that virtually every time you will come out with a solution.

Mr. Berger: You talk about a number of other security suggestions: audits, certification, acceptable security system. You even suggest that if confidential information is improperly released the agency or departments should be legally liable for damages. What kind of security systems exist at present in government departments and agencies? Do they have any procedure such as this or not?

Mr. Neff: The Environmental Contaminants Branch in Place Vincent Massey in Hull has a Mountie-approved security system that is just excellent. The difficulty is that the regional offices, which also have the information, have open filing cabinets. Our concern is that when this information is distributed to different parts there is not the same degree of control. This causes us some concern.

Mr. Milligan: Have you, or your members, I guess, ever experienced a problem with the release of information from files of the department in the branch offices?

Mr. Neff: Yes, there have been difficulties. It involved information that was done by a consultant for a provincial agency. The federal government subsequently used the same consultant, and he released information in a report to government that the company only gave him on the basis it would not be released. There have been very strenuous discussions between the legal departments of that company and the government concerned, and the consultant. The implications are enormous, when people are planning new ventures or new plants or something like this, that this information not be available.

Mr. Berger: What was the result of that?

Mr. Neff: I am sure the consultant will not ever do it again.

Mr. Milligan: Excuse me, I just want to pin this down. The company released information to the consultant for the purposes of a study commissioned by a provincial government. Was the problem that he then used the information for a study commissioned by the federal government, or was the problem that it was made public in that study done for the federal government?

[*Traduction*]

pourraient fort bien l'être pour l'autre. Voilà pourquoi nous estimons que de toute évidence il faut laisser à la société le soin d'identifier elle-même ce qui est confidentiel et ce qui ne l'est pas. Bien sûr, l'organisme gouvernemental peut alors être d'avis différent et dire que pour tel document cela n'a aucun sens. Alors il faudrait en discuter et dans ce cas nous croyons qu'à peu près chaque fois il est possible d'en arriver à une solution.

M. Berger: Vous apportez aussi nombre d'autres suggestions au sujet de la sécurité, notamment les vérifications, l'attestation et un système acceptable de sécurité. Vous laissez même entendre que si une information confidentielle est divulguée indûment, l'organisme ou le ministère en cause devrait être légalement responsable des dommages qui pourraient en découler. De quels genres de système de sécurité dispose-t-on à l'heure actuelle dans les ministères et organismes gouvernementaux? Y a-t-on établi des procédures quelconque de sécurité de ce genre?

M. Neff: La Direction des contaminants environnementaux, Place Vincent Massey à Hull, dispose d'un excellent système de sécurité approuvé par la Gendarmerie royale. L'ennui c'est que les bureaux régionaux, qui eux aussi possèdent l'information, ne disposent que de classeurs qui ne sont pas à l'abri des indiscrétions. Nous déplorons le fait que lorsque cette information est transmise à divers endroits, elle ne soit pas assujettie à la même mesure de contrôle. Cela nous cause une certaine inquiétude.

M. Milligan: Avez-vous—ou un membre quelconque de votre association—déjà éprouvé un problème touchant la divulgation de l'information à partir de dossiers ministériels dans des bureaux régionaux?

M. Neff: Oui, nous nous sommes heurtés à des difficultés. Il s'agissait d'une information recueillie par un expert-conseil pour le compte d'un organisme provincial. Par la suite le gouvernement fédéral a eu recours au même expert-conseil et celui-ci, dans un rapport présenté au gouvernement, a divulgué des données que la société lui avait confiées à condition qu'elles ne soient pas communiquées. Il y a eu, bien sûr, de violentes discussions entre le contentieux de cette société, le gouvernement en cause et l'expert-conseil. Les conséquences de ce genre d'indiscrétion sont énormes, particulièrement lorsqu'une société songe à de nouvelles initiatives, à l'implantation de nouveaux établissements ou quelque chose du genre.

M. Berger: Qu'est-il arrivé à la fin?

M. Neff: Je suis convaincu que l'expert-conseil ne recommencera plus.

M. Milligan: Excusez-moi, mais je voudrais que cela soit bien clair dans mon esprit. La société a confié des données à l'expert-conseil aux fins d'une étude commandée par un gouvernement provincial. Quel était le problème? L'expert-conseil a-t-il utilisé cette information dans une étude commandée par le gouvernement fédéral ou cette information a-t-elle été rendue publique dans l'étude en question qui a été faite pour le gouvernement fédéral?

[*Text*]

• 1125

Mr. Neff: After this provincial study was done, we received a letter from the federal government saying, if your company has filled out this questionnaire for Ontario, you do not need to bother filling it out for us. We said, whoops, how is the federal government going to get it? Is it going to be via this common consultant, which was the opener.

In other words, we are not opposed. We are saying we like joint questionnaires. If Alberta and Saskatchewan and Ontario and Quebec and the federal government want to do a study, then put it out front: this is a joint study and this will go to these people. This encourages a lack of duplication. In other words, it will automatically go. That is fine because the company then knows where its information is going. What we do not like is if, after giving it to one, it is given in a brown envelope to somebody else, which could include the U.S., incidentally, and could involve the Freedom of Information Act.

Mr. Berger: I wanted to ask you about that. Do you have any concerns about the access to information act insofar as the matter of confidentiality is concerned?

Mr. Neff: Our lawyers have not finished with it, but we had some concerns with the previous bill. We had four basic concerns. I have not got all of them right in my head but basically we feel those four concerns have been met. They basically involved notification of the owner of the information and some means of appeal. If, for example, it was decided to release it, it allows the company, if he feels that strongly about it, to get an injunction or to do something to slow the release up.

I cannot say we do not have any concerns. Certainly it is a very complicated document. But we did have four real concerns with the previous bill and our assessment was that these have been largely met.

Mr. Berger: If you made a submission with respect to the freedom of information bill, perhaps you might want to send it to us if it is public.

Mr. Neff: Yes. I do not know if we will, simply because of the time delay on the last one.

Mr. Berger: Can I have the last one? You say you had some concerns.

Mr. Neff: With the previous bill.

Mr. Berger: With the previous bill, yes.

[*Translation*]

M. Neff: Une fois cette étude provinciale terminée, nous avons reçu une lettre du gouvernement fédéral dans laquelle il nous disait que si notre société avait déjà rempli le même questionnaire pour l'Ontario, il ne lui était pas nécessaire de le faire de nouveau pour lui. Alors nous nous sommes dits, minute, comment le gouvernement fédéral va-t-il se procurer cette information? Serait-ce par l'intermédiaire du même expert-conseil? Et c'est ainsi que l'incident a débuté.

Qu'on sache bien que nous ne nous opposons pas à ce genre de questionnaire commun, mais que nous l'accueillons avec plaisir. Si l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, le Québec et l'Administration fédérale entendent faire une étude, nous désirons cependant qu'il soit déclaré ouvertement qu'il s'agit d'une étude commune et que l'information sera transmise à toutes ces autorités. Ce genre d'action supprime les duplications inutiles et nous sommes parfaitement d'accord, car notre société sait alors exactement où son information ira. Ce que nous n'approuvons pas c'est qu'après que nous ayons donné l'information à une autorité, ces données soient transmises en sous-main à quelqu'un d'autre, ce quelqu'un pouvant être assujettie aux dispositions de la loi américaine sur la liberté de l'information (*Freedom of Information Act*).

M. Berger: Je voulais justement vous interroger à ce sujet. Avez-vous des inquiétudes au sujet de la loi sur l'accès à l'information en autant que le caractère confidentiel d'une certaine information est concerné?

M. Neff: Notre contentieux étudie toujours cette question, mais nous nourrissons une certaine appréhension au sujet du projet de loi antérieur. Nos préoccupations portaient sur quatre aspects principaux. Je ne les ai pas tous en mémoire, mai snous estimons qu'essentiellement il a été tenu compte de ces quatre aspects. En principe nous demandions, en cas de décision de divulguer l'information, que le propriétaire en soit notifié et qu'il ait un droit de recours quelconque s'il n'est pas d'accord avec cette décision. Ce recours pourrait emprunter la forme, disons, d'une injonction émise ou de quelque autre mesure pour retarder la communication en question.

Je serai franc et je ne vous dirai pas que nous n'avons pas d'inquiétude à ce sujet. Il s'agit sûrement d'un document très complexe, mais nous nous préoccupions du projet de loi antérieur sous quatre rapports principaux et nous avons jugé alors qu'il avait été amplement tenu compte de nos préoccupations.

M. Berger: Si vous avez présenté un mémoire au sujet du projet de loi sur la lliberté de l'information , peut-être pourriez-vous nous le faire tenir s'il est maintenant du domaine public.

M. Neff: Oui. Je ne sais pas si nous le ferons, et cela simplement en raison du délai qui nous a été imposé au sujet du dernier document.

M. Berger: Puis-je avoir ce dernier document. Vous dites que vous aviez certaines inquiétudes.

M. Neff: Au sujet du projet de loi antérieur.

M. Berger: Oui, au sujet du projet de loi antérieur.

[*Texte*]

Mr. Neff: I can tell you the concerns on the previous bill and I can give you a copy of the letter, of our assessment, and we feel they have been largely met. That is available.

Mr. Berger: Okay, fine. Thank you.

I come back to the first question I asked. That is, what has the reaction been, even though there has been a change of government? You say you submitted this confidentiality paper to EPS. Are they sympathetic to you? Have they thrown your memo in the wastepaper basket? Do you have any way of judging whether they are planning to take action on industry concerns?

Mr. Neff: We met with the former minister on this issue and we got a very good reception. He basically gave the ball to his department and said, this is a discussion paper; we will take it into account. We want mechanisms to be set up so that we know what is going to happen. He said, we will look at it and we will get back to you with a policy or a draft policy and then we will have another discussion. Then the change of government took place. The last thing we had was a request for information that was gazetted under the contaminants act which was asking for certain of this information and no safeguards have been established. We wrote to the department saying, we met with your minister, you were given the ball and now we have this. We think there is a need to sit down and develop these safeguards. We would like to be able to say, look, this is the way information is going to be handled. And the government would get a better response because we would have this as the way it is going to be handled.

Mr. Berger: Have you spoken to the current minister? Have you written him or have you asked for a meeting?

Mr. Neff: We have written to the ADM and we are awaiting a response from him.

Mr. Berger: I see.

I suppose you are really talking here about matters that affect government-wide operations, security procedures and so forth. If a government-wide policy was to be developed you would have to have some contact, I would imagine, with Treasury Board or with the Privy Council office, or something like that.

Mr. Neff: We would welcome that opportunity, and we welcome this opportunity. That is why the BIAC group developed this position paper: so that we could say look, this is not

[*Traduction*]

M. Neff: Je peux sûrement vous dire quelles étaient nos inquiétudes au sujet du projet de loi antérieur et je peux vous remettre copie de la lettre dans laquelle nous en faisons l'évaluation. Cette lettre est disponible et nous estimons d'ailleurs que dans l'ensemble il a été tenu compte de ces inquiétudes.

M. Berger: Très bien. Je vous remercie.

J'en reviens à ma première question, c'est-à-dire quelle a été la réaction même s'il y a eu changement de gouvernement? Vous déclarez avoir soumis cet exposé sur le traitement confidentiel de l'information au Service de protection de l'environnement. Ce service l'a-t-il bien accueilli ou l'a-t-il jeté à la poubelle? Êtes-vous en mesure de juger s'il a l'intention de prendre des mesures en vue de calmer les appréhensions de l'industrie?

M. Neff: Nous avons rencontré l'ancien ministre à ce sujet et nous avons été très bien accueillis. Le ministre a reconnu qu'il s'agissait d'un document d'étude et il a enjoint à son personnel d'y donner suite. Nous lui avons signifié que nous désirions qu'un mécanisme soit mis en place en vertu duquel il nous soit possible de savoir ce qui se passe. Il nous a assuré qu'il allait s'occuper de la question et qu'il allait nous soumettre une politique ou un projet de politique et que nous aurions ensuite une autre discussion à ce sujet. C'est à ce stade que le changement de gouvernement s'est produit. Or la dernière nouvelle que nous avons eue sur ce chapitre nous a été envoyée sous forme d'une demande d'information annoncée officiellement dans la Gazette du Canada sous la rubrique de la Loi sur les contaminants. On exigeait de nous certaines données sur les contaminants et aucune mesure de protection n'avait été prise. Nous avons répondu au ministère que nous avions déjà rencontré le ministre, que celui-ci avait donné instruction à son personnel de donner suite à notre mémoire et que par conséquent nous ne comprenions pas pourquoi nous recevions maintenant une telle demande. Nous croyons qu'il est nécessaire de se concerter et de mettre ces mesures de protection au point. Nous aimerions pouvoir dire: c'est ainsi que désormais l'information va être traitée. Et, bien sûr, notre réaction aux demandes d'information du gouvernement serait bien plus favorable, car nous aurions l'assurance que l'information en question serait traitée précisément de cette façon.

M. Berger: Avez-vous conféré avec le ministre actuel? Lui avez-vous écrit ou avez-vous demandé un rendez-vous?

M. Neff: Nous avons écrit au sous-ministre adjoint et nous attendons sa réponse.

M. Berger: Je vois.

Je suppose que vous parlez vraiment de questions touchant l'ensemble des activités du gouvernement, les procédures de sécurité et le reste. Or aux fins de l'établissement d'une politique administrative générale, j'imagine qu'il vous faudrait communiquer de quelque façon avec le Conseil du Trésor ou avec le Bureau du Conseil privé ou quelque autre organe du genre.

M. Neff: Nous serions des plus heureux d'avoir l'occasion de le faire. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Comité consultatif des entreprises et de l'industrie de l'OCDE a rédigé

[*Text*]

just a Canadian industry that is talking, this is what is going to happen in other jurisdictions. I will be sending you that paper.

Mr. Milligan: Is the government using international agreements to ask for action at home?

Mr. Neff: I think it is fairly constructive because we recognize the need of governments to release information. We have suggested a mechanism that has been used in the U.S. food and Drug Act successfully for a number of years, one that has allowed the public interest to be protected but has avoided giving out this detailed information. I take your point though.

Mr. Bélanger: I think the difference is that this is an advisory committee to the government groups in OECD, and it is requested advice.

Mr. Milligan: Can I just ask one question?

Do you basically feel that with regard to information, the government acts as the trustee, not the owner? And do you suggest that confidential information should not be released? That the industry or the firms should decide whether or not it is confidential, and if it is earmarked as such it should not be released without permission of the firm that supplied it? Do you not feel there may be a justifiable instance where the government should have the right; although recognizing that there may be competitive harm to a particular firm, on balance they feel it is in the public interest to make that particular information available? Do you not feel it should be part of a general access to information arrangement at all for the government to have the power, which it could take if it wanted, say yes, we realize we are going to cause this firm some loss or put it in a difficult position, but on balance we feel it is in the public interest to release this?

Mr. Bélanger: I think you have made the point very well. Government governs, and at certain times it will need to take certain decisions that will not fit any process at all. There are emergency powers that can go in at any time and they have been invoked by government in various ways. We recognize that. But what we hope is that if decisions like that are to be taken, they be taken in full cognizance of the impact of those things.

What we are really saying is, talk to the industry or talk to the company and find out what the impact is. Do not just go ahead and do it on the assumption that, well, it should not be too bad. Talk to the company; then when there is that dialogue the government at certain times is going to have to make that decision.

[*Translation*]

cet exposé de principe, à savoir, afin que nous puissions faire valoir aux autorités qu'il ne s'agit pas uniquement d'une position de l'industrie canadienne, mais que c'est ce qui va se produire dans d'autres pays. Je vous ferai tenir ce document.

M. Milligan: Le gouvernement se sert-il d'accords internationaux pour demander que l'on agisse ici au Canada?

M. Neff: Je crois qu'il s'agirait, somme toute, d'une action positive, car nous reconnaissons la nécessité pour les gouvernements de diffuser l'information. Nous avons suggéré un mécanisme utilisé avec succès depuis nombre d'années aux États-Unis dans le cadre de la Loi américaine des aliments et drogues. On a pu, grâce à ce mécanisme protéger l'intérêt du public et éviter en même temps de divulguer une information trop détaillée. Je saisis cependant votre allusion.

M. Bélanger: Je crois que la différence réside dans le fait qu'il s'agit ici d'un comité consultatif auprès des groupes gouvernementaux dans l'OCDE, comité auquel on avait demandé conseil.

M. Milligan: Puis-je vous poser une seule question?

Estimez-vous vraiment qu'au sujet de l'information, le gouvernement doit agir en qualité de dépositaire et non de propriétaire? Et voulez-vous laisser entendre que l'information confidentielle ne devrait pas être divulguée? Êtes-vous vraiment d'avis que l'industrie ou les sociétés devraient elles-mêmes décider s'il s'agit d'une information confidentielle et que si cette information est considérée comme telle, elle ne doit pas être diffusée sans la permission de la société qui l'a fournie? Ne croyez-vous pas qu'en certaines occasions le gouvernement serait justifié et devrait avoir le droit de rendre ces données particulières publiques lorsque, en dépit du fait qu'il reconnaît la possibilité de nuire ainsi à la position concurrentielle de la société en question, il décide après avoir tout bien pesé qu'il y va de l'intérêt public d'agir de cette façon. N'estimez-vous pas que le gouvernement devrait avoir le pouvoir—et en user s'il le désire—de dire, oui nous nous rendons compte que nous allons causer à cette société un certain préjudice ou la placer dans une position délicate, mais nous estimons, somme toute, que la divulgation de cette information est dans l'intérêt du public, et que ce pouvoir devrait faire partie des dispositions touchant l'accès général à l'information?

M. Bélanger: Je crois que vous avez présenté votre argument de façon très convaincante. Le gouvernement doit gouverner et en certaines occasions il lui faudra prendre des décisions qui débordent le cadre des procédures établies. Il existe des pouvoirs d'urgence qui peuvent être invoqués à n'importe quel moment et le gouvernement en a usé de diverses façons. Nous reconnaissons cet état de chose. Mais nous espérons que s'il faut au gouvernement prendre des décisions de ce genre, il le fasse en pleine connaissance des conséquences qui s'ensuivront.

Ce que nous voulons souligner c'est qu'il importe de discuter avec l'industrie ou avec la société et de déterminer ce que seront ces conséquences. Il ne faudrait pas que le gouvernement décide simplement d'aller de l'avant en supposant qu'il n'y a pas grand mal à cela, mais bien plutôt qu'il confère avec la société visée et qu'ensuite il divulgue l'information s'il estime qu'il est quand même de son devoir de le faire.

[*Texte*]

Mr. Neff: On the last page of our brief we deal with that. Obviously we have to in order to be credible. We say:

> Where the government feels that disclosure of certain confidential information is necessary to protect the public interest we recommend the following:
>
> > notification/consultation with the company and government take place to ensure that the issues are fully understood by both parties.

There is no misconception there. Secondly:

> the company be allowed to prepare the first draft of any release . . .

Now that may not be the final draft.

> —for subsequent review by the agency. This mechanism has been used satisfactorily with the U.S. pharmaceutical industry . . .

In other words, the company knows what the issues are, it knows that certain information has to go out. However, it may be able to phrase it in such a way as to protect to the maximum possible extent its interests, while at the same time the final decision has to be the government's.

Mr. Milligan: That is inconsistent with your point No. (5), is it not? You say:

> Disclosure of confidential information should only be made with the approval of the company concerned.

Then you set out a mechanism that seems to me, as you pointed out . . .

Mr. Neff: We are saying normally, but we are recognizing that . . .

Mr. Milligan: There could be exceptions.

Mr. Neff: . . . there could be a public interest. We are suggesting a mechanism that we feel would adequately deal with it.

This is a discussion paper, this is what we have said, and hopefully government will now come back and say, this is not any good, or let us change this. But we put a considerable amount of work into this and we think it will get you from A to B and do the job.

• 1135

The Chairman: Could I ask a couple of questions?

First, you have referred a number of times, Mr. Neff, to the OECD and the information they would have available to us that we could utilize in terms of regulations. Could you be more specific about it? For example, you talked about their guidelines on confidentiality.

Mr. Neff: I will send you that paper.

The Chairman: Are there any other areas where we should be looking beyond our borders for guidelines on information?

[*Traduction*]

M. Neff: Nous traitons de cette question dans la dernière page de notre mémoire. Il nous faut évidemment le faire pour rendre notre intervention crédible. Nous disons donc:

> Lorsque le gouvernement estime nécessaire de divulguer certains renseignements confidentiels afin de protéger l'intérêt du public, nous recommandons les mesures suivantes:
>
> > que le gouvernement en informe la société visée et qu'il confère avec elle afin d'assurer que l'intervention envisagée est bien comprise par les deux parties.

Il n'y a donc ici aucune possibilité de malentendu. Et nous poursuivons:

> que la société soit autorisée à préparer le premier projet de tout communiqué,

Bien sûr, ce projet ne sera pas nécessairement le texte définitif.

> pour étude subséquente par l'organisme administratif. Ce processus a été utilisé avec succès dans l'industrie américaine des produits pharmaceutiques . . .

En d'autres termes, la société visée est consciente de l'importance du problème et elle sait que certains renseignements doivent être divulgués. Elle sera peut-être en mesure cependant de rédiger le communiqué de façon à protéger ses intérêts au maximum tout en laissant au gouvernement la prérogative de prendre la décision finale en ce sens.

M. Milligan: Je crois que cela est incompatible avec le point nº 5, de votre exposé, où vous dites ceci:

> Aucune information confidentielle ne devrait être divulguée sans l'approbation de la société concernée.

Ensuite vous établissez un mécanisme qui me semble, comme vous l'avez indiqué . . .

M. Neff: Nous voulons dire en temps normal, mais nous reconnaissons . . .

M. Milligan: Qu'il pourrait y avoir des exceptions.

M. Neff: . . . qu'il pourrait y aller de l'intérêt public. Nous proposons un mécanisme qui, à notre avis, permettrait de régler ces questions de façon adéquate.

Nous répétons qu'il s'agit d'un document d'étude et il se peut bien que le gouvernement nous réponde maintenant qu'il est sans valeur ou qu'il veuille le modifier. Mais le fait est que nous avons mis beaucoup d'efforts dans la préparation de ce texte et que nous croyons qu'il vous permettra d'atteindre de façon satisfaisante l'objectif visé.

Le président: Puis-je vous poser une couple de questions?

Monsieur Neff, vous avez mentionné à plusieurs reprises l'OCDE ainsi que l'information dont dispose cette organisation et que nous pourrions utiliser à titre de réglementation. Pouvez-vous nous donner des précisions à ce sujet? Vous avez parlé par exemple, de ses directives sur le traitement confidentiel de l'information.

M. Neff: Je vais vous envoyer ce document.

Le président: Y a-t-il d'autres secteurs au sujet desquels nous devrions chercher des directives sur l'information au-delà de nos frontières?

[*Text*]

Mr. Neff: The specific subcommittee I am on deals with the regulation of chemicals. This is with the idea of having a virtual international passport to allow chemicals to be tested, to know what the properties are, and to facilitate commerce. Also to set up certain laboratory standards for the testing, so that when somebody does a certain test everybody knows what it means.

The Chairman: Do you support that approach in theory?

Mr. Neff: I certainly do.

The Chairman: On the other hand, you do not want those OECD regulations introduced holus bolus into Canada. For example, you were complaining at the first of your remarks today about the problem with the IJC.

Mr. Neff: That is right. We are working on this international form so that it will be accepted by all countries at more or less the same ime. That will minimize the impact.

The Chairman: The difference between that and the IJC is that industry does have an input into it.

Mr. Neff: That is right.

The Chairman: I see. Okay.

If, you have any further comments on how we might make more effective use of the international scene in that area to reduce the cost of regulation, the burden of regulation, to call on outside information, it would be very much appreciated.

Mr. Neff: I might just say, to get it on the record, that Dr. Brydon, who was a director of the Contaminants Branch, has basically said they will adopt the recommendations coming out from OECD. As long as this input through the BIAC is functioning the way it is at the present time, we are pretty happy with that. We are not going to get everything we would like, obviously, but they are certainly aware of it and there is a real effort to get the other side, and that is good.

The Chairman: You mentioned self-regulation, which you get involved in in certain areas. Do you do this through the Canadian General Standards Board in terms of setting standards?

Mr. Neff: No, we really do not have too many directly involved with the basic industrial chemical industry. We do believe there might be some further opportunities for that, and it is an area where we would like to try to encourage some discussion. We said governments should give us an opportunity at the start to have some discussion with them as to their perception of problems, and then once these have been defined, look at the possibility that perhaps there could be standards that are self-administered within the industry rather than imposed by government.

[*Translation*]

M. Neff: Le sous-comité dont je fais partie s'occupe de la réglementation des produits chimiques. L'objectif principal ici consiste à se procurer ce qui équivaudrait à un passeport international d'épreuve des produits chimiques et de connaissance de leurs propriétés, passeport qui faciliterait sûrement le commerce. Ce sous-comité est également chargé de fixer certaines normes pour les épreuves en laboratoire de sorte que lorsqu'un technicien procède à une certaine épreuve, tout le monde sait de quoi il s'agit.

Le président: Êtes-vous d'accord en théorie avec cette approche?

M. Neff: Je suis parfaitement d'accord.

Le président: Vous ne voulez pas, par contre, que cette réglementation de l'OCDE soit introduite en bloc au Canada. Vous vous plaigniez notamment au début de vos observations aujourd'hui que la Commission mixte internationale vous causait des problèmes.

M. Neff: C'est exact. Nous travaillons au sein de cet organisme international afin que ce genre de réglementation puisse être accepté par tous les pays à peu près en même temps, ce qui en atténuerait l'impact.

Le président: En somme, la différence entre l'OCDE et la Commission mixte internationale, c'est que l'industrie participe effectivement à l'action de celle-là?

M. Neff: C'est exact.

Le président: Bien, je vois.

Nous vous saurions gré de toute autre observation que vous pourriez formuler sur la façon dont nous pourrions exploiter plus efficacement la scène internationale dans ce secteur et recourir à ce genre d'information extérieure, et cela tant pour réduire le coût de la réglementation que le travail qu'elle nécessite.

M. Neff: J'aimerais donc faire état du fait que le Dr Brydon, ancien chef de la Direction des contaminants, a mentionné que cet organisme adoptera les recommandations énoncées par l'OCDE. Nous sommes très satisfaits à l'heure actuelle de notre participation au travail du Comité consultatif des entreprises et de l'industrie au sein de l'OCDE. Nous n'obtiendrons pas, bien sûr, tout ce que nous désirons, mais cette organisation est vraiment consciente de nos objectifs. Il existe entre nous un dialogue réel et cela est bien.

Le président: Vous avez parlé de votre participation à une certaine auto-réglementation dans certains secteurs. Vous fixez-vous des normes par l'intermédiaire de l'Office des normes du gouvernement canadien?

M. Neff: Non, il n'y en a pas beaucoup qui sont directement liées à l'industrie des produits chimiques. Nous croyons cependant qu'il devrait y avoir davantage d'occasions de poursuivre ce travail et nous nous efforçons volontiers de stimuler la discussion dans ce secteur. Nous avons déjà indiqué que les gouvernements devraient nous fournir l'occasion, dès le stade initial, de conférer avec eux afin de voir comment ils perçoivent les problèmes et une fois ces problèmes bien définis, d'envisager la possibilité de normes fixées et appliquées par l'industrie elle-même plutôt qu'imposées par le gouvernement.

[*Texte*]

The Chairman: You are talking about a setting of standards and then the means by which they are enforced?

Mr. Bélanger: That is right.

The Chairman: If there are any further details that you want to submit to us on this area, I think you would find a very receptive committee. It would certainly reduce the role of government, which would not be anathema to our undertaking here.

Overlap and duplication: First of all, do you have many examples of overlap and duplication between one federal department vis-à-vis another? Or federal and provincial? Is this a problem for you in the chemical industry?

Mr. Neff: In the environmental area, yes. You get into land use. I explained the one about the solid wastes. In the environmental you have the Fisheries Act that comes out with standards for an industry like the petroleum refining industry. Then you have the provincial approach, which is usually based more on the quality of the water in a river. Between these two there is sometimes a conflict. I think the governments have worked pretty closely to try to minimize those things. In the case of water you have the IJC, which is really a third level and which we believe is being used by one or two of those groups. In other words, how do you get the province, if you are in the federal government, to do what you want?

• 1140

The Chairman: We have been wondering that for a while.

Mr. Neff: Then you can learn something from the IJC.

It is a very complex thing. I think there is an honest effort on the part of all parties to try to minimize it. We keep saying, adopt the same form, for goodness sake, so that if you both need the information we can send a Xerox copy of the form to both agencies.

Also, there should only be one master. In other words, we keep saying, give us one postal address to be responsible for. A provincial agency comes in and says everything is fine, but the next day you get the federal fellow coming in and saying everything is not fine.

The Chairman: Would you say this is a major problem in the chemical industry, the overlap of federal and provincial?

Mr. Neff: The pressure is always there.

The Chairman: Are your costs increased substantially because of duplication and overlaps?

Mr. Neff: Yes. We have been, I guess, successful in making our points known. In the case of the alkali we would have

[*Traduction*]

Le président: Est-ce que vous parlez de l'établissement de normes et ensuite des moyens de les mettre en vigueur?

M. Bélanger: C'est exact.

Le président: Si parfois vous désiriez nous soumettre d'autres détails touchant ce domaine, vous constateriez, je crois, que cela ne tomberait pas dans l'oreille d'un sourd. Ce genre d'initiative réduirait certainement le rôle du gouvernement et cela ne répugne pas du tout à notre comité.

S'agissant de chevauchement et de double emploi, pouvez-vous d'abord nous apporter des exemples de ce genre de choses à l'endroit de deux ministères fédéraux ou encore des administrations fédérale et provinciales? Cela vous pose-t-il un problème dans l'industrie chimique?

M. Neff: Dans le secteur de l'environnement, oui, pour ce qui est de l'utilisation des terres, par exemple. Je vous ai expliqué plus tôt ce qui s'est passé au sujet des déchets solides. Dans ce secteur il y a d'abord la Loi sur les pêcheries qui prévoit des normes applicables à une industrie telle que les raffineries de pétrole. Il y a également l'approche privilégiée par les provinces qui est habituellement axée davantage sur la qualité de l'eau des rivières. Or ces deux réglementations sont parfois incompatibles, mais je crois que les gouvernements ont travaillé en collaboration assez étroite dans le but d'atténuer ces conflits. Dans le cas de l'eau il y a aussi la Commission mixte internationale qui constitue vraiment un troisième palier à elle seule et qui, je crois, est utilisée par les deux autres paliers ou par l'un d'entre eux. Bref, comment le gouvernement fédéral s'y prend-il pour obtenir des provinces qu'elles se conforment à sa volonté?

Le président: C'est ce que nous nous demandons nous-mêmes depuis un certain temps.

M. Neff: Eh bien, vous pouvez prendre des leçons de la Commission mixte internationale.

C'est une question très complexe et je crois que toutes les parties s'efforcent vraiment d'en venir à une solution. Nous nous évertuons à dire aux autorités d'adopter au moins une formule unique de sorte que si les deux organismes ont besoin de l'information, nous puissions faire des photocopies et envoyer le même rapport aux deux intéressés.

Je crois aussi qu'il ne devrait y avoir qu'un seul maître. Nous prions toujours les autorités de nous donner l'adresse postale d'un seul organisme envers lequel nous serions responsables. Tantôt un organisme provincial nous rend visite et nous déclare que tout va bien, tantôt un responsable fédéral vient nous voir et nous signale qu'il y a des lacunes.

Le président: Estimez-vous que le chevauchement de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux constitue un problème important dans l'industrie chimique?

M. Neff: Il y a toujours une pression quelconque exercée contre nous.

Le président: Ce double emploi et ces chevauchements ajoutent-ils substantiellement à vos frais?

M. Neff: Oui, encore que nous ayons assez bien réussi à faire valoir nos points de vue. Dans le cas des alkalis par

[*Text*]

avoided it. Our costs would have gone up many millions of dollars there. We grabbed the bull by the horns and we avoided that. But that does not mean it is going to go away. It will just be some other area.

The Chairman: Do you have any specific recommendations that we can make as a task force to help relieve any burden of overlap and duplication?

Mr. Neff: Yes. We see a role for the federal government in the development of scientific data, information, the dissemination of this information, and perhaps the recommendation of certain criteria. But leave the actual implementation and regulation of those to the provinces because they have the control. If you get two sets of regulations, unless those regulations are identical you are going to have two different things pulling at you; and since the philosophies are different, because one is end of pipe and the other is the river, you have two different things controlling you in two different directions.

The Chairman: You want the federal government to be a research bureau for the provinces then.

Mr. Neff: There is commonality. There are common aspects that go across. We feel they probably can provide that service, and it will be used, I am sure, by the provincial agencies. The difficulty comes in when you have two regulatory agencies both knocking on your door for slighly different reasons.

The Chairman: Is there any way you could have one inspector administering both acts so that you have only one inspector to worry about?

Mr. Neff: If the requirements are different? It would help. I do not know if you could ever do that. He is going to be paid by somebody, that inspector.

The Chairman: We have found in the meat packing business, for example, in food processing, that they often use the same inspector, if I am not mistaken.

Mr. Neff: In theory, I think the way it is in those provinces where there is an accord is that the province is supposed to be the one inspector who does it. But then you find out the end run goes through the IJC, which basically tells the inspector what he is going to be looking for.

The Chairman: I do not know whether or not it would be a big job for you, but we are trying to come to grips with this question of overlap and we have had trouble even quantifying what type of problem this is. Going back to your admonition to us at the start, if we are going to regulate or do something about overlap and duplication we should at least find out what the problem is and try to quantify it. So if you have any further information you want to submit to us on this as to whether it is an area we should place priority on, it would be most helpful to us.

[*Translation*]

exemple, nous avons pu éviter un surcroît de dépenses de plusieurs millions de dollars, mais uniquement parce que nous avons eu recours aux grands moyens. Cela ne veut pas dire cependant que cette situation va disparaître. Elle va refaire surface en quelque autre secteur.

Le président: Y aurait-il des recommandations particulières que nous pourrions formuler en tant que groupe d'étude et qui seraient de nature à atténuer le problème du double emploi et du chevauchement de compétence?

M. Neff: Oui. Selon nous, le rôle du gouvernement fédéral devrait consister à établir des données scientifiques, à rédiger et à diffuser l'information et peut-être à recommander certains critères. Mais ce même gouvernement devrait laisser les provinces se charger de l'application de la réglementation puisque ce sont elles qui ont le contrôle en ce domaine. Si les deux administrations établissent chacune leur règlement, nous allons, à moins que ces règlements ne soient identiques, être pris entre deux feux. Or étant donné que les perspectives sont différentes, c'est-à-dire qu'une administration ne considère que le bout du tuyau, et l'autre la rivière, il est bien sûr que notre industrie sera assujettie à deux contrôles contradictoires.

Le président: Vous désireriez donc que le gouvernement fédéral devienne un bureau de recherche pour les provinces?

M. Neff: Il y a un terrain commun. Il y a des aspects communs qui se rejoignent. Nous estimons que les provinces peuvent sans doute assurer le service d'application et que les organismes provinciaux useront de ce pouvoir. La difficulté pour nous c'est de nous trouver face à deux organismes de réglementation qui frappent en même temps à notre porte pour des motifs légèrement différents.

Le président: Y aurait-il moyen de charger un seul inspecteur de l'application des deux lois, de sorte que vous n'auriez à vous préoccuper que de ce seul inspecteur?

M. Neff: Lorsque les contraintes sont différentes? Cela pourrait être utile, mais je doute que vous puissiez réaliser cet objectif. Il faudra bien, n'est-ce pas, que cet inspecteur soit payé par quelqu'un?

Le président: Il a été constaté, si je ne m'abuse, que l'on a souvent recouru à cette méthode d'un seul inspecteur dans le secteur de l'emballage et du traitement des viandes.

M. Neff: Dans les provinces où ce genre d'accord existe, je crois que, en théorie, c'est l'inspecteur provincial qui se charge du travail. On constate cependant qu'en fin de compte tout aboutit à la Commission mixte internationale et c'est cette dernière qui dicte à l'inspecteur ce qu'il doit vérifier.

Le président: Je me demande si ce serait pour vous un gros travail de nous soumettre un rapport en ce sens. Nous nous efforçons présentement de régler cette question de chevauchement des compétences et nous nous heurtons à des difficultés même quant à la quantification de ce genre de problème. Pour revenir à votre observation du début, si nous voulons un jour réglementer ou prendre d'autres mesures du genre au sujet du chevauchement des compétences, il nous faudrait au moins définir clairement le problème et essayer de la quantifier. Si vous disposez donc d'autres données que vous aimeriez nous soumettre et si vous vouliez nous indiquer en même temps s'il

[*Texte*]

Mr. Bélanger: We will consider that.

Mr. Neff: Yes.

The Chairman: Plus any solutions. You have already suggested some.

Mr. Milligan: If I may add to that, even if you cannot quantify it and say there is a particular problem that costs us x dollars, perhaps you could identify specifics that you have encountered or things that might be looming on the horizon. That would be useful. There seems to be a feeling that there is a significant problem but it is hard to pin down instances where it has been a problem.

Miss M. Priest: To go back to the appeal procedure you were talking about, this desire for an appeal has been expressed by several other witnesses who have come before us, and I find that a bit troubling. You were referring to the EPA in the U.S., for example, as being a paradign of the adversarial stance, and yet you have a regulatory agenda, a regulatory calendar, you have notice and comment on rule-making procedures under the Administrative Procedure Act. Yet in the end the appeal, the judicial confrontation, is well known. If it is not the industry that is complaining, it is other groups. How would we avoid something like this if we looked to an appeal procedure in Canada?

Mr. Neff: This is an opinion only, but I think the U.S. typically has probably gone to the other extreme. If you read their regulations they define everything; in other words, there is no room left for professional judgment. They are trying to do this now in the chemical testing, and that is just too complex an area to try to do that.

I think we are saying we would not like to go that far because there are real advantages to the consultative approach, but we think some checks have to be made. One of my colleagues calls it political toxicology, and it is a very real thing. What we are saying is, facts are facts, let us try to regulate as much as we can on those aspects. If we provide some kind of a check, and it does not need to be a court because they are probably not the best qualified people to make these judgments, I think we would bring more objectivity. Then more money would be spent solving the problems than all this other stuff surrounding them. That is the tragedy in the U.S.

Miss Priest: Do you believe there could be a check at the end without making more formal or more adversarial the earlier consultative steps and so on?

[*Traduction*]

s'agit d'un secteur auquel il faudrait attribuer une priorité, nous vous en serions sûrement reconnaissants.

M. Bélanger: Nous allons y songer.

M. Neff: Oui.

Le président: Veuillez nous proposer aussi les solutions que vous envisagez. Vous nous en avez déjà mentionnées quelques-unes.

M. Milligan: Pour faire suite aux propos du président, si vous ne pouvez pas quantifier le problème et préciser qu'il vous coûte un montant x, vous pourriez peut-être identifier certaines caractéristiques que vous avez rencontrées ou certaines menaces qui apparaissent à l'horizon. Cela nous serait précieux. On semble avoir l'impression qu'il y a un problème grave, mais il a été difficile jusqu'ici d'apporter des exemples précis.

Mlle M. Priest: Pour revenir à la procédure d'appel dont vous avez parlé, ce souhait nous a été exprimé par plusieurs autres témoins et je trouve cela un peu déconcertant. Vous avez mentionné par exemple, que l'Agence américaine de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency*) pourrait servir de modèle de la méthode de la confrontation judiciaire et portant il existe, en vertu de la loi américaine sur les procédures administratives (*Administrative Procedure Act*), une liste des règlements à établir, un calendrier, des avis et commentaires sur les procédures de réglementation. Or chacun sait que le processus aboutit toujours à une confrontation judiciaire. Si ce n'est pas l'industrie qui porte plainte, ce sont d'autres groupes. Comment pourrions-nous éviter un tel état de chose ici au Canada, si nous songions à établir une procédure d'appel?

M. Neff: Je suis d'opinion que les États-Unis sont probablement allés à l'extrême. Si vous lisez leur réglementation, vous vous rendez compte qu'ils définissent tout et qu'il n'existe aucune latitude pour un jugement d'expert. Ils tentent de faire la même chose maintenant pour les épreuves de produits chimiques et c'est un secteur qui est simplement trop complexe pour se prêter à un tel procédé.

Je crois que nous ne désirerions aucunement aller aussi loin parce que l'approche consultative comporte de réels avantages. Nous estimons cependant qu'il faut prévoir un recours quelconque. L'un de mes collègues a appelé ce phénomène la toxicologie politique et je crois en effet qu'il s'agit d'un phénomène très réel. Ce que nous croyons essentiellement, c'est qu'il faut s'efforcer de réglementer ces aspects autant que possible. Si nous établissons un contrepoids quelconque, et il n'est pas nécessaire que ce soit un tribunal, car les hommes de loi ne sont sans doute pas les plus compétents pour trancher ce genre de question, je crois que nous doterons le processus d'une plus grande objectivité. On pourrait ainsi consacrer plus d'argent à résoudre les problèmes qu'on le fait présentement à cause des querelles judiciaires. Pour moi cette situation aux États-Unis est pathétique.

Mlle Priest: Croyez-vous qu'il serait possible d'établir un système de recours à l'issue, sans que les stades de consultation antérieure ne soient marqués d'une rigidité et d'une hostilité plus grandes?

[*Text*]

Mr. Neff: We are really advocating two things. We are advocating earlier consultation when the idea is hatching, when it is being evolved. We are not saying exclusively the chemical industry; if there are other people, other affected parties, that need to be involved, bring them in. In other words, let us get all of these concerns before the cake is baked. It is very difficult to unbake a cake. We are saying get the various points of view on the table at an early stage. I think I have enough confidence in most of the people who are working in government that a good decision will probably come out at that point. But if you go ahead and do not get those facts on the table and somebody in isolation comes up with something, then you get into the face-saving and all the other reasons for keeping a certain position.

We are saying, let us get the facts out. If our facts stand up under scrutiny—and they are scientists over there; they will not just listen to anything we say if it is not true—then we think they should at least be taken account of. Then couple that with some kind of a third-party appeal system, not a court, where there is the possibility. I think if you have that early consultation you will not need that. It will just happen.

The Chairman: I do not think there are any more questions.

In closing, we will order that your submission be appended to our transcript. The next meeting of the regulatory reform task force will be on Wednesday at 3.30, when we will be meeting with the Nova Scotia office of deregulation and paperburden.

Lastly, I would like to thank you, first of all, for agreeing to provide us with further information regarding your comments on the access to information bill, on overlap and duplication, on the four points that you mentioned, Mr. Neff, you were going to expand upon, and the OECD information on confidentiality. I would also like to thank you, on behalf of the committee and its staff, for your very helpful and practical comments on the consultative process, on SEIA, on confidentiality particularly. I think we have seen a different aspect today from the one we have been shown by certain witnesses before. It has been very helpful to us. May I say again, thank you very much.

• 1150

We stand adjourned until Wednesday.

[*Translation*]

M. Neff: Nous préconisons vraiment l'établissement d'un système à deux volets. En premier lieu nous favorisons une consultation dès le stade initial, lorsque l'idée se fait jour, lorsqu'elle est en germination. Nous ne voulons pas parler exclusivement de l'industrie chimique. S'il y a d'autres parties qui sont touchées, qui ont besoin de participer à cette action, il importe de solliciter aussi leur concours. En d'autres termes, il faut que toutes les préoccupations soient formulées avant la cuisson du gâteau, car il est très difficile de décomposer ensuite ce gâteau en ses éléments constituants. Nous souhaitons donc que tous les points de vue soient débattus dès le stade initial. J'ai suffisamment confiance en la compétence de la plupart des hauts fonctionnaires pour croire que de ce processus jaillira sans doute une décision judicieuse. Si par contre vous allez de l'avant sans ce genre de concertation préalable et si un technocrate dans une tour d'ivoire en vient à une décision, il vous faut alors sauver la face et justifier la décision prise et il y a aussi toute sorte d'autres raisons qui vous commandent de maintenir une certaine position.

Il importe donc, croyons-nous, que tous les faits soient présentés bien clairement et si nos arguments résistent à l'examen—et bien sûr nos interlocuteurs du gouvernement ont toutes les connaissances scientifiques voulues pour ne pas se laisser prendre à des arguments qui ne seraient pas fondés—eh bien, nous croyons qu'il faudrait au moins en tenir compte. En deuxième lieu, il faudrait établir un mécanisme quelconque de recours à un tiers qui ne serait pas un tribunal, lorsque cela est possible. Je crois d'ailleurs que si nous disposons de ce processus initial de consultation, ce mécanisme ne sera guère forcé d'intervenir.

Le président: Je crois qu'il n'y a pas d'autres questions.

Pour terminer, veuillez croire que nous donnerons instruction d'annexer votre mémoire à la transcription du présent texte. La prochaine réunion du Groupe d'étude sur la réforme de la réglementation aura lieu mercredi à 15 h 30. Nous accueillerons alors les représentants du Bureau de la Nouvelle-Écosse chargé de l'épuration des règlements et des contraintes paperassières.

Permettez-moi finalement de vous remercier d'avoir consenti à nous présenter, à une date ultérieure, des précisions au sujet de vos commentaires sur le projet de loi visant l'accès à l'information; sur le chevauchement des compétences et le double emploi; sur les quatre points que vous avez promis de développer davantage, monsieur Neff; et sur l'information de l'OCDE au sujet du caractère confidentiel de certains renseignements. Je vous remercie également, au nom du groupe d'étude et de tout le personnel, de vos commentaires très précieux et pratiques à la fois sur le processus de consultation, sur l'analyse d'impact socioéconomique et sur le caractère confidentiel de l'information. Vous nous avez présenté aujourd'hui, je crois, un aspect différent de celui que certains témoins antérieurs ont fait valoir. Votre intervention nous a été des plus utiles et encore une fois je vous en remercie chaleureusement.

Les délibérations sont ajournées jusqu'à mercredi.

Third - Troisième
Class - classe
KIA 0S7
HULL

Issue No. 15

Wednesday, October 15, 1980

Chairman: Mr. James Peterson

Regulatory Reform

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Fascicule n° 15

Le mercredi 15 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

La réforme de la réglementation

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Chemical Producers' Association:

Mr. J. Bélanger,

Mr. W. Neff.

De l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques:

M. J. Bélanger,

M. W. Neff.

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

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Wednesday, October 15, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 15

Le mercredi 15 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvo

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27681—1

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish — Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger — MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

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, 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 15, 1980
(40)

[*Text*]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden: Mr. M. Cleland; Mrs. M. Richardson and Ms. P. Hyland.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Cleland made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden be filed as an exhibit. (*See Exhibit RR-12*)

At 5:05 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 OCTOBRE 1980
(40)

[*Traduction*]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden: M. M. Cleland; Mme M. Richardson et Mme P. Hyland.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Cleland fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par le Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden soit déposé comme pièce. (*Voir pièce RR-12*)

A 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Wednesday, October 15, 1980

• 1539

[*Text*]

The Chairman: If you will come to order we will continue our reference into regulatory reform. We are very happy to have with us today three people from the Nova Scotia Office of Deregulation and Paper Burden. They have been into this game a lot longer than we have and we appreciate the fact that you have come here and that you are going to let us benefit from your experience. As I understand the way you will be proceeding, you are going to make some opening comments then perhaps we can have an informal discussion with you. Thank you very much. Mr. Cleland.

• 1540

Mr. Michael Cleland (Director, Economics and Development, Province of Nova Scotia Office of Deregulation and Paper Burden): I understand that time is short. I think my comments will be brief and then we can proceed from there. I would like to start by thanking the task force for giving us the opportunity to appear before you. I think it is fair to say that the subject, regulatory reform, is one that has occasioned great interest in our province and, I guess, across the country, and I think that that and the fact of its complexity suggest that a thorough airing would be useful.

I should preface my remarks by describing the situation we are in. It is a little unusual. As you are probably aware, the Nova Scotia government has taken the view, or took the view going on two years ago now, that it should seek a broad spectrum of public advice in designing its approach to the problem of deregulation and paper burden.

As a result, in early 1979 the premier formed the Premier's Task Force on Deregulation and Paper Burden and I will describe the task force and some of its activities in a few minutes. The task force recently completed its interim report to the government and that report includes a number of specific recommendations as well as a number of what we have called proposals or suggestions for further work, and it is important to distinguish between those.

The government at this point has expressed considerable interest in the report but it has not as yet adopted any of the recommendations or accepted it formally. As a consequence, I am speaking to you today as secretary to the task force and my remarks will essentially reflect the views of the task force rather than the views of the government of Nova Scotia. I should also add that these remarks draw primarily from the task force report, but as I mentioned it has not yet been publicly released. When it is, we would like to make it available to you but at this point we are unable to do so.

As I mentioned, the task force was created by the premier in January of 1979. It was drawn from a broad cross-section of the community, roughly 50 people who were called together by the premier and invited to address themselves to the question

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mercredi 15 octobre 1980

[*Translation*]

Le président: A l'ordre s'il-vous-plaît. Nous allons maintenant reprendre nos débats sur la réforme de la règlementation. Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui trois membres du Nova Scotia Office for Deregulation and Paper Burden. Vous avez passé beaucoup plus de temps que nous sur le sujet et nous apprécions grandement votre présence ici. Nous vous remercions également de bien vouloir nous faire bénéficier de votre expérience. Je pense que vous voulez tout d'abord nous entretenir sur certains sujets et que nous pourrons ensuite discuter et poser des questions, c'est bien cela? Merci beaucoup. M. Cleland.

M. Michael Cleland (Directeur, Économie et Développement, Nova Scotia Office for Deregulation and Paper Burden): Je pense que le temps est assez limité. Je vais essayer d'être bref et nous pourrons ensuite passer à la discussion. Je voudrais tout d'abord remercier le groupe d'étude qui nous a invité à présenter le résultat de nos travaux. Il serait juste de dire, je pense, que le sujet qui nous occupe, la réforme de la règlementation, a suscité beaucoup d'intérêt en Nouvelle-Écosse et même dans le pays en entier, et je pense que pour cette raison et à cause de la complexité du sujet, il serait bon de bien l'expliquer.

Je devrais tout d'abord vous décrire la situation un peu inhabituelle dans laquelle nous nous trouvons. Comme vous le savez sans doute, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse avait décidé, il y a deux ans, de faire une large consultation publique afin d'aborder dans le bon sens le problème de la dérèglementation et de la réduction de la paperasserie.

Suite à cela, au début de 1979, le premier ministre formait le groupe d'étude du premier ministre sur la dérèglementation et la réduction de la paperasserie. Je vous parlerai du groupe d'étude et de ses activités dans quelques minutes. Le groupe d'étude a terminé son rapport intérimaire au gouvernement il n'y a pas longtemps et ce rapport comprend un certain nombre de recommandations ainsi qu'un certain nombre de propositions ou suggestions pour aller plus loin; il est important de faire la distinction entre elles.

Le gouvernement jusqu'à présent s'est dit très intéressé par le rapport mais ne l'a pas encore accepté officiellement et n'a encore adopté aucune recommandation. Je m'adresse donc à vous aujourd'hui en tant que secrétaire du groupe d'étude et ce que je dirai ne devra pas être interprété comme reflétant la position du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Je devrais aussi ajouter que ces remarques sont tirées du rapport du groupe d'étude qui, je le répète, n'a pas encore été rendu public. Aussitôt qu'il l'aura été, il sera mis à votre disposition, mais pour l'instant, c'est impossible.

Comme je l'ai déjà dit, le groupe d'étude a été créé par le premier ministre en janvier 1979. Il a été formé à partir d'un large échantillon représentatif de la communauté. Environ 50 personnes ont été réunies par le premier ministre et invitées à

[*Texte*]

of deregulation, as it was referred to at that time. Over the course of a few months that was sorted out into a more orderly process.

The task force was given terms of reference or, in fact, it developed its own terms of reference, and these were subsequently ratified by the premier. The basic terms of reference involved, one, determining priority areas for regulatory reform. In other words, identifying where the problems were and attacking them directly. The other more general item was to look at regulatory process and from that to prepare a set of principles which would govern regulatory activity, and finally, and even more generally, to promote more efficient and cost effective regulations, particularly in the area of administration of regulations.

In its deliberations the task force has sought to balance the various public and government needs and interests and I think, speaking as a staff member to the Task Force, quite effectively. They have attempted to draw from various sections of the public, sought public input by advertisement, asked for submissions and received a great number of submissions and finally, I think the interim report has reflected that type of balance.

As a side comment in that regard, I think it is worth noting that although this type of process with a task force of this sort, although very, very difficult to manage just by virtue of the number of people involved, I think has proven to have a considerable number of advantages, not the least of which is the balance that is brought to bear by the people who have been involved—certainly members of the public. Some of them will come with axes to grind, but I think our experience is that a fair number of them will come with a sense of the broader public interest and I think there is an important principle there.

Just briefly, on the way the task force was organized, it formed itself into six sector committees and a steering committee. The sector committees addressed the terms of reference which was to look into particular regulatory problem areas, and they went at things like rent control and things like the Planning Act and trucking regulations—a very wide range of regulatory areas. The steering committee oversaw their work and the other thing it did was to look at the general process of regulation, and throughout this process the task force received secretarial support from the Department of Development from a small group.

Essentially you are looking at the staff of the task force. Just looking over the work program of the past year, in a sense I would say it was a sequential type of thing. Going at the particular regulatory problem areas, I suppose that was a logical first step. The effect, in addition to anything else, was to provide a kind of educative process for the task force members; they began to learn what the problem was. What appeared to be a problem on the surface often turned out to be a little different when you got into it a little farther.

• 1545

Basically, the tasks undertaken in order of priority were (1) a review of oustanding existing problems; (2) a review of

[*Traduction*]

exprimer leurs points de vues, sur la dérèglementation, comme on l'appelait à l'époque. Au bout de quelques mois, l'approche était devenue plus ordonnée.

Le groupe d'étude s'est vu attribuer, je devrais plutôt dire s'est donné un mandat qui a, par la suite, été ratifié par le premier ministre. Ces attributions de base étaient premièrement de déterminer les secteurs prioritaires, c'est-à-dire repérer les secteurs où il y avait un besoin de réforme et s'y attaquer. La deuxième partie du mandat général consistait à examiner le processus de règlementation et à partir de ces observations, énoncer un ensemble de principes qui régiraient les activités de règlementation et enfin, d'un point de vue encore plus général, promouvoir une règlementation efficace et rentable, surtout du côté de l'administration de la règlementation.

Dans ses délibérations, le groupe d'étude a tenté de maintenir un juste équilibre entre les divers besoins et intérêts publics et gouvernementaux. En tant que membre du groupe, je crois qu'il y a réussi. Nous avons tenté de consulter des secteurs assez diversifiés du public, nous avons fait de la publicité pour que le public participe, nous avons demandé des suggestions et en avons reçues beaucoup et enfin, je pense que le rapport intérimaire reflète bien cet équilibre.

À cet effet, il serait bon de noter que bien qu'un groupe d'étude de cette nature soit très difficile à mener, il n'y a qu'à considérer le nombre de personnes impliquées, je pense qu'il présente de grands avantages, entre autres, l'équilibre qui est apporté par les personnes impliquées, surtout les membres du public. Certains se présentent avec des revendications personnelles, mais l'expérience a prouvé que la plupart se préoccupent de l'intérêt public et ça, je pense, c'est un principe très important.

Voici maintenant, en bref, comment le groupe était organisé. Il s'est divisé en six comités sectoriels et un comité directeur. Les comités sectoriels se sont attaqués au mandat qui était d'examiner les secteurs où il existait des problèmes de règlementation et ils se sont penchés sur des choses comme le contrôle des loyers, le *Planning Act*, la règlementation du camionnage—un très large éventail de secteurs de règlementation. Le comité directeur quant à lui surveillait le travail fait par les comités et s'occupait d'étudier le processus général de règlementation. Tout au long de ses travaux, le groupe d'étude a reçu l'assistance du ministère du Développement pour ses travaux de secrétariat.

Presque tout le personnel du groupe d'étude est ici. Si l'on regarde le programme de travail de l'année dernière, je dirais que c'était un programme séquentiel. Je suppose que commencer par repérer les secteurs qui présentaient des problèmes de règlementation était le premier geste logique à poser. Un autre des effets bénéfiques de cette façon de faire a été d'amener progressivement les participants à comprendre le problème. Ce qui bien souvent apparaissait comme un problème au début ne résistait pas toujours à l'analyse.

Principalement, les tâches entreprises par ordre de priorité consistèrent à: (1) passer en revue les problèmes les plus

[*Text*]

obsolete regulations, and in that area we took three departments and went through their regulations and came out in all three cases with reports which resulted in a number of useful changes; (3) an on-going review of new regulations; the task force was given the mandate by the premier to look at new regulations as they emerged—in other words, to try to catch new problems as they came in the back door before they became problems; (4) an assessment of desirable changes in the process which will form the bulk of my comments today, and finally, some attention to the problem of paper burden—limited attention just by virtue of the limited resources we have.

As I mentioned at the outset, the task force has put forward its ideas in two different forms. One was a number of specific recommendations dealing with things that it was felt the government could implement very quickly. By way of example, there is a need in Nova Scotia for a consolidation of regulations, something which has been needed for a number of years but just has not happened; the need for a central access to government for people to find out about regulations, some sort of toll-free number, things which the task force felt were relatively inexpensive to implement. I think, from the comments we have received, it was agreed that they were relatively non-controversial as well, there were things that people could readily accept.

The other thing, things which were not couched as recommendations exactly but as proposals, go to the question of a new regulatory process. These were drawn from some of the basic sources, I think some of the ones that you have come across, including of course of the *Economic Councils' Responsible Regulation* which we found to be a very useful source document, and we have drawn heavily upon it. What we did with that, in essence, was to take a lot of those ideas, put them in the context of Nova Scotia and the context of the problems we saw in Nova Scotia and, I guess more importantly, in the context of what we saw as the ability of a smaller jurisdiction to create committees or to create review processes and that kind of thing.

I should just note that the summary which follows does a certain injustice to the ideas in the report inasmuch as it is a summary. I think the ideas underlying these things are very complex, as you have undoubtedly encountered, but I will run through them and if you wish we can return to them.

The first thing we dealt with is the question of consultation and advance notice; the whole business of getting out to the public. The Task Force summarizes a number of principles which we feel should underly whatevr structural or process changes are made. The first is simply that there should be a requirement for consultation on most new regulatory proposals. That poses a problem, of course, what is "most", and that is something, frankly, we have not come fully to grips with, where the threshold should be. Nonetheless, there should be some consultation and it would vary with the magnitude of the proposal.

An important issue is the need for balanced commentary. I think one of the things that emerges is that commentary often

[*Translation*]

apparents; (2) passer en revue les règlements désuets (à cet égard, nous avons examiné les règlements de trois ministères et dans les trois cas, nos recommandations cnt été très bénéfiques); (3) passer en revue régulièrement les nouveaux règlements (le premier ministre a demandé au groupe d'étude de réviser les nouveaux règlements dès leur sortie pour éviter les problèmes avant même qu'ils ne se produisent); (4) évaluer les changements souhaitables dans le processus, ce que je vais essayer de faire aujourd'hui principalement et enfin, à examiner, de façon limitée à cause de nos ressources, le problème de la paperasserie.

Comme je l'ai mentionné au début, le groupe d'étude a présenté ses idées sous deux formes différentes. La première a consisté en une série de recommandations spécifiques sur certains points qui pouvaient être appliquées très rapidement. Par exemple, le besoin de consolider et de centraliser la règlementation en Nouvelle-Écosse existe depuis de nombreuses années, et ça n'a jamais été fait. Le besoin qu'a la population d'un service central d'information sur les règlements gouvernementaux; une espèce de service téléphoniqie sans frais. En fin de compte, des choses peu chères à implanter. D'après les commentaires que nous avons reçus, je pense qu'elles n'ont pas trop soulevé de problème et que c'était des choses que le public pouvait accepter rapidement.

La deuxième forme de présentation a consisté à présenter les suggestions, et non les recommandations, sur le processus de règlementation. Elles ont été tirées de quelques documents de base que vous connaissez probablement, entre autres évidemment le document du Conseil économique intitulé *Rationalisation de la règlementation publique* qui nous a été très utile et dont nous nous sommes largement inspirés. Ce que nous avons fait en réalité, a été de prendre beaucoup des idées contenues dans ce document et d'essayer de les appliquer dans le contexte des problèmes de la Nouvelle-Écosse et surtout, d'évaluer les possibilités pour une plus petite entité de mettre sur pied des comités, d'instaurer des systèmes de révision et autres choses du même genre.

Je vous prierais de noter que le résumé qui suit ne rend pas justice aux idées contenues dans le rapport à cause de sa nature-même. Je pense qu'elles sont très complexes comme vous l'avez sans doute constaté. Je vais commencer par vous les exposer et nous pourrons ensuite en discuter si vous le désirez.

Le premier point auquel nous nous sommes attaqué concernait la consultation et les avis; tout ce qui touche l'information du public. Le groupe d'étude résume un certain nombre de principes qui à notre avis devraient être appliqués lorsque touto changement dans la structure ou dans le système est fait. Le premier consisterait tout simplement à voir une consultation obligatoire sur la plupart des propositions de règlement. Cela pose un problème bien entendu. Qu'entend-on par «la plupart»? Où devrait être la limite? Pour être franc, nous ne le savons pas encore. Une chose est certaine cependant, il devrait y avoir des consultations et ces consultations devraient varier selon l'importance de la proposition.

Un autre facteur important est la représentativité dans les commentaires. L'un des problèmes à cet égard est que la

[*Texte*]

comes from the clients of the regulators; getting more balanced commentary from other people is a more difficult question. I think there are ways at least to move in that direction if not achieve the most balanced commentary.

One of the things that the task force proposed was the creation of an external advisory body to advise government on an on-going basis on the subject of regulatory process. The idea was not that this body would review regulations themselves, but that it would assist or advise in the making of regulatory policy. It would, for example, advise as to the most appropriate approach to consultation, something which I think the task force feels, by virtue of being on outside body and with its good solid links to the community, it would be well placed to do.

• 1550

In order for consultation to work, of course, there has to be advance publication and that publication should be at some time before the thing is fixed; before it is impossible to make changes. Finally, the notice should include sufficient information in clear language so that someone can readily decide whether, indeed, they are affected by the regulation or not.

Concerning perspectives needed in review of regulations, I guess we summed it up as basically five perspectives; political in the sense of the legislature, public and technical including socio-economic, administrative and legal perspectives.

Dealing with the first, we felt that the role of the legislature should be strengthened in Nova Scotia. In the past, the new regulations were tabled before the House; that practice has been discontinued. I think it is felt by the task force that it should be reinstituted and, in all probability, a standing committee of the legislature should be in a position to review new regulations.

We felt that new regulations should be accompanied in each case by a statement which adresses a certain list of questions, at least to the extent of indicating that a question may not be applicable, but at least there should be evidence that the question was asked. The most obvious one is intent. What is the regulation trying to achieve? We would then ask what alternatives there are and have they been examined.

Concerning cost effectiveness, what are the costs of the alternatives? More generally, what is the balance of costs and benefits to society in doing anything in the area of regulation? Who is affected, negatively or positively? One of the concerns which came up frequently in our investigation was duplication and overlap and it is simply a matter of that asking that question. Sometimes the answer will be surprising; does the proposed measure duplicate, overlap or conflict with the regulations or policies of another agency or jurisdiction?

Administration and Paper Burden is a catch-all which, as it turned out—I do not know if your experience would support this, but certainly ours does—is a small thing, but something that has a major impact on the perception of the public on the

[*Traduction*]

plupart des commentaires viennent des clients de ceux qui font les règlements et il est plus difficile d'obtenir des commentaires d'autres personnes. Je pense qu'il serait possible d'améliorer cet aspect pour parvenir a un plus juste équilibre dans les commentaires.

L'une des suggestions faites par le groupe d'étude consistait à créer un groupe consultatif externe pour conseiller le gouvernement de façon suivie sur le processus de règlementation. Le but n'était pas de créer un groupe qui réviserait les règlements mais plutôt qui apporterait son aide et ses conseils pour l'établissement des politiques de règlementation. C'et lui par exemple qui pourrait suggérer quelle serait l'approche la plus appropriée pour la consultation. Le comité pense que le fait qu'il soit externe et qu'il ait des liens solides dans la communauté en fait l'instrument tout désigné pour faire ce genre de suggestion.

Pour que le système de consultation puisse fonctionner, il faut que le règlement soit publié à l'avance, avant qu'il ne soit complètement arrêté et qu'il ne soit plus possible d'y apporter des modifications. Finalement, l'avis devrait être suffisamment clair et explicite pour que les gens puissent rapidement décider s'ils sont touchés ou non par ce règlement.

Nous avons envisagé la question de la réforme de la règlementation sous cinq angles différents: politique, dans le sens de la législature, public et technique, incluant l'aspect socio-économique, administratif et légal.

En ce qui a trait au premier, nous pensons que le rôle de la législature devrait être renforcé en Nouvelle-Écosse. Anciennement, les nouveaux règlements étaient déposés devant la Chambre; cette pratique a été discontinuée. Je pense que le groupe d'étude est d'avis que l'on devrait revenir à cette pratique que tout probablement un comité permanent attaché à la législature serait en position de revoir les nouveaux règlements.

Nous pensons que les nouveaux règlements devraient tous être accompagnés d'un énoncé qui répondrait à un certain nombre de questions ou qui dirait que telle ou telle question ne s'applique pas ou à tout le moins qu'elle a été posée. La plus évidente serait le but. Quel est le but de ce nouveau règlement? Nous pourrions alors demander s'il y aurait des solutions de rechange et si elles ont été examinées.

A propos de la rentabilité, quels sont les coûts des solutions de rechange? De façon plus générale, quel est le rapport coût-bénéfice pour la société si l'on travaille dans le domaine de la règlementation? Qui est touché? Positivement ou négativement? L'un des objets de préoccupation que nous avons le plus souvent rencontré dans notre étude a été la duplication et le chevauchement dans la règlementation. La mesure proposée répète-t-elle en tout ou en partie une autre mesure ou vient-elle en conflit avec un règlement ou une politique d'une autre compétence? La réponse est parfois surprenante.

Je ne sais pas si vos travaux vous ont appris la même chose que nous, à savoir que l'administration et la paperasserie en fin de compte ne sont pas de si gros problèmes mais qu'elles ont une influence très importante sur la perception que le public a

[*Text*]

way they see regulations and the way they react to regulations. A lot of small improvements can be made; small improvements that do not cost much, but which will have a major impact. I think this is important. We would ask questions, for example, such as can affected persons easily determine what regulations apply to them and how they can comply. When multiple approvals are required, is there a way to co-ordinate the approvals, can you have something like one stop shopping? Are published documents, guidelines and forms readily available; are they clear; are they written in nontechnical language or are there explanations to accompany things that are written in nontechnical language? On forms, or in association with forms, is all the requested information necessary and is all the necessary information requested? Erring on either side is going to result in delay and problems. Has an attempt been made to minimize the number of forms, documents and so on? Frequently more is asked for so that everything is covered. Has an attempt been made to minimize record retention? I think in the light of some of the work that has been done in the federal government and in light of some things we know about generally, in Nova Scotia, that is a real issue. It is something that should be dug back into, but at the very least with new regulations an attempt should be made not to make the problem any worse. Can an applicant readily identify a person to contact who is fully informed? In other words, is there one number or one name that they can turn to?

Concerning the time required from application to approval, what delay might there be? On discretion in administration, again a general problem area, something that came up in a number of places, something that is unavoidable in a number of cases. There is bound to be discretion, in fact there should be in some cases, but there should be some way that the public can find out what discretion there is, what guidelines are being used in making decisions. Is there provision for recourse, and if so, can someone readily find out what procedure they should follow?

Finally, legal authority. As it stands right now in Nova Scotia, regulations are not approved by the Attorney-General's department. For the most part they go through in pretty good form, but problems arise in drafting, possibly occasionally in the legal authority, so we would simply ask whether the regulation is authorized by the statute pursuant to which it is made. Is it an unusual or unexpected use of the authority granted by the statute and are the form and draftsmanship in accordance with the established standards? Those items, by the way, are actually written into the Regulations Act but that part of it has never been proclaimed.

• 1555

The coverage of a review system such as we might propose, I think this is an area where you start to get into problems just by virtue of the danger of causing the whole system to come to a halt. We think all regulations whether direct or of a social

[*Translation*]

des règlements et sur la façon dont il réagit à leur égard. Il y a moyen de faire de petites améliorations qui ne coûtent pas cher mais qui auront un impact très grand. Je pense que c'est important. Nous pourrions demander par exemple s'il est possible aux personnes touchées de déterminer facilement quel règlement les affecte et comment ils peuvent s'y conformer. Lorsqu'on a besoin de plusieurs approbations, n'y aurait-il pas moyen de coordonner le tout pour pouvoir tout faire à la même place? Les documents publiés, les lignes directrices et les formulaires peuvent-ils être obtenus facilement, sont-ils clairs, sont-ils rédigés pour être compris de tous ou y a-t-il un document d'accompagnement pour expliquer ce qui est écrit en langage trop technique? En ce qui a trait aux formulaires, est-ce que tous les renseignements demandés sont nécessaires et est-ce que tous les renseignements nécessaires sont demandés? Une erreur dans un sens ou dans l'autre entraînera des retards et des problèmes. A-t-on essayé de réduire le nombre de formulaires, de documents et de choses du genre? On en demande souvent plus que nécessaire pour que tout soit couvert. A-t-on essayé de moins retenir les dossiers? Je pense, à la lumière de certains travaux qui ont été faits au gouvernement fédéral et à la lumière de ce que nous savons en Nouvelle-Écosse, que c'est très important. C'est un sujet qui devrait être étudié plus en profondeur, mais à tout le moins en ce qui a trait à la nouvelle réglementation, on devrait faire un effort pour ne pas empirer le problème. Une personne qui a fait une demande quelconque peut-elle se référer à quelqu'un qui est bien informé? Autrement dit, y a-t-il un nom ou un numéro de téléphone pour les dépanner?

Quel est le laps de temps qui s'écoule entre une demande et son approbation, quel retard peut-il y avoir? Du côté de la discrétion en administration, un autre secteur où il y a un problème, un sujet qui est revenu à plusieurs endroits, un problème inévitable dans bien des cas. Il doit exister une certaine discrétion, c'est même nécessaire dans certains cas, mais il devrait y avoir des moyens pour le public d'en connaître la nature, quelles lignes directrices sont suivies dans la prise de décision. Existe-t-il des moyens de recours, et le cas échéant, est-il facile de savoir comment s'en prévaloir?

Finalement, l'autorité légale. Présentement, les règlements ne sont pas approuvés par le ministère du Procureur général en Nouvelle-Écosse. La plupart sont assez bien faits, mais certains problèmes existent dans leur rédaction, et parfois dans leur aspect légal. Nous demanderions donc simplement si le règlement est autorisé par le statut dont il découle. S'agit-il d'un usage inhabituel ou inattendu de l'autorité accordée par le statut et la forme et le libellé sont-ils faits selon les règles de l'art? Tous ces points, soit dit en passant, sont bel et bien inscrits dans la Loi sur les règlements mais cette partie-là n'a jamais été proclamée.

Dans un système de révision à grande portée comme celui que nous pourrions proposer, je crois que le risque de problèmes s'accroît, simplement à cause du danger de provoquer l'arrêt du système en entier. Nous pensons que tout règlement

[*Texte*]

nature should be covered. The definition of regulations poses a problem. The definition in Nova Scotia is not dissimilar to the federal definition, and by virtue of its lack of clarity a great number of what have the effect of regulations would slip out of any system that you might propose to review regulations. There is a need obviously in any system to incorporate a number of thresholds for notice, consultation and detailed analysis. I do not think it is reasonable to assume that a great degree of analysis or consultation is possible in every case. I think an important principle is that the responsibility for undertaking reviews or for doing consultation should rest with the departments. I think one of the clear things is that the people who are closest to the thing should have the responsibility. There should be some procedure and some review system to make sure that they are living up to that responsibility, but nonetheless that is where it should rest.

And finally, in some of the procedures there will be cases where confidentiality is at issue and any procedure you have should respect that. When we talk about the body charged with regulatory review, we are indicating something which we call a central review, a central regulatory review agency.

Among the other things which we think it should contend with or would have to contend with in almost any jurisdiction, one of the high priorities in its mandate is the establishment and management of a system of on-going periodic review of existing regulations. The task force has come to grips with a fair number of the regulations, but it has by no means done more than put a small dent in the whole edifice.

The review of existing regulatory programs, when necessary, should be permitted to extend beyond them to the statutes. Inevitably we found that when we go to look at regulations, frequently there are regulatory statutes or statutes having regulatory effect such as rent review, or in other cases the regulations flow so directly from the statute that any attempt at regulatory reform necessarily must go back to the parent statute.

Part of the regulatory review function should be keeping an eye on new regulatory programs as they are emerging to anticipate problems that might arise. Finally, what we really envision is a body that has in a sense, the regulation management function, analogous to Treasury Board which has a comprehensive mandate to look after the expenditure function.

Finally, we identified four organizational principles, or four organizational elements, which we have not yet put into a structure because a number of questions still have to be answered. One is the need for a central review body. This will be probably attached to one of the existing central agencies and it would be a small body having basically a policy procedure-making function and a monitoring function. I have already talked about an external advisory body, a group of people drawn from a broad cross-section of the public who would advise, in general, on regulatory policy.

[*Traduction*]

à portée directe ou sociale devrait être inclus. La définition même de règlement pose un problème. La définition qu'on en donne en Nouvelle-Écosse est semblable à celle qu'en donne le fédéral et, dû à son manque de clarté, beaucoup de quasi-règlements échapperaient à tout système qui viserait à réviser la réglementation. Tout système doit évidemment imposer certaines limites aux avis, aux consultations et aux analyses détaillées. Je ne crois pas qu'il serait raisonnable de penser qu'une analyse très serrée ou une consultation exhaustive soit possible dans chaque cas. Je crois cependant qu'il est très important que la responsabilité d'entreprendre des révisions ou de faire des consultations incombe aux ministères. Il est évident à mon avis que les personnes directement concernées devraient avoir cette responsabilité. Il devrait y avoir certaines marches à suivre et certaines vérifications faites pour voir à ce qu'elles l'assument vraiment, mais quoi qu'il en soit, c'est là que cette responsabilité devrait être.

Finalement, il se présentera des cas où le caractère confidentiel de certains règlements devra être respecté et tout système devra avoir assez de souplesse pour pouvoir le faire. Lorsque nous parlons d'un groupe chargé de la révision de la réglementation, nous parlons d'une agence centrale chargée de la réforme de la réglementation.

L'une des principales difficultés auxquelles l'agence aurait à faire face serait, pour respecter l'une des plus importantes priorités de son mandat, de créer et d'administrer un système permanent de révision de la réglementation existante. Le groupe d'étude s'est attaqué à un bon nombre de règlements mais il n'a remué qu'une pelletée de terre dans toute la montagne.

La révision de programmes existants devrait pouvoir aller jusqu'à la révision des statuts quand c'est nécessaire. Inévitablement, nous avons trouvé qu'en examinant certains règlements, il y avait souvent des statuts réglementaires ou encore des statuts qui avaient un effet de réglementation comme dans le cas de la révision des loyers par exemple. Il y avait aussi d'autres cas où les règlements découlaient très directement d'un statut. Dans les deux cas, nous nous sommes rendus compte que toute espèce de tentative de révision nous obligeait à remonter jusqu'au statut.

Le groupe chargé de la révision de la réglementation devrait aussi avoir pour fonction de surveiller les nouveaux programmes de réglementation afin d'éviter que d'autres problèmes ne surgissent. En fin de compte, ce que nous verrions serait la création d'un groupe chargé d'administrer la réglementation dans son ensemble de façon analogue à ce que fait le Conseil du Trésor du côté des dépenses.

Enfin, nous avons identifié quatre principes organisationnels ou plutôt quatre éléments d'organisation que nous n'avons pas encore pu structurer parce que certains problèmes restent encore à résoudre. L'un d'eux est la nécessité d'avoir un petit organisme central qui serait probablement rattaché à l'une des agences centrales existantes et qui devrait assumer des fonctions de surveillance et d'établissement de procédures et de politiques. J'ai déjà parlé d'un groupe externe de personnes issues de différents milieux dont la tâche consisterait à donner des conseils en général sur les politiques de réglementation.

[*Text*]

The need for one body to have the final responsibility for regulatory drafting goes to the question of the problem we now have with the Regulations Act, the need for consistency and clarity, and so on. Finally, we feel that the legislature should have a role. The legislature should have new regulations tabled before it and it should be in a position periodically to review existing regulations to see whether there are outstanding problems. That is basically the gist of the task force report.

Going a little beyond that and maybe underlying it are what I have called some cautions which I think are not reflected, at least not explicitly, in the report which I do not think the task force would disagree with. I think one of the lessons that emerges is that it is very easy to conclude that there is a problem. Everybody talks about it; everybody says regulation is a problem. And I think having done so, at least it is possible to draw that conclusion without really appreciating what the dimensions of the problem are and to move immediately into high profile solutions. So, taking some of the principles which I think should underly any thinking on the subject of regulatory reform, we should be careful that the cure is appropriate to both the type and the scale of the disease.

• 1600

For example, we know that there are numerous problems but our experience suggests that many stem from misunderstanding, lack of access or sometimes simple oversights rather than bad regulations per se. We would argue for an incremental approach. I think dramatic organizational changes in the past have proved very rarely to effect the miracles that were claimed for them. Basically it is a matter of changing attitudes and behaviour and that is something that only happens over a long period of time.

We would caution against panaceas or stylish approaches to things, and when I mention these I do not necessarily mean to imply that they have no merit, but I think they are the kinds of things that should be treated with a certain amount of caution—sunset clauses, heavy central agency control over the process, or another one is the funding of public interest groups. I think any one of those three, and there are others and all of them have arguments in their favour, nonetheless raise philosophical, organizational questions which should be looked at with great caution.

A corollary of the previous point, the one about avoiding high profile panaceas, is, as put it here, to "tinker in the bureaucratic boiler rooms". You can get down to some fairly useful and productive results, for example, simply by going at the administration process in regulation, and I will cite one example which we encountered in the task force. One of our agencies had a cheque certification requirement on tenders and that was ultimately removed at the recommendation of the task force. The effect of that was to save interest on funds which might otherwise be tied up for two months; to save the time of a person going back and forth to the bank to get the cheque certified, and eliminating the necessity of forms both in the banks and in the agency—a very small change but one,

[*Translation*]

Le besoin qu'un seul groupe ait la responsabilité de la rédaction des règlements est le même que celui que nous éprouvons dans le moment pour la Loi sur les règlements, un besoin d'uniformité, de clarté, etc. Enfin, nous pensons que la législature devrait jouer un certain rôle. La législature devrait se voir présenter les nouveaux règlements et devrait pouvoir réviser périodiquement les règlements existants pour voir s'ils présentent des problèmes. Voilà en gros ce que contient le rapport du groupe d'étude.

Pour aller un peu plus loin, je pourrais faire ce que j'appellerais certaines mises en garde qui ne sont pas vraiment visibles dans le rapport, du moins pas explicitement, et avec lesquelles le groupe serait d'accord. La première leçon à tirer de cette expérience est qu'il est très facile d'arriver à la conclusion qu'il y a un problème. Tout le monde en parle. tout le monde dit que la réglementation est un problème. Après avoir exprimé cette réalité, il est possible de tirer cette conclusion sans vraiment connaître la vraie portée du problème et de mettre en application des solutions très sophistiquées. L'un des principes qui doit régir toute intention de révision de la réglementation est que le remède doit être choisi en fonction du type et de l'importance de la maladie.

Par exemple, nous savons qu'il existe un grand nombre de problèmes, mais nous savons aussi, de par notre expérience, que beaucoup proviennent de choses mal comprises, d'un manque d'accès à l'information ou tout simplement d'oublis et mon pas nécessairement d'un mauvais règlement en soi. Nous recommanderions une approche systématique. Je pense que les changements organisationnels radicaux qui ont été faits par le passé ont rarement produit les miracles qu'on en attendait. Principalement, il s'agit de changer les attitudes et les comportements, et cela ne se fait pas du jour au lendemain.

Nous aimerions aussi faire une mise en garde sur les panacées et les nouvelles solutions à la mode, par exemple, les mesures de temporisation, un contrôle très serré exercé par l'agence centrale sur la procédure ou encore l'attribution de subventions à des groupes d'intérêts publics. Je ne veux pas leur enlever leur mérite, mais je pense qu'il faut les considérer avec une certaine prudence. Je pense que chacune d'elles et d'autres encore ont bien des points en leur faveur mais il reste néanmoins qu'elles soulèvent des questions philosophiques et organisationnelles qui devraient être examinées de très près.

Ce qui découle du point précédent, celui où je parlais d'éviter les panacées sophistiquées, c'est qu'il faut y aller petit à petit. Il y a moyen d'obtenir des résultats pas mal intéressants en ne s'occupant que des procédures administratives. Je vais vous citer un cas que nous avons rencontré dans le groupe d'étude. L'une de nos agences exigeait que les chèques pour les soumissions soient visés. Le groupe d'étude a recommandé de laisser tomber cette exigence. Comme résultat, l'agence s'est mise à récupérer les intérêts sur des fonds qui auraient pu être improductifs pendant deux mois et à épargner le temps de la personne qui devait faire la navette entre le bureau et la banque pour faire viser les chèques tout en éliminant la nécessité des formulaires pour la banque et l'agence. C'était un

[*Texte*]

certainly from the reaction we got from the people who are affected by it, that had a major impact on them, on their cash flow requirements and that kind of thing.

I think the problem needs to be attacked comprehensively and that goes to the review agency we described having a broad mandate. There are a lot of related matters, ones that tie in closely with regulation, public access, service to the public, information, paper burden. In all probability it would be impossible to attack all at once without a huge organization, but there should be some notion of how they interrelate and some systematic approach to them.

Commitment at political and senior management levels is essential and I guess that goes back or links to the business of incrementality. People have to be convinced that it is a better way to go about things. I do not think you could impose new solutions on the bureaucracy. I think an approach that is adversarial or punitive will almost inevitably fail just by virtue of the sheer inertia of the system.

Finally the system itself, the review system, must also be subject to review and I think any system you put in must be an evolving and growing kind of thing. It just cannot be put in place and expected to work.

Just some final comments, and really examples more than anything else, two initiatives which we have seen in the federal system which are quite interesting. One is the SEIA program. I understand that it has recently been evaluated and that the results have been tentative but generally positive. I think the really encouraging thing from that is that some improvements have apparently been made. I do not know how dramatic they are but apparently they have been made without dramatic increases in the cost or the time in the departments to use the program.

Finally, the Task Force on Service to the Public which recently reported to the Federal-Provincial Consultative Committee on Government Regulation indicated some interesting progress in an area which goes with the tinkering in the bureaucratic boiler room, some small, low key types of initiatives which I think pay very big dividends relative to the cost that they impose.

• 1605

In very brief conclusion, I would just like to say that undoubtedly you have heard from everybody under the sun and I think probably a lot of what you are hearing is repetitive. Most of it has been said, at least in terms of the broad directions that need to be taken, and I suppose what I would urge is the need simply to push ahead on a few of the areas where there is agreement and, hopefully, the more contentious ones will either fall out or follow as times goes on. Thank you.

The Chairman: A very interesting report. Thank you, Mr. Cleland. Could we start the questioning with Howard Crosby, Member of Parliament for Halifax West.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you Mr. Chairman. Let me begin, Mr. Cleland, Mrs. Richardson and Miss Hyland by welcoming you to the Committee on Regulatory Reform. I am

[*Traduction*]

changement bien mineur me direz-vous mais qui, à en juger par la réaction des gens impliqués, a eu un très gros impact sur leur travail, sur leur besoin de liquidité et autres choses du même genre.

Je crois qu'il faut s'attaquer au problème dans son ensemble et cela nous ramène au mandat très large de l'agence de révision dont nous avons déjà parlé. Il existe beaucoup de problèmes de réglementation, l'accès du public à l'information, les services au public, la paperasserie. Il ne serait sûrement pas possible de les attaquer tous en même temps sans une énorme organisation, mais il faudrait avoir une idée de la façon dont ils sont reliés et comment les aborder logiquement.

L'engagement au niveau politique et au niveau de la haute direction est essentiel et cela nous ramène ou se rattache à la question de l'approche systématique. Les gens doivent être convaincus que c'est une meilleur façon de faire les choses. Je ne pense pas que l'on puisse imposer des solutions nouvelles à la bureaucratie. Une approche agressive ou punitive est presque vouée à l'échec à cause de l'inertie même du système.

Enfin, le système lui-même, le système de révision doit lui aussi être soumis à un système de révision car tout système doit évoluer et progresser. On ne peut s'attendre à installer le système et à n'avoir qu'à le regarder fonctionner.

Pour terminer, j'aimerais vous donner deux exemples, deux initiatives en fait, que nous avons découvertes dans le système fédéral et qui sont très intéressantes. La première est le programme EISE. Je crois savoir que le programme a été évalué dernièrement et que les premiers résultats quoique imparfaits ont été positifs dans l'ensemble. Ce qu'il y a d'encourageant, c'est le fait qu'il y a eu des progrès. Je ne sais pas s'ils ont été très grands mais ils ont apparremment été accomplis sans grosses augmentations de temps ou d'argent pour les ministères concernés.

Finalement, le rapport que le Groupe d'étude sur les services au public a remis au Comité consultatif fédéral-provincial sur la réglementation gouvernementale démontrait que certains progrès intéressants ont été faits grâce à l'approche systématique dont nous parlions tout à l'heure. Quelques petites initiatives d'allure inoffensive qui rapportent énormément comparativement à ce qu'elles coûtent.

Pour être très bref, en conclusion, je voudrais seulement ajouter que ce sont sûrement des choses que vous avez entendues à maintes reprises et la plupart des choses dont on vous parle sont répétitives. Tout cela a déjà été dit au moins en ce qui a trait aux grandes orientations à prendre. Ce que nous devrions faire, c'est aller de l'avant dans les secteurs où il y a entente en souhaitant que les secteurs plus rebelles cèdent ou emboîtent le pas. Merci.

Le président: Un rapport très intéressant. Merci monsieur Cleland. Nous allons commencer la période de question avec M. Howard Crosby, député de Halifax ouest.

M. Crosby (Halifax ouest): Merci monsieur le président. Permettez-moi d'abord, monsieur Cleland, madame Richardson et mademoiselle Hyland de vous souhaiter la bienvenue au

[*Text*]

sure Mr. MacLellan who is not from Halifax West but is from another part of Nova Scotia, Cape Breton-The Sydneys, joins me in welcoming you and we are pleased to have you here. We are sorry we could not travel to Nova Scctia because I am sure there are others equally interested in regulatory reform.

Let me see if I can get some realization of what your duty is in relation to what I will call the Nova Scotia task force on deregulation. It was obviously formed in response to a concern that there was a regulatory burden on the private sector and that the regulatory burden was possibly counter-productive. What have you done to establish the level of the regulatory burden in comparison to other provinces? Have you sought views of the private sector and others, or do I understand that the task force itself is representative of the private sector and private institutions.

Mr. Cleland: Well in the first instance, the task force, by virtue of its size and its fairly diverse representation, is somewhat representative of a number of institutions and sectors of the economy. However, each of the sector committees, depending on the subject they were dealing with, sought broader input by a number of routes. For one, the task force as a whole advertised in the paper seeking input. There was a small response, not overwhelming by any means. Beyond that, I think more usefully industry associations were contacted, consumer associations were contacted on particular subjects and asked for their opinions, and asked whether indeed there was a problem and what sorts of solutions they would see. As to the total number of people who were ultimately contacted, I could not say how many but it would number in the hundreds.

Mr. Crosby (Halifax West): If there is a developing science, if you will, involving regulatory reform—that is to say, introducing new concepts into the regulatory process, establishing new methods of dealing with proposals for regulations and that kind of thing which is sort of an internal operation if I may phrase it that way—what prompts the establishment of a parliamentary committee on regulatory reform is the conception that the private sector—and by that I mean all non-government—is burdened by regulations, I mean burdened unnecessarily.

What I am trying to do, and not just with you but with others that have come before the committee, is to try to get a handle on the extent of the burden. Is it something that the private sector could live with or does something have to be done now to relieve the private sector of this burden? I will tell you my motive in asking that question. It is because I have come to realize that there are certain advantages in the regulatory process. Once a particular company or organization is able to handle the regulatory process and is able to find its way through the regulatory maze, then it has acquired what may be in business terms, an asset. Developers, for example,

[*Translation*]

Comité sur la réforme de la règlementation. Je suis certain que M. MacLellan, même s'il n'est pas de Halifax ouest mais d'une autre partie de la Nouvelle-Écosse, Cape Breton-The Sydneys, se joint à moi pour vous souhaiter la bienvenue et vous dire que nous sommes heureux de vous avoir avec nous. Nous sommes désolés de ne pas avoir pu nous rendre en Nouvelle-Écosse parce que je suis certain que beaucoup d'autres sont intéressés par la réforme de la règlementation.

Voyons maintenant si je peux me faire une idée claire de ce qu'est votre tâche en fonction de ce que j'appellerai le groupe d'étude de la Nouvelle-Écosse sur la dérèglementation. Le groupe a été formé suite à une inquiétude énoncée, à savoir que la règlementation constituait un fardeau pour le secteur privé et que ce fardeau l'empêchait de bien fonctionner. Qu'avez-vous fait pour mesurer l'ampleur de ce fardeau en comparaison d'autres provinces? Êtes-vous allé chercher les points de vue du secteur privé et d'autres secteurs ou est-ce que le groupe en soi est représentatif du secteur privé et des institutions?

M. Cleland: Le groupe d'étude, en premier lieu, de par le nombre de personnes de différents milieux qui le composent, est représentatif d'un bon nombre d'institutions et de secteurs de l'économie. Cependant, chacun des comités sectoriels, dépendant de ses intérêts, est allé chercher encore plus de données par différents moyens. Par exemple, le groupe d'étude de son côté a fait de la publicité dans les journaux. La réponse n'a pas été très très forte. De plus, certaines associations industrielles ont été contactées de même que certaines associations de consommateurs pour leur demander leur opinion et savoir si d'après elles il y avait un problème et comment il faudrait le résoudre. Cela a été beaucoup plus utile. Quant au nombre total de personnes qui ont été consultées, je ne saurais vous le dire avec précision, mais il faudrait sûrement parler de centaines.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il y a une nouvelle science qui est en train de se développer et dont un des objets est la réforme de la réglementation, c'est-à-dire qu'elle se charge d'introduire de nouveaux concepts dans le processus de la réglementation, d'installer de nouvelles méthodes pour le traitement des propositions de règlements et de choses du genre qui sont en fin de compte des opérations de régie interne si vous me passez l'expression. Mais ce pourquoi il doit y avoir un comité parlementaire sur la réforme de la règlementation, c'est que le secteur privé, et par secteur privé j'entends tout ce qui n'est pas gouvernemental, est enterré de règlements qui n'ont pas toujours leur raison d'être.

Ce que je veux faire, pas seulement avec vous mais aussi avec tous ceux qui paraissent devant le comité, c'est d'essayer d'avoir une bonne idée de l'étendue du fardeau. Est-ce que le secteur privé pourrait s'en accommoder ou est-ce qu'il faudrait faire quelque chose? Je vais vous dire pourquoi je pose cette question. Je me suis rendu compte que le système de réglementation présente certains avantages. Lorsqu'une compagnie ou une organisation a réussi à maîtriser le processus de réglementation et à s'y retrouver dans le dédale de la réglementation, elle a acquis ce que l'on appelle en affaires, un actif supplémentaire. Les entrepreneurs qui savent comment obtenir des

[*Texte*]

who know how to get building permits, know how to get rezoning changes, know how just generally to get through the regulatory maze find that they can perhaps operate more effectively than a developer who is not as adept at dealing with the regulatory maze.

• 1610

That is something I thought you people might have confronted in Nova Scotia as a task force. Just who brings you complaints? Who has said, you know: please do something, because at the same time you could deal almost exclusively with internal aspects of the regulatory process, the more efficient formulation of regulations, testing them against standards such as cost effectiveness, and so on.

Mr. Cleland: I think that is a useful observation, the business of large corporations, large groups being able to respond to the regulation process more effectively. They simply have the resources and I think that is something that came up in a number of examples. One was land developers, as you suggest. The small land developers clearly have a much more difficult time dealing with the regulatory process, which then leads you to the question of whether we have created a system which encourages the trend towards bigness, are we tending to freeze out the little guy, as it were? I think that is an issue and I think a lot of the complaints, the problems that were raised, came from the little guy in a great number of cases.

Extending that, your second comment concerned with the internal processes and so on, I think the number of calls for actual deregulations were few and far between. There were a few areas where that seemed appropriate. For the most part, the call was for easier-to-handle regulations, processes that people could find their way through, better access, better information on what was up, something that they could read without having to hire a lawyer to do it—that kind of thing. I think the answer is that a better process, a more accessible process, in a sense removes a lot of the disadvantage that the individual or the small operator faces. It does not remove it all by any means. I am not sure that is possible, but it does go a considerable step in the right direction.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me get back very briefly to the function of the task force on deregulation. Is its mandate going to terminate at some time in the near future? At that point will you have established a process for dealing with regulations and possibly make other recommendations in relation to regulations?

Mr. Cleland: The process as it stands right now is that as far as particular regulations are concerned, the bulk of the task force has finished its work. They have covered the ground they feel is most important. However, we now have what we are referring to as the interim report which, as I indicated, makes some fairly general proposals, or lays out certain principles.

The next step—and we are into it now—is consultation first of all with departments of government. Deputy heads of government are reviewing or have reviewed the report and commented on it. We hope, assuming the report does become

[*Traduction*]

permis de construction, comment faire modifier les zonages, bref qui savent comment se débrouiller généralement dans le labyrinthe de la réglementation, pensent qu'ils peuvent fonctionner beaucoup plus efficacement que ceux qui peuvent moins bien s'y retrouver.

Je m'étonne que vous n'ayez pas rencontré ce problème en Nouvelle-Écosse en tant que groupe d'étude. Car enfin, qui s'est plaint? Qui a dit: «Pour l'amour de Dieu, faites quelque chose»? Vous pourriez vous occuper presque exclusivement des aspects internes du problème comme la formulation des règlements ou leur évaluation en fonction du coût par exemple ou autre chose du genre.

M. Cleland: Je pense qu'il est très juste de dire que les grosses corporations peuvent s'adapter beaucoup mieux au système de réglementation. Mais si elles peuvent le faire, c'est parce qu'elles ont les ressources nécessaires comme nous l'avons vu à maintes reprises. C'est le cas des entrepreneurs fonciers comme dans l'exemple que vous donniez. Mais le plus petit entrepreneur lui, a beaucoup plus de problèmes parce qu'il ne dispose pas des mêmes ressources, et l'on en vient à se demander si le système que nous avons créé ne favorise pas trop à grossir et grossir tout en immobilisant la petite entreprise à son niveau actuel. C'est un facteur très important à considérer car la plupart des plaintes formulées à cet égard venaient justement de la petite entreprise.

A propos de votre deuxième observation, le besoin de déréglementation en bonne et due forme sur les aspects internes ne s'est rarement fait sentir. Dans certains cas, le besoin existait. Dans la plupart des cas, le besoin consistait à avoir des règlements plus maniables, des systèmes plus faciles à suivre, un meilleur accès aux renseignements et à l'information, des choses écrites en langage assez clair pour ne pas avoir à engager un avocat pour les lire et autres choses de ce genre. Je pense que la réponse réside dans le fait qu'un meilleur système, un système plus facile à comprendre annule beaucoup de désavantages auxquels l'individu ou le petit entrepreneur a à faire face. Pas tous, bien sûr, car je ne crois pas que ce soit possible, mais, chose certaine, c'est un grand pas en avant.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais revenir brièvement au travail du groupe d'étude sur la déréglementation. Est-ce que son mandat doit se terminer bientôt et lorsqu'il sera terminé, aurez-vous établi un système qui permettra de faire face aux problèmes de la réglementation et peut-être de faire des recommandations sur le sujet?

M. Cleland: En ce qui a trait aux règlements en particulier, le groupe considère que le gros du travail est terminé. Les secteurs qui d'après lui méritaient le plus d'attention ont été couverts. Nous avons maintenant terminé ce que nous appelons notre rapport intérimaire qui, comme je l'ai déjà dit, contient quelques propositions d'ordre plutôt général et énonce certains principes.

Nous somme présentement en train de mener une consultation auprès des ministères. Les hauts fonctionnaires ont passé en revue ou sont en train de passer en revue le rapport et l'ont commenté. Nous espérons ensuite, si le rapport devient public,

[*Text*]

public, to consult as well with some members of the public on the subject. Then we will draw up a final report which will take the general principles and flesh them out, as it were, into some sort of structure, some more explicit notion of the kind of process that should be adopted. That report will then be delivered to government and, of course, at that point it is up to the government to . . .

Mr. Crosby (Halifax West): I guess what I was trying to determine is whether you are at the beginning of your mandate or half way through it.

Mr. Cleland: I would say we are about three-quarters of the way through it.

Mr. Crosby (Halifax West): Just let me deal very briefly with a couple of suggestions you made because, as you say, we have heard from other people who have made somewhat similar suggestions. You mention more of the enlarged area of legislature in the case of the Province of Nova Scotia and that is something of interest to me anyway, although it has not come. I do not see how you implement it. Did you have in mind that a committee of the legislature would review proposed regulations or review them after they are enacted to determine whether they come properly within the mandate of the enabling legislation?

• 1615

Mr. Cleland: More the latter. I think also just to be in a position to look over regulations after they have been enacted, to accept comment from the public formally or informally.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me say one problem with the post facto examination is that there is a tendency then to have the stamp of approval of the government which, of course, controls the majority of members in the legislature and on the committees, so you know the conclusion before you start the review, to a degree.

Ms. Patricia Hyland (Register of Regulations, Province of Nova Scotia): Yes, that has created a problem for us. We have looked at that from both sides and there are a lot of advantages to a review before, but we have found difficulties in how to put that into the structure and have it work effectively.

Mr. Cleland: The idea of incrementalism—and maybe this is a naive hope—but at the very least if the thing is being tabled in the legislature, if they have the opportunity to review them, things are seeing the light of day and I think that is a step in the right direction.

Mr. Crosby (Halifax West): There is no question of just tabling in the legislature. This does not accomplish anything.

Mr. Cleland: No, I appreciate that.

Mr. Crosby (Halifax West): It really has a mandate to look at it.

Mr. Cleland: It has to be with a mandate.

[*Translation*]

faire une consultation auprès de certains membres de la population. Par la suite, nous allons rédiger le rapport final en organisant les principes énoncés en une structure et en les étoffant pour donner une idée précise du système qui devrait être adopté. Ce rapport sera alors remis au gouvernement et ce sera à lui de . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce que j'essayais de savoir, c'est où vous en êtes dans votre mandat? A début? Au milieu?

M. Cleland: Je dirais que nous en sommes aux trois quarts.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais revenir brièvement sur quelques-unes des suggestions que vous avez faites, parce que nous aussi nous avons reçu des suggestions semblables. Vous avez parlé d'un élargissement du rôle de la législature pour la Nouvelle-Écosse et cela m'intéresse. Je ne vois pas comment cela pourrait fonctionner. Ce à quoi vous pensez, serait-ce un comité de la législature qui serait chargé de revoir les nouveaux règlements proposés ou de les étudier après leur adoption pour voir s'ils s'insèrent bien dans le cadre de la législation?

M. Cleland: Ce serait plutôt le deuxième cas. Cette mesure ne serait prise que pour nous permettre d'étudier le règlement après son adoption et de recevoir les commentaires du public, de façon officielle ou non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais soulever un problème qui se pose lorsqu'on fait un examen du règlement seulement après son adoption; il y a dans ce cas une tendance à vouloir obtenir l'approbation du gouvernement qui en fin de compte contrôle la majorité des membres de la législature et des comités. Vous connaissez donc les conclusions avant même d'avoir entrepris la révision.

Mme Patricia Hyland (secrétaire à la réglementation, Nouvelle-Écosse): Oui, c'est vrai, cela a présenté un problème pour le groupe. Nous avons examiné la question dans les deux sens. Il y a de nombreux avantages à avoir un examen avant l'adoption du règlement mais nous avons beaucoup de difficulté à voir comment cela pourrait être inséré dans la procédure et faire en sorte que ça fonctionne bien.

M. Cleland: Cela revient à l'idée de progression par étapes. C'est peut-être naïf de ma part, mais je crois que le fait de présenter les choses à la législature, qu'elle les révise, qu'elle les expose, constitue en soi un pas dans la bonne direction.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais présenter les choses à la législature ne règle absolument rien.

M. Cleland: Non, je comprends bien cela.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Elle doit avoir le mandat de les examiner.

M. Cleland: Je suis d'accord avec vous. Elle doit avoir ce mandat.

[*Texte*]

Ms. Hyland: Concerning Nova Scotia, they are not even laid before the House at this particular moment, so we feel that that Parliament should be brought . . .

Mr. Crosby (Halifax West): My time is up and I do not want to delay, but you mentioned a central review agency, an external advisory body. This has been mentioned by others too and, of course, everybody is afraid that is just putting on another level of bureaucracy and that it will add complications.

A review process is not going to be realistic unless there is somebody conducting the review. The question arises, who is that going to be, and if you make it just a departmental officer it is just going to follow along the lines of the normal bureaucratic processes, so one does come to the conclusion that there needs to be some kind of external agency if there is going to be that kind of review. I gather that you have come to somewhat similar conclusions in suggesting a review process monitored by a central review agency, but you do not seem to want to give them the power to deal directly with the regulations.

Mr. Cleland: The other layer of bureaucracy argument is to some extent a red herring. I think if you had a regulatory review agency which did indeed review every regulation as it came through the system, then you would have that kind of problem and I am not sure that we would want to contemplate something like that.

However, if you have an agency which develops guidelines and procedures, if those guidelines and procedures become part of the normal operation of departments and you have a monitoring process, again it is a matter of making some steps in the right direction. If you accept that the kinds of questions we have posed should be asked, if you accept that the public should be consulted, then we are not really talking about another layer of bureaucracy. We are just talking about something which should be done anyway and having a watchdog, as it were, to look it over.

Mr. Crosby (Halifax West): So this central body would also be in charge of the process by which the public is made aware of proposed regulations?

Mr. Cleland: It would presumably formulate guidelines which the departments would be invited to follow.

Mr. Crosby (Halifax West): What would a member of the public do who was concerned with the enactment of a proposed regulation?

Mr. Cleland: It would depend on the circumstances.

Mr. Crosby (Halifax West): I do not want you to dot the "i's" and cross the "t's", but what is your own reaction?

Mr. Cleland: Well, it would depend on the particular circumstances. If a certain regulation was being proposed and it was a regulation of considerable magnitude and the guidelines indicated that that regulation should be developed in consultation and it was not, then I guess the member of the public, and that was one of the ideas, that this external advisory body would have something of an ombudsman's function. The mem-

[*Traduction*]

Mme Hyland: En Nouvelle-Écosse, pour l'instant, les règlements ne sont même pas présentés devant la Chambre et il nous semble que le Parlement devrait être amené à . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mon temps est écoulé et je ne voudrais pas retarder le comité, mais vous avez parlé d'une agence centrale de révision, un groupe consultatif de l'extérieur. Cette suggestion nous a déjà été faite à quelques reprises, mais tout le monde craint que ce ne serait, à toutes fins utiles, qu'ajouter un autre niveau à la bureaucratie et compliquer les choses.

Un système de révision ne pourra jamais être efficace s'il n'y a personne pour le gérer. Il se pose alors une question, qui cela va-t-il être? Si c'est un représentant ministériel, il va suivre la procédure bureaucratique normale. Ceci nous amène donc à conclure qu'il devrait y avoir une agence extérieure au gouvernement s'il soit y avoir une révision. Je suppose que vous avez dû arriver à des conclusions semblables puisque vous suggérez un système de révision assuré pas une agence centrale de révision. Vous ne semblez cependant pas prêt à lui accorder le pouvoir d'agir directement sur les règlements.

M. Cleland: La question du niveau supplémentaire de bureaucratie ne s'applique pas tellement dans le contexte. Si l'agence de révision devait revoir tous les règlements systématiquement, alors nous aurions affaire à ce genre de problème, mais ce n'est pas ce que nous voudrions qu'elle fasse.

Cependant, si l'agence développe des procédures et énonce les lignes directrices qui sont ensuite adoptées par les ministères et que vous avez un système de surveillance, vous avez alors fait des pas en avant. Si vous acceptez que les questions que vous avez posées doivent être posées et que le public doit être consulté, il n'est plus question d'un autre niveau de bureaucratie. En fait, tout ce que nous disons, c'est que quelque chose doit être fait et qu'il dit y avoir un chien de garde pour le surveiller.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce groupe central serait donc aussi chargé d'informer le public sur les règlements proposés?

M. Cleland: Il aurait probablement à préparer des lignes directrices que les ministères seraient invités à suivre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Qu'est-ce qu'un citoyen pourrait faire si l'adoption d'un certain règlement l'inquiétait?

M. Cleland: Cela dépendrait des circonstances.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne voudrais pas commencer à fendre les cheveux en quatre, mais quelle est votre opinion personnelle?

M. Cleland: Ça dépendrait des circonstances. Si un règlement était proposé et que ce règlement était d'une importance considérable et que les lignes directrices indiquaient qu'il y ait consultation et que cette consultation ne se fasse pas, le citoyen pourrait alors s'adresser à l'agence externe. C'était d'ailleurs l'une des idées qui avait été proposées: que cette agence joue en quelque sorte un rôle d'ombudsman. Les citoyens pourraient

[*Text*]

bers of the public would be able to say, you know, something is amiss and hopefully have an avenue into government.

• 1620

Mr. Crosby (Halifax West): It is interesting that you use that word, because we have heard it before in relation to our review, ombudsman type of function. I guess I am going to cross-examine you because we are all dealing abstract things, really. Everybody seems to agree that there should be some consultative process whereby the public knows that a regulation is being proposed so that they can raise objections to it. But the question is, who do they raise objections to and are the objections recorded, so to speak. I mean, do you write to the minister concerned, or do you just write to the government? I thought perhaps you had something more elaborate in terms of a public hearing.

Mr. Cleland: Not developed at this point, no.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you very much.

The Chairman: Thank you. To return to Mr. Russ MacLellan, Member of Parliament for Cape Breton-The Sydneys.

Mr. MacLellan: Mr. Cleland, you mentioned the central review body that would be in charge of reviewing the regulations from time to time. Is that correct?

Mr. Cleland: The way it is envisioned right now—I should be careful. I am speaking for the task force in terms of its current state of thinking and this could change as we consult with departments or as we think about it further. The way it is envisioned right now in the interim report is that that body would not review every regulation as it came through the system. What it would do is monitor the process to ensure that the various procedures were being followed and it would be in a position presumably to advise the policy board, let us say, to which it might report that departments were or were not . . .

Mr. MacLellan: It would overview the whole review process, though, would it?

Mr. Cleland: Yes, it would.

Mr. MacLellan: You also mentioned that external advisory body. What would be the role of that? I think it is important to review regulations but would that not complicate it? You recommend a very large external advisory body. Would that be cumbersome or where do you think that would help?

Mr. Cleland: I think that is a fair comment and the comment has been made that that would complicate things, that it would indeed be cumbersome. I think other criticism have been made that it would not be representative, and that kind of thing. I think what is envisioned is something relatively small, and by that I mean somewhere in the order of 10 to 15 members. It would be appointed on some basis from a fairly broad cross section of the public—business, consumer groups and environmental groups, academics, labour, et cetera.

Its functions would not be specific in the sense of reviewing regulations. Its functions would go to reviewing guidelines as proposed. Are these guidelines for public consultation appropriate? Is there need to have more consultation? I think in

[*Translation*]

au moins dire, vous savez, que quelque chose ne va pas et ainsi avoir une porte d'accès au gouvernement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il est intéressant que vous utilisiez le terme «ombudsman», il a été utilisé en référence à nos travaux à nous aussi. Je pense que je vais essayer de vous pousser un peu plus loin parce que je pense que nous parlons tous en termes plutôt abstraits. Tout le monde semble s'accorder pour dire qu'il devrait exister un système de consultation afin que le public puisse savoir qu'un règlement a été proposé et y apporter ses objections. Mais à qui devraient-elles être soulevées et devraient-elles être enregistrées en quelque sorte. Ce que je veux dire c'est: est-ce que vous écrivez au ministre concerné ou à l'administration gouvernementale? Je me demandais si vous aviez quelque chose de plus élaboré sur les consultations publiques.

M. Cleland: Non, rien d'aussi développé.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci beaucoup.

Le président: Merci. Nous retournons à M. Russ MacLellan, député de Cape Breton-The Sidneys.

M. MacLellan: M. Cleland, vous avez parlé d'un groupe central de révision qui aurait la tâche de revoir les règlements de temps en temps. C'est bien cela?

M. Cleland: Je dois être prudent. J'exprime ce que le groupe d'étude pense à l'heure actuelle. Cela pourrait être changé suite aux consultations ou si nous poursuivons nos réflexions. La façon dont la chose est envisagée présentement dans le rapport intérimaire est que le groupe ne réviserait pas systématiquement tous les règlements qui seraient proposés. Il surveillerait le processus pour voir à ce que toutes les procédures soient suivies et il serait probablement en bonne position pour rapporter au conseil dont il dépendrait si les ministères se conformaient ou non . . .

M. MacLellan: Il surveillerait tout le système alors?

M. Cleland: C'est cela.

M. MacLellan: Vous avez aussi parlé d'un groupe consultatif externe. Quel serait son rôle? Je pense qu'il est important de revoir les règlements, mais est-ce que ça ne viendrait pas compliquer les choses? Vous recommandez un assez large groupe. Est-ce que ce ne serait pas encombrant et où pourrait-il être utile?

M. Cleland: Je crois que ce commentaire est assez juste et il a aussi été dit que cela allait compliquer les choses, que ce serait embarrassant et que le groupe ne serait pas représentatif et autres choses du genre. Le groupe que nous envisageons serait assez petit. Il ne compterait que 10 à 15 membres. Il serait composé à partir d'un échantillonnage assez représentatif de la société, tiré du monde des affaires, de groupes de consommateurs, de groupes travaillant sur l'environnement, du monde du travail et des intellectuels, et cetera.

Les fonctions de ce groupe ne se limiteraient pas seulement à réviser les règlements. Il aurait aussi à réviser les lignes directrices proposées. Sont-elles suffisamment développées en ce qui a trait à la consultation? Devrait-il y avoir plus de

[*Texte*]

specific cases they would also be in a position as a new regulation is coming forward to advise how consultation should be undertaken in that specific case. You know, who should be advised; how best to get at those people. In a sense it is envisioned as a kind of window into the system from outside; people who are more in touch with the community; people who could suggest how you might most effectively get at certain groups.

Mr. MacLellan: One of the main reasons for the study of the task force in general was the paper burden. Do you foresee this central review body as monitoring and being a central agency, a sort of central nervous system of regulatory requests and demands from the province and more or less quarter backing the paper burden problem?

Mr. Cleland: I am not quite sure what you mean by demands for regulation.

Mr. MacLellan: Well, you have various departments that have, perhaps, an overlap, and perhaps you have regulations that some people may decide would be unnecessary. You have a central agency planned. Is this central agency going to co-ordinate all the paper burden and the regulatory requests that are made by the province?

• 1625

Mr. Cleland: Yes, is a simple answer, but I think it is necessary to qualify that. There is a long list of things that that kind of agency might do on paper burden and existing regulations, new regulations, a variety of things—duplication, overlap. I think one of the first tasks that anybody like that would have to undertake is to decide what its priorities are and to what extent. For example, with the task force here, the task force, although it started out on paper burden—at least there was a paper burden project incorporated into the task force—it was decided almost at the outset that paper burden at this point was a low enough priority relative to the other things that it was set aside. To the extent that paper burden overlapped with regulations, it was addressed.

Mr. MacLellan: If you have a review procedure then it is important that the central agency, I would assume, has a way of finding out where the problems are, and perhaps by some certain contact with the actual day-to-day operations or regulatory demands it may be helpful through the day-to-day operations to pinpoint some of the problems.

Mr. Cleland: Yes, I think it would have to do that and I think that monitoring process would keep it in touch with what was really going on.

Mr. MacLellan: Now you mentioned too in your report—and I agree with you—but I want your comments on it as to why you say that we should be careful of a heavy central agency control.

Mr. Cleland: I guess what I mean by that is the notion of a central agency which would, let us say, review and improve every regulation in detail as to its policy content, and so on. I

[*Traduction*]

consultation? Bien souvent, je pense qu'il serait très bien placé pour faire des recommandations sur comment la consultation devrait être faite sur tel ou tel nouveau règlement proposé, pour dire à qui ces recommandations devraient être faites et comment rejoindre ces personnes facilement. Dans un certain sens, ce serait comme une sorte de groupe d'observateurs devant une vitrine, de personnes qui connaissent bien la société et qui peuvent bien conseiller sur les meilleurs moyens d'atteindre certains groupes.

M. MacLellan: L'une des principales raisons d'être du groupe d'étude était l'examen du problème de la paperasserie. Est-ce que vous prévoyez que cette agence centrale devra cumuler les tâches de surveillance en même temps qu'elle devra répondre aux demandes et exigences de la province dans le secteur de la réglementation tout en s'occupant du problème de la paperasserie?

M. Cleland: Je ne suis pas certain de comprendre ce que vous entendez par demandes dans le secteur de la réglementation.

M. MacLellan: Le problème de chevauchement se présente probablement dans un bon nombre de ministères et il se peut que certaines personnes décident que certains règlements sont inutiles. Il y a une agence centrale qui est prévue. Est-ce que cette agence va coordonner les deux activités, la réduction de la paperasse et les problèmes de la province dans le secteur de la réglementation?

M. Cleland: Une réponse très simple serait de dire oui, mais je pense qu'il faut élaborer un peu. La liste des choses dont une agence de ce genre devrait s'occuper est très longue; paperasserie, règlements existants, nouveaux règlements, duplication, chevauchement n'en sont que quelques unes. Sa première tâche devrait être à mon avis de déterminer ses priorités et leur portée. Si l'on prend l'exemple du groupe d'étude, il a commencé à travailler sur la paperasserie au début, enfin, il devait y travailler mais il a été décidé presque en partant que la paperasserie n'était pas prioritaire en comparaison d'autres problèmes et elle a été mise de côté. Elle n'a été considérée par la suite que lorsqu'elle avait des implications dans les problèmes de réglementation.

M. MacLellan: Si vous voulez que le système de révision soit efficace, je suppose qu'il serait très important que l'agence centrale, pour qu'elle puisse trouver où sont les problèmes et s'en occuper, ait des contacts très suivis avec les opérations quotidiennes.

M. Cleland: Oui, je crois que c'est très important et que c'est ce qu'elle devrait faire. Ce système de surveillance la garderait au courant de ce qui se passe vraiment.

M. MacLellan: Vous avez mentionné aussi dans votre rapport, et je suis d'accord avec vous, que l'agence centrale ne devrait pas exercer un contrôle trop serré. J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus.

M. Cleland: En fait, je ne veux pas parler d'une agence centrale qui réviserait chaque règlement dans ses moindres détails pour en améliorer le contenu. Je ne pense pas que ce

[*Text*]

just do not think that is realistic in the sense of a sytem working on a day-to-day basis. But quite apart from that, I think over the long run it really comes down to an issue of management, better management of the system, and that better management has to go on at the periphery or in the line departments at all levels. If you have a system which provides for a policeman over and above everything, then I do not think you are going to encourage that better: management. You are going to have people simply saying: "oh, it does not matter, we can put anything up because it is going to get knocked about anyway."

Mr. MacLellan: You feel the onus should be on the departments and that is where the ultimate responsibility for streamlining the regulatory reform under their jurisdiction should come from.

Mr. Cleland: Ultimately, yes.

Mr. MacLellan: How would the periodic selective review that you mention be carried out?

Mr. Cleland: By the central review agency?

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Cleland: I have not worked out the mechanics of that at this point.

Mr. MacLellan: Do you have any ideas that you are batting around?

Mr. Cleland: I assume that the agency would be aware of the flow of regulations. As the system works in Nova Scotia right now, new regulations are vetted by the policy board which is a committee of Cabinet, prior to going to Cabinet for either making or approval. Presumably an agency of that sort attached to a policy board, which I think is probably the most sensible solution, would be in a position to see that flow, would be on top of that flow as it was coming through. Now, how they would devise a system for dipping into the flow, what things would trigger their interest, I am not sure at this point. I have not really thought that one through.

Mr. MacLellan: Thank you.

The Chairman: Thank you very much.

Could we turn to Mr. Doug Anguish, please.

Mr. Anguish: That you, Mr. Chairman.

I noticed in your comments and in your report you state there should be a careful approach to some things such as sunset clauses and funding of public interest groups. I was wondering if you looked at regulatory budgets under that and would you put those under the same category.

Mr. Cleland: I think probably it does fit into the same category. I will confess not to be totally familiar by any means with regulatory budgets. For example, I know it has been tried, I know it is being used in the U.S.A. I do not know how well it is working there. On first blush it seems to me a little unrealistic. Maybe that is one of those things that would work after we have got the system improved a little bit over the

[*Translation*]

soit concevable sur une base quotidienne. Mais je crois qu'à long terme, cela se résume à une question de gestion, à une question de meilleure gestion du système qui doit s'installer à l'intérieur de tous les ministères, à tous les niveaux. Il ne faudrait cependant pas que le système se dote de «policiers» pour tout surveiller car je ne pense pas que ce serait un bon moyen d'encourager la bonne gestion. Les gens auraient plutôt tendance à dire: «Pourquoi se forcer pour mettre quelque chose sur pied, ça va se faire démolir de toute façon».

M. MacLellan: Vous pensez que cette responsabilité incombe aux ministères et que c'est eux qui devraient entreprendre toute réforme de la réglementation qui est de leur ressort.

M. Cleland: Finalement, oui.

M. MacLellan: Comment s'effectuerait la révision sélective périodique dont vous avez parlé?

M. Cleland: La révision faite par l'agence centrale?

M. MacLellan: Oui.

M. Cleland: Nous ne sommes pas allés dans les détails jusqu'à ce point.

M. MacLellan: Est-ce que vous avez quelques idées auxquelles vous songez là-dessus?

M. Cleland: Je suppose que l'agence surveillerait le flot des nouveaux règlements. De la façon dont le système fonctionne présentement en Nouvelle-Écosse, les nouveaux règlements sont mis au point pas un des comités du Cabinet avant de lui être envoyés pour être faits ou approuvés. Il me semble donc que la solution la plus pratique serait que l'agence soit rattachée directement au conseil chargé des politiques. Cela lui permettrait d'avoir une bonne vue de ce qui se passe au point de vue des nouveaux règlements. Maintenant, comment s'y prendrait-elle pour faire sa sélection, sur quoi se pencherait-elle en priorité, je ne suis pas trop certain. Je n'y ai pas beaucoup pensé en fait.

M. MacLellan: Merci.

Le Président: Merci beaucoup.

Nous passons maintenant à M. Doug Anguish, s'il-vous-plaît.

M. Anguish: Merci M. le Président.

J'ai remarqué dans votre exposé et dans votre rapport qu'il faudrait être prudent dans notre approche au sujet de choses comme les mesures de temporisation et l'attribution de fonds à des groupes d'intérêts publics. Je me demandais si vous aviez considéré la question des budgets réglementés dans ce contexte et si, d'après vous, ils appartiennent à la même catégorie.

M. Cleland: Je pense en effet qu'ils tombent dans la même catégorie. Je vous avouerai cependant ne pas trop m'y connaître en matière de règlementation de budgets. Par exemple, je sais que la chose a été essayée, je sais qu'elle est essayée aux États-Unis. Je ne sais pas si ça fonctionne bien. De prime abord, ça me semble un peu irréaliste. C'est peut-être l'une des choses qui pourraient marcher quand le système se sera un peu

[*Texte*]

short term, but to impose that now I think would be unrealistic.

Mr. Anguish: At this point in your task force then you do not foresee recommending regulatory budgets or rejecting regulatory budgets.

Mr. Cleland: Not rejecting, and I do not think recommending. I do not think the task force has really given it sufficient consideration to do either.

Mr. Anguish: We have also heard several people comment to us on the funding of public interest groups and some of the things that have come up were to be funded from a central agency, others to be funded directly from the agency or the department that is bringing in the regulation. Another avenue of funding public interest groups, or in lieu of funding, would be to have a public interest advocate, I suppose, to intervene on behalf of public interest groups. What are your views on funding public interest groups? Is there one of those systems that might be better than others? Just what are your thoughts on public interest groups?

• 1630

Mr. Cleland: I do not know that I can comment in detail on the particular type of mechanism you might have, but in general I guess there are a couple of things. I think there are some philosophical problems with the idea of funding public interest groups; the question of by doing so are you going to encourage all sorts of spurious interventions? If you have some way of screening, who does the screening and on what basis? I think that raises some fairly serious questions.

On the other hand, I think the argument is there, that funding public interest groups gets around your problem of the little guy's not being able to get at the system. So I think the thing is not completely without merit.

Just adding one more thing, and possibly Pat will want to speak to that. It goes to an earlier comment of the cure being appropriate to the scale of the disease. I am not sure that the disease in every case in Nova Scotia—I do not deny that problems exist—but I question whether the problems are sufficiently serious to warrant the problems and the cost of taking that kind of . . .

Mr. Anguish: Depending on the impact of the regulation.

Mr. Cleland: Yes.

Ms. Hyland: I have some particular concerns about who decides which groups will be funded. Maybe there are other ways of going; for instance, awarding costs on a basis of presentation. I would hate to get to the point where groups got it on a yearly basis because they made more presentations. A very worthwhile view might be lost by not having the chance to make a presentation because cost. Sometimes in Nova Scotia, particularly, just limiting the number of copies that are needed of a presentation, a submission and that sort of thing can probably reduce costs. I think there are other ways of attacking it rather than trying to set up some kind of central agency to decide who is going to get funded.

[*Traduction*]

amélioré à court terme, mais je ne crois pas que ce soit réalisable pour le moment.

M. Anguish: Pour l'instant donc, votre groupe d'étude n'a pas l'intention de recommander que les budgets soient réglementés ou qu'ils ne le soient pas.

M. Cleland: C'est juste. Je ne pense pas que le groupe ait étudié la question assez en profondeur pour pouvoir se prononcer là-dessus.

M. Anguish: Plusieurs personnes nous ont parlé de la question des subventions à des groupes d'intérêts publics. On parlait de fonds accordés par une agence centrale ou par le groupe ou le ministère qui parraine le règlement. Une autre possibilité . . . ou au lieu d'accorder des fonds, on pourrait peut-être avoir un avocat d'intérêt public, qui serait chargé d'intervenir pour le public. Que pensez-vous de la question des subventions aux groupes d'intérêts publics? Quelle serait la meilleure façon de procéder? Enfin, que pensez-vous de toute la question des groupes d'intérêts publics?

M. Cleland: Je ne veux pas me prononcer sur les détails du type de mécanisme qui pourrait exister mais je pense qu'il y a une couple d'aspects à considérer. Il y a certains problèmes de nature philosophique dans l'idée de donner des subventions à certains groupes d'intérêts; y a-t-il danger d'encourager toutes sortes de fausses interventions? Et si l'on se donne les moyens de faire une certaine sélection, qui va la faire et selon quels principes? Je crois que cela soulève des questions assez profondes.

D'un autre côté, l'idée a du bon car donner des subventions à des groupes d'intérêts publics règle le problème du petit entrepreneur, de l'individu qui n'a aucun moyen de se faire entendre. L'idée a donc un certain mérite.

J'aimerais faire un dernier commentaire, et peut-être que Pat aura aussi quelque chose à dire là-dessus. C'est à propos de l'idée déjà énoncée du remède qui doit être choisi en fonction de l'importance de la maladie. Je ne suis pas certain que la maladie dans tous les cas en Nouvelle-Écosse, je ne veux pas dire qu'il n'y a pas de problèmes, mais je me demande si ces problèmes sont suffisamment graves pour justifier les coûts et . . .

M. Anguish: Cela dépend de l'importance du règlement.

M. Cleland: Oui.

Mme Hyland: J'ai certaines inquiétudes à propos de qui décide quels groupes vont être subventionnés. Il y aurait peut-être d'autres moyens de fonctionner comme par exemple de subventionner les coûts par présentation. Il serait très regrettable qu'on en arrive à accorder des subventions annuelles à certains groupes sous prétexte qu'ils ont fait plus de présentations. Il serait très dangereux de perdre des points de vue très intéressants devant l'impossibilité pour certains groupes de faire une présentation à cause des coûts trop élevés. Parfois, et particulièrement en Nouvelle-Écosse, le seul fait de réduire le nombre de copies requises pour faire une présentation, une soumission ou quelque chose du genre peut réduire

[*Text*]

Mr. Anguish: Just a couple more questions, Mr. Chairman. Have you talked at all with members of your legislative assembly about how they feel about having the regulations come before them in the legislature? What I think, I suppose before you answer that, is that I dread the thought of all the regulations under the federal government coming before Parliament, just the extra workload that would create and possible delay in putting forth regulations. What was the reaction if you did, in fact, contact members of your legislative assembly?

Mr. Cleland: I have not personally spoken with members of the legislative assembly about that. My opinion on that is that it is a very real concern. However, I suppose, if nothing else, by virtue of tabling them before the House, by virtue of having a standing committee, which would be in a position to review regulations, their concern could be triggered by an expressed public concern coming to them either in their role as M.L.A.s or through some more formal mechanism. In other words, they could be selective about what they deal with. I do not think it is realistic to suggest that every regulation should be carefully scrutinized. I do not think time is there, for that matter, and in a lot of cases simply the expertise is not there to scrutinize the things thoroughly.

Mrs. Mildred G. Richardson (Co-ordinator, Nova Scotia Office of Deregulation and Paper Burden): I was just going to say, yes, there is an area that I think is very important, particularly in Nova Scotia, where we elect our representative to represent us and our views and to follow, of course, our regulations. We have a large forest industry, and during our task force findings we found there were problems in the forest industry. I suggest that possibly the representative from that area, on either side of the House regardless, should have input into the concerns of that industry if new regulations are being drafted or, in fact, give some consideration to amending all regulations, and this possibly could be part of the central monitoring agency or group. I think you can zero in on particular area. As Mike suggests, there perhaps would be no abundance of them, but I suggest that there would be areas where you could zero in individually on problems with your elected representative. I think it is important that we do not forget that the elected representative is representing the view of the people and legislation regulation is the responsibility of the elected representative to the people.

• 1635

Ms. Hyland: I think the task force feeling was that since the legislators give the power to make regulations, they should at some point review the results of their delegation.

Mr. Anguish: I have several other questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Please continue, Mr. Anguish.

[*Translation*]

les coûts. Je pense qu'il existe d'autres moyens plus efficaces que d'essayer de monter une espèce d'agence centrale pour décider à qui vont aller les subventions.

M. Anguish: Juste deux autres questions, monsieur le président. Avez-vous demandé à des membres de l'assemblée législative ce qu'ils pensaient de l'idée que les règlements leur soient présentés à la législature? Avant que vous ne répondiez, je voudrais vous dire que j'aurais très peur de l'idée de voir tous les règlements du gouvernement fédéral passer devant le Parlement; cela entraînerait une charge de travail plus lourde et occasionnerait sans doute des retards dans la mise en application des règlements. Quelle a été leur réaction, si vous avez posé la question à certains députés?

M. Cleland: Personnellement, je n'en ai pas parlé avec des membres de l'assemblée législative. Je suis d'avis que c'est une préoccupation qui est très réelle. Cependant, je suppose que le simple fait de présenter les règlements devant la Chambre et d'avoir un comité permanent qui serait habileté à les réviser serait suffisant pour les rassurer. Il se pourrait que cette inquiétude soit provoquée par les craintes du public qui leur seraient exprimées à cause de leur rôle de représentant ou qui leur parviendraient par des voies plus officielles. Autrement dit, ils pourraient être sélectifs. Je ne crois pas qu'il serait réaliste de vouloir que chaque règlement soit soigneusement examiné. Je ne pense pas qu'ils en aient le temps et bien souvent je pense que la compétence pour le faire en profondeur n'y serait pas.

Mme Mildred G. Richardson (coordonnatrice, Bureau pour la déréglementation et la réduction de la paperasserie de la Nouvelle-Écosse): Je voulais simplement dire qu'il y a un secteur qui est très important en Nouvelle-Écosse particulièrement où nos représentants sont élus pour nous représenter et pour défendre nos points de vue et bien sûr pour suivre nos règlements. Notre industrie forestière est très importante en Nouvelle-Écosse et notre groupe d'étude nous a permis de voir qu'il y a beaucoup de problèmes de ce côté. Je pense que les députés responsables de ce secteur, peu importe de quel côté de la Chambre ils se situent, devraient pouvoir s'impliquer si de nouveaux règlements sont proposés et même pouvoir amender tous les règlements. Cela pourrait possiblement faire partie des fonctions de l'agence centrale de surveillance. Je pense qu'on devrait se pencher sur certains secteurs en particulier. Comme Mike le disait, il n'y en aurait sans doute pas beaucoup, mais je pense qu'on pourrait faire examiner certains problèmes particuliers par nos députés. Il est important de se rappeler que nos représentants sont élus pour défendre nos intérêts et que la responsabilité de la réglementation leur incombe.

Mme Hyland: Je pense que le sentiment du groupe d'étude à cet égard était que puisque les législateurs déléguaient le pouvoir de faire les règlements, ils devraient de temps en temps examiner les résultats de cette délégation.

M. Anguish: J'ai encore plusieurs questions à poser monsieur le président.

Le président: Allez-y monsieur Anguish.

[*Texte*]

Mr. Anguish: Time permitting, I think I will just ask a final question and pass to another questioner so that other members may have a chance to ask questions.

Do you have an affirmative action program in Nova Scotia? I am impressed that at least this is the first committee that has come before us as witnesses where the female gender overbalances the male gender. I was wondering if that is indicative of any affirmative action program that you have in Nova Scotia. If it is, it is certainly a regulation that is working.

Mr. Cleland: As far as I know, it is not indicative of an affirmative action program.

Mrs. Richardson: It should have been balanced.

Mr. Cleland: It is just indicative of the balance which naturally arose.

Mr. Anguish: Superiority? Survival of the fittest?

The Chairman: Could we turn now to Mr. David Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Cleland, your task force has representatives on it from about 50 members of the public. What were the advantages and the disavantages of having such a broad public representation, which is really unusual, I think, in public commissions or task forces?

Mr. Cleland: I think, dealing with the disadvantages, or maybe disadvantage, first is simply management. It is a large number of people to keep track of, to keep their committees going, six sectoral committees, and Mrs. Richardson will attest to the hard work keeping that on track, plus the steering committee. That is really the only disadvantage as such.

I think the advantage, as it turned out, was the breadth of input that was readily at hand, quite apart from any further input that we got from the public. There were 50 people there who had something to say and also were prepared to do some work to ferret out whatever problems might be there.

Mr. Berger: Would you recommend this as an ongoing approach? For example, what would you think of our putting as one of our recommendations that a number of committees be formed in a number of sectors to work with government in this particular area? How would you look upon that kind of recommendation?

Mr. Cleland: As a central kind of body, I think it is too large on an ongoing basis. I think the kind of advisory committee that is envisioned is considerably smaller than that—as indicated, somewhere in the order of 10 to 15, something that could function as a committee.

The idea of sector committees probably has merit but I would think more on an ad hoc basis, as particular issues were being addressed.

Mr. Berger: I see. Do you get any criticism that the members may have been too representative of industry or business?

Mr. Cleland: Yes, that criticism arose.

[*Traduction*]

M. Anguish: Puisque le temps le permet, je vais poser une dernière question pour que d'autres puissent en poser à leur tour.

Est-ce que vous avez un programme d'action positive en Nouvelle-Écosse? Je suis plutôt impressionné par le fait que vous êtes le premier groupe que nous recevons qui compte plus de femmes que d'hommes. Je me demandais si c'était le résultat d'un de vos programmes en Nouvelle-Écosse. Si c'est le cas, c'est un règlement qui fonctionne drôlement bien.

M. Cleland: En autant que je sache, je ne pense pas que ce soit le cas.

Mme Richardson: Il aurait fallu que ce soit mieux équilibré.

M. Cleland: C'est tout simplement une image assez fidèle de l'équilibre qui s'est manifesté naturellement.

M. Anguish: Supériorité? La loi du plus fort.

Le président: Nous passons maintenant à M. David Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président.

M. Cleland, votre groupe compte environ 50 citoyens. Quels ont été les avantages et les inconvénients à travailler avec un aussi gros groupe? C'est plutôt inhabituel, je pense, dans les commissions publiques et les groupes d'étude?

M. Cleland: En ce qui a trait aux inconvénients, en fait, je dirais qu'il n'y en avait qu'un seul, la gestion du groupe. C'était un assez gros groupe à suivre; six comités à guider et à faire travailler. Mme Richardson peut témoigner du travail ardu que cela a représenté; en plus il y avait le comité directeur et il fallait coordonner toutes ces activités. C'est vraiment le seul inconvénient que nous avons rencontré en tant que tel.

Le gros avantage par contre, c'était le fait d'avoir sous la main un échantillon très représentatif de l'opinion publique en plus de celui que nous sommes allés chercher à l'extérieur. Nous avions 50 personnes sur place qui avaient des choses à dire et qui étaient prêtes à travailler pour dénicher tous les problèmes qui pourraient exister.

M. Berger: Est-ce que vous recommanderiez cela comme une approche permanente? Que penseriez-vous si nous recommandions que des comités soient mis sur pied dans un certain nombre de secteurs pour travailler avec le gouvernement sur la réglementtation? Que diriez-vous d'une telle recommandation?

M. Cleland: En tant que groupe central, je crois que c'est beaucoup trop gros à avoir de façon permanente. Je pense que le comité consultatif que nous verrions serait beaucoup plus petit que cela; de 10 à 15 membres je crois. Enfin, quelque chose qui pourrait fonctionner comme un comité.

L'idée des comités sectoriels a du bon, mais elle devrait être appliqée au besoin, lorsque certains problèmes le commandent.

M. Berger: Je vois. Est-ce qu'on vous a critiqué sur la possibilité que les secteurs industriels ou commerciaux aient été trop bien représentés?

M. Cleland: Oui, cette critique a été faite.

[*Text*]

Ms. Hyland: I think we have had a number of criticisms in that area but I also think it has been useful in that there have been members of every sector of the community represented. Taking into consideration right from the beginning that they had biased points of view, they did not deny their biases but, over the year, they have managed to overcome a lot of their own and look at it from the other side as well.

I think it has been a good education on both sides, particularly for business people who often tend to think their own area is the only area that has to be dealt with in making regulations. I think it woke them up very quickly to the fact that there are other people concerned as well, so I think it was a good education.

• 1640

Mr. Cleland: Yes, very definitely. I think in addition that, woke them up very quickly to the complexities of the beast they were dealing with; that it was not simply a matter of a bunch of bureaucrats digging away in their ivory towers, dreaming up regulations; that there was a ponderous kind of system, that was, that is, an will be diffficult to move.

Mr. Berger: I suppose one of the other advantages, then, would be that you do have broad support for your work throughout the business community. No doubt these people have contacts through people they talk to, so they must be aware of what you are doing.

Mr. Cleland: I suppose that is another of the advantages that I should have included—it gives the thing a certain profile and a certain momentum that carries it on. I think it is very easy for something of this sort to fizzle out and die. People lose sight of it, whether the politicians or the public or the bureaucrats, and when you have 50 people all lined up like that, it has a certain momentum.

Mrs. Richardson: Could I just add to that? After we started it was 60, and the 10 people who had a very definite vested interest and bias, they automatically fell by the wayside of their own initiative. They have realized and appreciate that this was not the purpose of the task force, so they came to two or three meetings appreciating that this was not the case. They just fell by the wayside themselves.

Mr. Berger: I see. You noted on page 15 of your brief that it is important to have a commitment at the political and senior management levels. I suppose the fact that this was a premier's task force indicated to the government departments and agencies that you did have that commitment. Is that helpful?

Mr. Cleland: It gave it a certain amount of clout. That is correct.

Mr. Berger: And what about the senior management levels? How did you get commitments from them? Was it sort of the premier's just saying to them, look boys, this is important to us, or . . .

Mr. Cleland: I think it would be fair to say that the commitment is not yet there, except that in some cases it is. Actually, that illustrates my point. The idea of even the premier himself creating a task force and saying well, we will

[*Translation*]

Mme Hyland: Nous avons en effet reçu beaucoup de critiques à cet égard, mais je pense que ça a aussi été utile du fait que tous les secteurs de la communauté étaient représentés. Il faut prendre en considération qu'au début, chacun avait des points de vue plutôt biaisés. Personne ne le niait mais au cours de l'année, tous ont appris qu'il y a toujours deux côtés à considérer.

Ça a été une très bonne expérience pour tout le monde, et particulièrement pour les gens du monde des affaires qui ont souvent tendance à penser que leur secteur est le seul dans lequel il y a des problèmes de réglementation. En fait, ils se sont très vite rendus compte qu'ils n'étaient pas les seuls à être concernés et je pense que ça a été très bon pour eux.

M. Cleland: Oui, c'est très vrai. En plus, ça leur a fait voir très vite les complexités du monstre auquel ils avaient à faire face. Il ne s'agissait pas tout simplement d'une question de bureaucrates enfermés dans leur tour d'ivoire en train d'imaginer de beaux règlements. Il y avait devant eux un système lourd qui est, qui a été et qui sera toujours difficile à remuer.

M. Berger: Je suppose qu'un autre avantage serait le fait d'avoir un bon appui de la part du monde des affaires, car ces gens-là ont généralement de bonnes antennes et doivent donc sûrement être au courant de ce que vous faites.

M. Cleland: Je suppose que c'est un autre des avantages dont j'aurais dû parler car c'est en effet l'une des choses qui donnent une certaine importance et une certaine allure aux travaux. Un travail de ce genre peut facilement tomber dans l'oubli. Les gens, politiciens, bureaucrates ou citoyens, le perdent de vue facilement. Mais quand vous avez 50 personnes d'impliquées, c'est plutôt difficile de mourir d'oubli.

Mme Richardson: Si je puis me permettre. Au début nous étions 60. Les 10 personnes dont les préoccupations étaient très intéressées et qui étaient biaisées se sont retirées de leur propre chef. Elles ont constaté que le groupe d'étude n'était pas là pour régler les problèmes de ce genre. Elles ont participé à deux ou trois rencontres et se sont ensuite retirées.

M. Berger: Je vois. A la page 15 de votre document, vous dites qu'il est important d'avoir l'appui des niveaux politiques et de la haute direction. Je suppose que le fait que votre grupe d'étude ait été parrainé par le premier ministre indiquait aux ministères et autres agences gouvernementales que vous aviez bel et bien cet appui. Est-ce que c'est vraiment utile?

M. Cleland: Ç a donné beaucoup de poids, en effet.

M. Berger: Et du côté de la haute direction? Comment vous y êtes vous pris? Est-ce que c'est le premier ministre en personne qui leur a dit: «Bon écoutez les gars, c'est important» ou . . .

M. Cleland: Je pense qu'il serait juste de dire que l'appui n'est pas encore là, sauf dans certains cas. Et cela, en fait, vient appuyer ce que je disais. Même le fait que le premier ministre lui-même crée un groupe d'étude et dise, nous allons

[*Texte*]

have regulatory reform, is not going to change the system. It goes to its very nature. That commitment, hopefully, will arise out of seeing proposals which are reasonable, I trust, which are workable.

I think by most of them, from the comments we have received, a problem is recognized, and I think most of them have enough commitment to better management of the public service that, at least in part, that commitment will emerge.

Mr. Berger: Have you taken a look at all at consensus standards, industry standards, or self-regulation as an approach to de-regulation, or an approach to improving the process?

Mr. Cleland: In passing, in one or two areas, but not in any detail.

Mr. Berger: Why not? Have you felt it is not a valid approach, or you just have not had the time to look at it?

Mr. Cleland: I suppose more the latter. I think it arose in discussions on particular regulatory subjects. One that comes to mind is gasoline retailing. It was discussed and recommendations were made to the effect that it was possible or desirable for the regulators to back off. But we have not looked at it generally. I would think that is the type of thing that an ongoing central review agency would want to look at.

Mr. Berger: In the area of gasoline retailing, did you explore that? Did you find it is a valid approach?

Mr. Cleland: A recommendation was made by the subcommittee on the subject. I think the members had certain reservations. The recommendation arose from people who were in the industry. As a consequence of the reservations on the subcommittee and on the steering committee, the recommendation that went forward was a bit equivocal, I would say, and simply recommended a review of the whole approach. I think it was an area that the members felt, rightly, was rather complex. It involved a lot of different interests, asking for different responses, and it would be inappropriate for them to jump in with a recommendation.

Ms. Hyland: I think that is an area where the task force has had an effect too in that it started dialogue on a number of matters in that same light, by recommending reviews and forcing agencies to take a look at what was going on within their bounds. And I think that has been another advantage to having an outside group look at it.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I have further questions, but I can come back afterwards.

The Chairman: I will come back to you. Mr. Chuck Cook, please.

Mr. Cook: Well, you have hit it all around the thing.

The Chairman: Be nice now, Chuck.

[*Traduction*]

revoir la règlementation, ne changera pas le système. Le système est fidèle à lui-même. Je crois que cet appui viendra tout naturellement lorsque des propositions raisonnables et qui ont des chances de fonctionner auront été faites.

Je pense que la plupart des hauts fonctionnaires, si je me fie aux commentaires reçus, sont conscients du problème et je pense que l'idée d'une meilleure administration de la fonction publique leur tient assez à cœur pour que cet appui se manifeste.

M. Berger: Avez-vous examiné les normes d'uniformité, les normes industrielles ou l'auto-réglementation comme approche possible à la déréglementation ou pour améliorer le système?

M. Cleland: En passant seulement, dans un ou deux cas, mais pas en détail.

M. Berger: Mais pourquoi pas? Est-ce que vous avez trouvé que ce n'était pas une bonne approche ou bien est-ce que vous n'avez tout simplement pas eu le temps d'y regarder de plus près?

M. Cleland: Nous n'avons pas tellement eu le temps en effet. Le sujet a cependant fait surface lors de certaines discussions sur des règlements particuliers. Celui qui me vient à l'esprit concerne la vente au détail de l'essence. Le sujet a été discuté et il en est résulté des recommandations à l'effet qu'il serait souhaitable que les régulateurs se retirent de ce secteur. Mais nous n'avons fait qu'effleurer la question. Je pense que c'est ce genre de problème qui susciterait l'intérêt d'une agence centrale permanente de révision.

M. Berger: Avez-vous exploré le secteur de la vente au détail de l'essence? Avez-vous trouvé que c'était une approche valable?

M. Cleland: Une recommandation a été faite par le sous-comité sur le sujet. Je pense que les membres ont exprimé quelques réserves. La recommandation était venue de membres de l'industrie-même. Et c'est pour cette raison et à cause des réserves émises par le sous-comité et le comité directeur que la recommandation qui a été faite était plutôt vague et ne recommandait qu'une révision de toute l'affaire. Je pense que les membres ont senti, et avec raison, que c'était un secteur plutôt complexe, qui impliquait un grand nombre d'intérêts très divers appelant tous des solutions très différentes et qu'il serait plutôt inapproprié pour eux d'arriver avec une recommandation.

Mme Hyland: Je pense que c'est encore un autre secteur où le groupe a eu une bonne influence. Il a amorcé la discussion sur plusieurs sujets en recommandant des révisions et en forçant les agences à examiner ce qui se passait chez elles. Je pense que c'est là un autre des avantages d'avoir quelqu'un de l'extérieur pour faire la révision.

M. Berger: Merci monsieur le président. J'ai d'autres questions, mais j'y reviendrai plus tard.

Le président: Je vous repasserez la parole plus tard. M. Chuck Cook, s'il-vous-plaît.

M. Cook: Vous êtes tous passés à côté de la question.

Le président: Soyez gentil Chuck.

[*Text*]

Mr. Cook: I am going to be very nice because I think I have solved the whole problem, and I think it is inferred from your notes here. I will put the proposal to you and then you tell me why it would not work in terms of regulatory reform. How about a regulatory commission? Now, then, they either have to disallow or affirm every regulation before it can become law, before it is promulgated. They can do this if it is a simple regulation such as, because fire trucks are getting longer it has to be 18 feet from a fire hydrant rather than 15 feet from a fire hydrant, and it can be done with paper and very quickly.

But if it is a set of regulations involving an industry or involving private business, then the department proposing these regulations would have to appear before this commission and justify them. Intervenors from the industry could come and say, "Here, we disagree with this and here is why". They would still have, in other words, almost a quasi judicial function in terms of those regulations as to whether they were right, proper, or not.

The other factor is where there is conflict of regulations. Any member of the public who has run into conflict of regulations could petition the commission to hear the conflict and then it would be the commission's job to get the two departments that had conflicting regulations to sort it out right then and there.

We are presuming now that the provincial government would back the thing strongly, and that any department that proposed a set of regulations which were even partially or substantially disallowed would really get their knuckles rapped. It would be a very bad mark on a bureaucrat's record, the fact that he wanted to have a regulation which obviously was ill thought out or not proper, or was going to cost too much to industry, and so on.

Does this not solve most of the problems? Tell me why it will not work.

Mrs. Richardson: Is that an appointed board or a commission?

Mr. Cook: A commission, yes.

Mrs. Richardson: Appointed?

Mr. Cook: Appointed by the provincial government, yes. A quasi judicial board, I suppose, is the best way to look at it.

Mr. Cleland: My quick response to that is that I guess the nature of our governmental system and what is regulation-making? Regulation-making is essentially policy-making or a reflection of policy.

Mr. Cook: I forgot to mention that. The commission, of course, would examine the enabling legislation and check the regulations as to whether they conform to the policy as indicated by that legislation. And, of course, if it did not, instantly, the regulation is disallowed.

Mr. Cleland: The problem there would be that the enabling legislation—and, of course, that perhaps raises another issue. Typically, the enabling legislation is left relatively vague as to what the intent is in that the government is given rather a

[*Translation*]

M. Cook: Oui, vous allez me trouver très gentil, parce que je pense que j'ai la solution au problème. Ça m'a été inspiré par votre exposé je crois. Je vais vous dire ce que j'ai en tête et vous me direz pourquoi ça ne pourrait pas fonctionner. Que penseriez-vous d'une commission de la réglementation? Elle aurait pour mission de rejeter ou de confirmer tous les règlements avant qu'ils n'aient force de loi, avant qu'ils ne soient promulgués. Elle pourrait le faire s'il s'agissait par exemple d'un simple règlement sur la distance à respecter lorsqu'on se stationne près d'une bouche d'incendie et elle pourrait faire cela très rapidement.

Dans les cas qui impliqueraient une industrie ou le secteur privé, le ministère proposant la série de règlements devrait paraître devant elle et défendre ces règlements. Les représentants de l'industrie seraient invités et pourraient dire sur quoi ils ne sont pas d'accord et pourquoi. En fin de compte, elle aurait un rôle quasi judiciaire sur la réglementation, sur l'à propos et le bien-fondé des règlements.

Elle pourrait aussi s'occuper des cas de règlements qui entrent en conflit. Toute personne qui aurait eu des problèmes de cette nature pourrait demander à la commission d'enquêter sur le sujet et il appartiendrait alors à la commission de réunir les deux ministères impliqués pour régler le problème sans délai.

Il faudrait que le gouvernement provincial appuie très fortement cette commission et aussi que les gens du ministère proposant des règlements maladifs se fassent taper sur les doigts. Ce serait un très mauvais point au dossier d'un fonctionnaire que d'avoir voulu présenter un règlement qui n'était pas bien pensé ou incorrect ou qui allait provoquer des dépenses trop élevées pour l'industrie.

Cela ne résoud-il pas la majorité des problèmes? Dites-moi pourquoi ça ne pourrait pas fonctionner.

Mme Richardson: Est-ce qu'il s'agirait d'un conseil nommé ou d'une commission?

M. Cook: D'une commission, oui.

Mme Richardson: Nommée?

M. Cook: Nommée par le gouvernement provincial, oui. Un groupe qui aurait des pouvoirs quasi judiciaires en fin de compte.

M. Cleland: La première réponse qui me vient à l'esprit c'est que le tout tient à la nature-même du système gouvernemental et à la définition que l'on donne à «faire des règlements». Faire des règlements en fin de compte c'est établir des politiques ou une réflexion des politiques.

M. Cook: J'ai oublié de mentionner cela. La commission devrait évidemment examiner la loi afin d'être en mesure de vérifier si les règlements proposés en respectent bien l'esprit et, s'ils le font pas, les rejeter immédiatement.

M. Cleland: Le problème à ce moment-là serait que la loi . . . mais cela amène une autre question. Normalement, vous voyez, la loi elle-même est relativement vague, le plus souvent, en ce qui a trait à son but parce que le gouvernement

[*Texte*]

large degree of latitude to develop policy within that under that legislative umbrella.

So I do not think it is reasonable to presume that the policy will be set before the regulatory commission in sufficient detail for them to be able to make the kinds of judgments. Essentially it is a political process, and my feeling would be that it should be part of the elected political process rather than removed in the form of a commission.

Mr. Cook: But it is not now, because the department makes regulations which really never get back to the political process.

Mr. Cleland: Well formally they do in the sense that they go through Cabinet. I appreciate the point you are making.

Mr. Cook: Allegedly it goes through Cabinet.

Mr. Cleland: Well, yes, all right. Cabinet makes regulations. Whether they look at them or not is another question.

Mr. Cook: Exactly.

Mr. Cleland: I agree. I guess in that case it is a question of the devil you know versus the devil you do not. I am not sure that the accountability in the commission form would be any greater than it is right now. Commissions and one of the issues that arises in this whole question of regulatory reform is the accountability of statutory regulatory agencies or authorities, or whatever you want to call them. The commission that you describe, I think, could easily become that type of agency more or less removed from control of anybody. I think if the bureaucrats are doing it, they are still at least more likely to be under the thumb of the elected representative.

• 1650

Mr. Cook: It will not work?

Mr. Cleland: I think it has its problems.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Supplementary questions?

Mr. Berger: What about the area of paper burden? I do not know if you dealt with it specifically in your brief, but what were your findings there? Is there a problem in Nova Scotia?

Mr. Cleland: Mrs. Richardson, before the task force on deregulation was formed, was appointed in the Department of Development to undertake a paper burden project and she reviewed the paper burden issue with all provincial departments.I think it is fair to say that the outcome of that was that there were indeed a number of areas where paper burden was a problem, but generally speaking paper burden generated by provincial requirements as compared to federal requirements is a relatively minor issue. I think most of the complaints that we hear go particularly to things like Statistics Canada and it is an issue, but its magnitude may be overstated.

Mr. Berger: In that respect are there any things you have to say about federal paper burden, anything you have learned

[*Traduction*]

veut se laisser assez de latitude pour être en mesure de développer des politiques connexes sous le couvert de la loi.

Je pense donc qu'il serait illusoire de croire que la politique serait présentée à la commission avec suffisamment de détails pour qu'elle puisse porter ce genre de jugement. Essentiellement, c'est un processus politique et personnellement, je pense qu'il devrait demeurer ainsi plutôt que d'être confié à une commission.

M. Cook: Mais ça ne l'est sûrement pas à l'heure actuelle parce que les ministères font les règlements qui ne sont jamais soumis au processus politique en fin de compte.

M. Cleland: Officiellement ils le sont parce qu'ils passent devant le Cabinet. Je comprends cependant ce que vous voulez dire.

M. Cook: Disons qu'ils passent devant le Cabinet.

M. Cleland: Eh bien. Bon, c'est vrai. Officiellement le Cabinet fait les règlements. Maintenant, s'il les regarde ou non, c'est une toute autre histoire.

M. Cook: Exactement.

M. Cleland: Oui, en fin de compte, je suis d'accord. C'est vraiment une question de choisir le moindre de deux maux car je ne pense pas qu'une commission serait plus responsable que ce que nous avons à l'heure actuelle. La question des commissions et de la responsabilité des autorités ou des agences, si vous voulez, chargées de s'occuper de la réglementation statutaire ont été d'autres sujets qui ont soulevé des problèmes. La commission dont vous parlez, je crois, pourrait très bien devenir ce genre d'agence qui échapperait plus ou moins à tout espèce de contrôle. D'un autre côté, si les fonctionnaires s'en occupaient, ils le feraient vraisemblablement sous l'autorité des députés.

M. Cook: Donc, ça ne fonctionnerait pas?

M. Cleland: Je pense que ce n'est pas tout à fait exempt de problèmes.

M. Cook: Merci.

Le président: Est-ce qu'il y a d'autres questions?

M. Berger: A propos du problème de la paperasserie. Je ne sais pas si vous en avez parlé spécifiquement dans votre rapport, mais qu'avez-vous trouvé là-dessus? Est-ce un problème en Nouvelle-Écosse?

M. Cleland: Avant la création du groupe d'étude sur la déréglementation, Mme Richardson avait été assignée au ministère du Développement pour entreprendre un projet sur la paperasserie. Elle a examiné le problème dans tous les ministères provinciaux. Je crois que la conclusion a été qu'il y avait évidemment un certain nombre de secteurs où la paperasserie était un problème, mais en général le problème engendré par les exigences provinciales était beaucoup moindre que celui engendré par les exigences fédérales. La plupart des plaintes portaient sur des secteurs comme Statistique Canada. C'est un problème, mais il se pourrait que l'on ait exagéré son ampleur.

M. Berger: A cet égard, auriez-vous des choses à dire sur le problème de la paperasserie au fédéral? Avez-vous appris des

[*Text*]

about it, seeing that we are a federal task force and we could learn by it.

Mrs. Richardson: The most common complaint I found was that periodicals, papers and forms and things were being sent to people unsolicited and they were just simply throwing them in the garbage. We have a farmer receiving publications on beautification of forestry that has nothing to do with his expertise. The hairdressers and beauty salons complain about requests as to how many gallons of water they use, and how many towels they use and how long does it take to cut somebody's hair. To them—at least a small business perhaps having a profit of only $10,000 or $12,000 a year—it was not cost effective so you were forcing people to break the law.

As a matter of fact, there were a lot of areas they interpreted as being law, but in fact they were volunteer forms. These small store owners with small businesses interpreted these as being law and that there was some penality. One of the suggestions we made was that if a form was a volunteer form, it should have "volunteer" printed in very large letters across the top. It is not that they were being intimidated by this constant barrage of paper forms and periodicals from Statistics Canada, but I do understand in more recent months that this has been discontinued to a great degree.

Mr. Cleland: I think what comes out of that, at least from what we heard talking to people in Nova Scotia, is all the requests for information were as often as not generating false information or guesses, which means you may be getting the statistic but it is highly questionable that value it has.

Mrs. Richardson: A chap who worked at the Customs, as matter of fact, told me that recently—and this was a young student—they just ignored four forms they were required to fill out because it was just a waste of time.

Mr. Berger: Do you have any kind of systematic report or a study that was made of that?

Mrs. Richardson: I made a report at the time and we determined that it was primarily—the things we were concerned about on the local level . . .

Mr. Berger: Could we get a copy of that report?

Mrs. Richardson: Yes, there is one available and we would be more than pleased to supply you with it. I think the priority concern with the small businessman in Nova Scotia was the fact they get a form and there would be no contact person on it. There would be no off the street address, there would be material that did not relate to the requests being made, the forms just were not being drafted to be effective for a request. Also I found with people applying for loans from the government they are asking questions that did not relate to the request. Consequently they were so complex that I had one young fellow tell me that after he looked at the form—and he had extreme expertise in his field, but he was not a bookkeeper, accountant or a lawyer—being fearful of being denied the

[*Translation*]

choses qui pourraient nous intéresser et nous instruire sur le sujet en tant que groupe d'étude fédéral?

Mme Richardson: La plainte qui nous a été le plus souvent formulée concernait les périodiques, documents, formulaires et autres choses du genre qui sont envoyés aux gens sans qu'ils les aient demandés et qu'ils jettent tout simplement. Il y avait un fermier qui recevait des publications sur la mise en valeur des terrains et sur la foresterie, qui n'avaient rien à voir avec ses intérêts. Il y avait aussi les propriétaires de salon de beauté et les coiffeurs qui se plaignaient à propos des demandes qu'on leur adressait sur combien de gallons d'eau ils utilisaient et combien de serviettes et quel était le temps requis pour couper les cheveux d'un client. Pour eux, une petite entreprise qui se faisait à peine un profit de $10,000 à $12,000, ce n'était pas rentable. Ils étaient forcés d'enfreindre la loi.

En fait, il y avait beaucoup de choses qu'ils interprétaient comme faisant partie de la loi alors qu'elles n'étaient en fait que demandées et non exigées. Ces propriétaires de petites entreprises pensaient même que certaines pénalités y étaient rattachées. L'une des recommandations que nous avons faites dans le cas des formulaires à remplir sur une base volontaire consistait à faire imprimer le mot «volontaire» en très grosses lettres en haut du formulaire. Je ne pense pas qu'ils étaient vraiment gênés par ces arrivages réguliers de formulaires et de périodiques de Statistique Canada, mais je crois que ça a beaucoup diminué dans les derniers mois.

M. Cleland: Je pense que ce qui ressort de tout cela, du moins pour la Nouvelle-Écosse c'est que les demandes d'information génèrent souvent des faux renseignements ou des renseignements approximatifs, ce qui revient à dire que vous obtenez vos données mais que leur valeur est très discutable.

Mme Richardson: Une personne qui travaillait aux Douanes, en l'occurrence, m'a avoué dernièrement, et c'était un jeune étudiant, qu'ils avaient volontairement omis de remplir quatre formulaires qu'ils devaient remplir parce que c'était une perte de temps.

M. Berger: Est-ce que les résultats de votre projet ont été mis sur papier?

Mme Richardson: Oui, j'ai fait un rapport qui touche surtout les problèmes locaux.

M. Berger: Est-ce que nous pourrions en avoir une copie?

Mme Richardson: Oui, je me ferai un grand plaisir de vous en faire parvenir une copie. Je pense que le problème qui troublait le plus petit entrepreneur en Nouvelle-Écosse était le fait de revevoir un formulaire et de n'avoir aucune personne à contacter en cas de besoin. Bien souvent il n'y avait aucune adresse, le guide pour remplir le questionnaire n'était pas le bon, les formulaires n'étaient pas faits de façon à obtenir avec justesse les renseignements demandés. Des personnes qui faisaient des demandes de prêts au gouvernement nous ont aussi rapporté qu'on leur posait des questions qui n'avaient rien à voir avec leur demande. Certains formulaires sont si complexes qu'après les avoir regardés, de peur de voir sa demande rejetée, un jeune homme avait dû engager un avocat à $80 l'heure pour

[*Texte*]

benefits of this application did in fact hire a lawyer to the tune of $80 to fill that form out for him.

• 1655

These types of things are very minor and perhaps even domestic, but they are of major concern to a very small business. They just cannot seem to cope. Garage operators were, in fact, being almost forced to hire accountants which they could not afford.

Mr. Berger: Thank you, Mrs. Richardson.

A final question. In the area of confidentiality, have you had any concern expressed by industry that they had been required to submit information which could affect their competitive advantage, or in which they had a substantial investment and therefore asked you for restrictions or a code on the manner in which such confidential information would be used?

Mrs. Richardson: Yes, from the Manufacturing Association of Nova Scotia, one chap informed me that he thought material that came from his office ended up in Ontario. This was information he had given under what he thought was a confidential form.

Mr. Berger: You mean it was submitted to Nova Scotia and ended up . . .

Mrs. Richardson: It was submitted to Statistics Canada.

Mr. Berger: To Canada and it ended up in Ontario?

Mrs. Richardson: Yes, he felt that a competitor had ended-up with a lot of his confidential material.

Mr. Berger: And this is a Nova Scotia company?

Mrs. Richardson: Yes.

Mr. Berger: Submitting it federally and the information ending up in Ontario?

Mrs. Richardson: This was a verbal conversation I had with him, yes.

Mr. Berger: Have you had any formal submissions, though, by any companies or by industry associations requesting that guidelines be established with respect to the use of information that is submitted?

Mrs. Richardson: No.

Mr. Berger: You do make a recommendation though, on page 10 that:

> The procedure should have provision for by-pass in cases of confidentiality.

That is the review of . . .

Mr. Cleland: That is in the review of new regulations. The examples that come to mind there are particularly tax-type regulations. There may be others, but that is the best example.

Mr. Berger: I see. Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

[*Traduction*]

les remplir. Sans être teneur de livre, comptable ou même avocat, il s'y connaissait pourtant bien en la matière.

Ce genre de choses n'a pas l'air bien important en soi, c'est peut-être même de simples questions de cuisine, mais elles sont très importantes pour la petite entreprise. Elle ne semble tout simplement pas capable de s'y ajuster. Des propriétaires de petits garages ont été presque forcés en fait d'engager des comptables, ce qu'ils ne pouvaient se permettre.

M. Berger: Merci, madame Richardson.

Une dernière question. Du côté du caractère confidentiel de certaines choses. Est-ce que l'industrie vous a énoncé des craintes sur certains renseignements qu'on leur demandait de fournir et qui auraient pu mettre en jeu leur position sur le marché ou certains investissements si divulgués? A-t-elle réclamé qu'il y ait des restrictions ou un code sur la manière dont ces renseignements confidentiels seraient utilisés?

Mme Richardson: Oui, l'Association des manufacturiers de la Nouvelle-Écosse l'a fait. Quelqu'un me disait qu'il pensait que certains renseignements qui venaient de chez lui avaient abouti en Ontario. Il s'agissait de renseignements qu'il avait donnés sur un formulaire qu'il croyait confidentiel.

M. Berger: Vous voulez dire qu'ils avaient été remis en Nouvelle-Écosse et qu'ils ont abouti . . .

Mme Richardson: Ils avaient été soumis à Statistique Canada.

M. Berger: A Statistique Canada et ils ont abouti en Ontario?

Mme Richardson: Oui, la personne en question trouvait que l'un de ses compétiteurs possédait beaucoup de ses secrets.

M. Berger: Et, s'agit-il d'une compagnie de Nouvelle-Écosse?

Mme Richardson: Oui.

M. Berger: Une compagnie avait donné des renseignements au gouvernement fédéral et ces renseignements aboutissent en Ontario?

Mme Richardson: C'était une conversation verbale que j'ai eue avec le monsieur, alors . . .

M. Berger: Est-ce que vous avez reçu des demandes formelles de la part d'industries ou de compagnies à l'effet que des lignes directrices soient données sur l'utilisation des renseignements qu'elles fournissent?

Mme Richardson: Non.

M. Berger: Vous faites cependant une recommandation, à la page 10 vous dites:

> La procédure devrait permettre certains détours dans les cas où l'aspect confidentiel de certaines choses l'exigent.

M. Cleland: C'est dans le cas de révision de nouveaux règlements. Les exemples qui me viennent à l'esprit touchent particulièrement les règlements sur la taxation. Il peut y en avoir d'autres, mais c'est le meilleur exemple.

M. Berger: Je vois. Merci. Merci monsieur le président.

[*Text*]

The Chairman: Any supplementary questions? I have a couple. Everybody that has come before us has talked about the need for consultation and advance notice. Have you worked out any formulae for achieving that? You have indicated that advance notice should go out at a very early stage. I assume that you follow that up with consultations after the advance notice goes out, and you have a priority of magnitude depending on the type of regulation. How do you establish who the notice goes to and how you get it out?

Mr. Cleland: Frankly, I would say we have not come to grips with the details of that. In terms of specifics, yes, it is possible to sort of get a feel for what you do, but in terms of design procedures, no, we have not gone that far yet.

The Chairman: You mentioned the overlap and duplication problem as being fairly substantial. Could you give us some details of this?

Mr. Cleland: Sure.

The Chairman: Quite frankly, we are finding out that most people feel it is not a problem, federal-provincial.

Mr. Cleland: Well, all right, in this case I would not think in terms of federal-provincial so much as within the provincial government or provincial and municipal. I will give an example of each. In the provincial government one that came up, and recommendations were made by the task force, was in liquor licensing. There was concern that the liquor licensing regulations had all sorts of requirements which were also dealt with by municipal zoning, with public health regulations, and that a person could be sent from pillar to post trying to track down what all the regulations were, when in the view of the tourism indutry particularly a liquor licence should be granted on the basis of criteria specific to that.

That problem can be beaten, or at least it can be reduced, by better co-ordination. There is an argument to be made that a certain amount of duplication is useful, because you make sure that nobody sneaks in when they are violating one set of laws, but it is seen as a real problem. The provincial-municipal one that comes up is in land use regulation, particularly in the Halifax-Dartmouth area, where we have a regional development plan that requires development permits and you also have to get development permits from the municipality, a building permit and a development permit, public health permits and highways permits and things like that.

• 1700

A lot of that is not duplication. A lot of them cover different things although there is an element of that. That really goes more to the question of a lot of different things you have to do in the view of the public or the people we talked to, you should be able to do at one point.

The Chairman: You have been in this game a lot longer than we have. You have had a chance to see the way in which we are proceeding by way of preliminary report, inviting many submissions from the public at large and also selective mail-

[*Translation*]

Le président: Y a-t-il d'autres questions. J'en aurais quelques unes à poser. Tous ceux qui se sont présentés devant nous ont parlé du besoin qu'il y ait des consultations et des préavis. Avez-vous réussi à systématiser cela convenablement? Vous avez précisé que les préavis devraient être envoyés très à l'avance. Je suppose que vous entamez ensuite les consultations lorsque les préavis sont sortis et que vous allez par ordre d'importance dépendant du type de règlement. Comment décidez-vous à qui le préavis ira et comment l'envoyer?

M. Cleland: Franchement, les détails m'échappent. Spécifiquement, oui, il est possible de deviner ce que nous devrions faire, mais dans les grandes lignes nous n'en sommes pas là.

Le président: Vous avez dit que les problèmes de duplication et de chevauchement étaient assez sérieux. Pourriez-vous donner plus de détails?

M. Cleland: Certainement.

Le président: Pour être franc, on nous dit que ce n'est pas tellement un problème du côté fédéral-provincial.

M. Cleland: Très bien. Dans ce cas, je ne penserais pas tellement au contexte fédéral-provincial mais plutôt en termes de problèmes internes au gouvernement provincial ou dans ses relations avec le municipal. Je vais vous donner un exemple de chacun. L'un des problèmes qui est ressorti et sur lequel le groupe d'étude a fait des recommandations touchait les permis de vente de boissons alcoolisés. Le problème était en fait que les règlements là-dessus présentaient toutes sortes d'exigences qui étaient régies aussi par le zonage municipal et les règlements sur la santé publique. Quelqu'un pouvait donc être constamment envoyé de Caïphe à Pilate en essayant de les découvrir toutes. Pour l'industrie touristique, cependant, un permis de vente de boissons alcoolisés ne devrait être accordé qu'en se basant sur des critères qui lui sont propres.

Ce problème pourrait être résolu ou à tout le moins réduit par une meilleure coordination. Il faut cependant dire qu'un certain pourcentage de duplication n'est pas mauvais parce qu'il rend plus difficile de contrevenir à certaines lois et de s'en sortir. C'est quand même considéré comme un problème. Du côté provincial-municipal, le problème se situe dans l'utilisation des terres, particulièrement dans la région d'Halifax-Darmouth où le plan régional de développement vous oblige à obtenir un permis de la municipalité, un permis de construction, un permis du service de la santé publique, un permis de la voierie et autres choses du genre.

Il y a un certain pourcentage de publication dans ces permis, mais beaucoup ne le sont pas. Cela nous ramène à la question qu'il y a beaucoup de formalités à remplir ou, come l'ont exprimé les gens à qui nous en avons parlé, il y a beaucoup de formalités qu'à un moment ou à un autre vous devez être capable de faire.

Le président: Vous travaillez dans le domaine depuis beaucoup plus longtemps que nous. Vous avez vu un peu dans votre rapport préliminaire comment nous procédons; en invitant le grand public à nous soumettre des rapports, en envoyant

[*Texte*]

ings and then hearings, government and private sector. Do you have any suggestions for us in terms of the process that we are following here to try to deal with the process of regulation?

Mr. Cleland: One that sort of rises from my last comment in the presentation is that I think there are a number of areas, a number of directions, where there is some pretty clear consensus on improvements that can be made. I would strongly suggest that recommendations in those areas should come forward and some improvements, some change, should be seen to be coming as soon as possible. I think the big issues, the whole consultation problem, for example, in its broadest sense and the business of funding public interest groups and all that is something that is going to take a long time to come to grips with, but I think there are some smaller things that can be achieved more quickly.

The Chairman: Could you give us a quick list of the things that we could implement immediately?

Mr. Cleland: Some of them I think are already coming forward. For example, your task force on service to the public is making a number of proposals relating to access, and so on, which I think can be implemented quickly. That is already being done—I assume it is being done. the idea of a toll free number: well, again, that is already being done. I suppose what I am doing is citing things that are already under way. If I thought about it, I could probably come up with ones that are not being done, but offhand I cannot.

The Chairman: Well, we have got to come up with a final report by December 19. We are sunsetted on that day and we have put 28 suggestions in our paper. How many of those do you think are workable, or that we can make comments on at this time for immediate implementation?

Miss Hyland: If I can just comment on that area of advance notice, which probably is one area where some specifics can be made. You can decide whether advance notice is going to be 60 days, 90 days; whether it is going to be published in weekly newspapers or whether it is going to appear in the *Canada Gazette* and what use that is going to be to anybody if it is in the Gazette; giving out names, addresses of people to contact with respect to new regulations that are coming in if people have comments. I think those are areas where you can come down to some specifics. I think one of the biggest problems right now is that we have all been talking in generalities and philosophies and what we need at this point is some . . .

The Chairman: You think the jury is still out on the role of Parliament versus the role of the executive in terms of this review body, in terms of the consultative process. You have sufficient doubts in these areas that you would not be prepared to act hastily.

Mr. Cleland: Yes, I think that is probably a fair comment. Another thing, just going by past comments, you have a model in the socio-economic impact assessment program and some evidence, I understand, that it is not turning out to be a disaster at least, and it looks like it is achieving some suc-

[*Traduction*]

certains textes en particulier et en tenant des audiences pour les secteurs gouvernemental et privé. Auriez-vous des suggestions sur notre façon de faire à l'égard de la réforme de la règlementation?

M. Cleland: Il y en a une en fait qui vient de la dernière remarque de ma présentation où je dis qu'il y a un bon nombre de secteurs, un bon nombre de directions où il existe un consensus assez clair sur les améliorations qui peuvent être faites. Je suggérerais donc fortement que vous fassiez des recommandations sur ces secteurs afin que des améliorations et des changements soient faits dans les plus brefs délais. Les problèmes d'envergure comme tout le problème de la consultation dans son sens le plus large, et le problème des subventions aux groupes d'intérêts et autres choses du genre vont être beaucoup plus longs à définir. Je pense qu'il y a des choses beaucoup plus simples qui peuvent être réalisées plus rapidement.

Le président: Pourriez-vous nous donner une petite liste de choses que nous pourrions implanter immédiatement?

M. Cleland: Quelques-unes ressortent déjà. Par exemple, votre groupe d'étude sur les services au public a fait une série de propositions en ce qui a trait à l'accès à l'information pour le public. Je crois qu'elles peuvent être implantées rapidement si ce n'est déjà fait. Je pense qu'elles sont déjà en train de se faire. L'idée du service téléphonique sans frais; c'est déjà en train de se faire, je crois. Je suppose que tout ce que je dis touche des choses qui sont déjà en voie de réalisation, mais si j'avais le temps d'y penser, je pourrais sans doute arriver à en sortir des plus originales, mais à pied levé, je ne peux pas.

Le président: Bien, nous devons remettre notre rapport final le 19 décembre. C'est l'échéance qu'on nous a donnée et nous avons fait 28 suggestions dans notre document. Combien d'entre elles sont réalisables ou pourraient être implantées immédiatement à votre avis?

Mlle Hyland: J'aimerais dire que la question des préavis est l'une de celles où il y a moyen de parler de choses assez précises déjà. Vous pouvez décider s'ils vont être envoyés 60 ou 90 jours à l'avance, si vous allez les publier dans des journaux hebdomadaires ou si ce sera dans la *Gazette du Canada* et quelle en sera l'utilité à ce moment. Vous pouvez donner des noms et des adresses pour que les gens aient des points de contact pour faire leurs commentaires sur les nouveaux règlements. Je pense que ce sont là des secteurs où il est possible de parler de choses de façon très concrète. L'un des plus gros problèmes en fait à l'heure actuelle c'est que nous n'avons fait que parler en termes très abstraits et très généraux et qu'il faut maintenant que nous passions . . .

Le président: Vous pensez que la question sur ce groupe de révision du point de vue consultatif se pose encore en termes du rôle du Parlement par opposition au rôle du pouvoir exécutif. Vous avez des doutes assez sérieux à ce sujet pour vous empêcher d'agir précipitamment?

M. Cleland: Oui, je pense que c'est assez juste. De plus, à en juger par certains commentaires, le programme d'évaluation de l'impact socio-économique nous fournit un très bon exemple et je pense que le programme est bien loin d'être un désastre et même que ça réussit assez bien. Il y aurait lieu je pense

[*Text*]

cesses. Extending that model into the area of economic regulation, for example, I think the arguments are pretty sound for doing that. I agree that on a lot of those areas the jury is still out and it will always be out with the role of Parliament versus the executive. I guess it is a matter of if a consensus is achieved in your task force in a lot of ways those things come down to just a matter of judgement.

The Chairman: We do not want to be impractical. Are there any supplementary questions? I would just like to say in closing that I think a lot of us are holding back. We have a lot of questions. We are going on to Toronto tonight to start a couple of days of hearings down there. If we could order that your report be appended to our record as an exhibit and secondly, I think that your experience was very succinctly put forth. Your responses to our questions, I think, give us cause for concern in many areas and cause for hope in many others that we have been investigating.

• 1705

Speaking on behalf, I think, of every member here, our staff and our committee, it has been extremely useful to us and I hope that we can have the opportunity to discuss this with you on an informal basis as we go along, perhaps compare notes on what we are doing and benefit more from your experience.

In conclusion, may I say thank you very much from each one of us for your very valuable input to us. This committee stands adjourned until tomorrow in Toronto at 9 o'clock.

[*Translation*]

d'étendre le programme dans le domaine de la réglementation économique. Je suis d'accord cependant que dans bon nombre de cas, la question se pose et se posera encore en termes du rôle du Parlement par opposition au rôle de l'exécutif. C'est probablement plus une question d'en arriver à un certain consensus à l'intérieur de votre groupe d'étude et bien souvent, ça se ramène à une simple question de bon sens.

Le président: Il faut être pratique. Y a-t-il d'autres questions? Je voudrais tout simplement dire en conclusion que je pense que plusieurs d'entre nous se retiennent. Nous avons beaucoup de questions. Nous nous rendons à Toronto ce soir pour y entreprendre deux jours d'audience. Je pense que vous avez très bien résumé votre expérience. Serait-il possible de joindre votre rapport à notre dossier comme preuve à l'appui. Vos réponses à nos questions nous donnent de bonnes raisons de nous interroger sur certains sujets et de bonnes raisons d'espérer sur beaucoup d'autres.

Au nom de chacune des personnes présentes ici, de notre personnel et de notre comité, je voudrais vous dire que vous nous avez beaucoup aidés et j'espère que nous aurons l'occasion de rediscuter du sujet de façon plus informelle et peut-être de comparer nos documents sur ce que nous faisons afin de bénéficier encore plus de notre expérience.

En conclusion, je voudrais vous remercier de la part de chacun pour votre rapport très précieux. Le comité est ajourné jusqu'à 9 heures demain à Toronto.

Third
class
Troisième
classe

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Thursday, October 16, 1980

Chairman: Mr. James Peterson

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

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

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

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule no 16

Le jeudi 16 octobre 1980

Président: M. James Peterson

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden:

Mr. M. Cleland;

Mrs. M. Richardson;

Ms. P. Hyland.

Du Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden:

M. M. Cleland;

Mme M. Richardson;

Mme P. Hyland.

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

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Thursday, October 16, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 16

Le jeudi 16 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27765—1

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:
Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish — Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:
M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger — MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
David Cook
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, 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 16, 1980
(41)

[*Text*]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Business Committee on Regulatory Reform: Mr. G. French, President, American Can; Mr. R. Dowsett, President, Crown Life Insurance; Mr. D. Walter, Vice-President, E.F. Walter Ltd.; Mr. R. Chaplan and Mr. L. Thibault.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. French made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Business Committee on Regulatory Reform be filed as an exhibit (*See Exhibit "RR-13"*).

At 11:20 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(42)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:34 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Public Interest Advocacy Centre: Messrs. N. Schultz and G. Duncan.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Duncan made a statement and, with Mr. Schultz, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Public Interest Advocacy Centre be filed as an exhibit (*See Exhibit "RR-14"*).

At 1:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(43)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:10 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 OCTOBRE 1980
(41)

[*Traduction*]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 05 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Business Committee on Regulatory Reform: M. G. French, président, American Can; M. R. Dowsett, président, Crown Life Insurance; M. D. Walter, vice-président, E. F. Walter Ltd.; MM. R. Chaplan et L. Thibault.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. French fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par le Business Committee on Regulatory Reform soit déposé comme pièce (*Voir Pièce «RR-13»*).

A 11 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(42)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 34 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Public Interest Advocacy Centre: MM. N. Schultz et G. Duncan.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Duncan fait une déclaration puis, avec M. Schultz, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par le Public Interest Advocacy Centre soit déposé comme pièce (*Voir Pièce «RR-14»*).

A 13 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(43)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 10 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Witnesses: From the Province of Ontario: Mr. A. Gordon and Ms. B. Ward.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Gordon made a statement and answered questions.

At 4:50 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Témoins: De la province d'Ontario: M. A. Gordon et Mme B. Ward.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Gordon fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(44)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 5:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witness: Mr. J. Grafstein.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Grafstein made a statement and answered questions.

At 6:05 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(44)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 17 heures sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoin: M. J. Grafstein.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Grafstein fait une déclaration et répond aux questions.

A 18 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, October 16, 1980

• 0900

[*Texte*]

The Chairman: We are continuing our reference into regulatory reform, and are very happy to have with us today the Business Committee on Regulatory Reform.

Before we start, perhaps I could introduce to you the people who are with us. Down at my far left we have Margot Priest, a member of our staff; Philip Rosen, a member of our staff; then Pierre Deniger, member for Laprairie; David Berger, member of our committee from Laurier; Chuck Cook, from North Vancouver-Burnaby; Howard Crosby, from Halifax West; Russell MacLellan, from Cape Breton-The Sydneys; Gregory Kane, a member of our staff; Eric Milligan, a member of our staff; and David Cook, our Clerk.

Mr. French, I understand that you will introduce to us the members of your group today and then you will be making a short presentation to us.

Mr. Guy French (President, American Can of Canada member, Business Committee on Regulatory Reform): Yes, thank you.

Mr. Chairman, and members of the task force, on behalf of the Business Committee on Regulatory Reform, thank you very much for giving us this opportunity to discuss with you some of the business community's major concerns with Canada's regulatory system.

I am Guy French, President of American Can of Canada. Unfortunately, Mr. Bob Waugh, Vice President and Finance Manager of General Motors of Canada Limited and Chairman of this Committee on Regulatory Reform, is unable to be with us today, so I have, in his absence, been chosen to open our discussions.

Appearing with me are my colleagues from the Business Committee on Regulatory Reform. On my far right—your left—is Rob Dowsett, President, Crown Life Insurance Co., on my far left, your right, is Don Walter, Vice President, E.F. Walter Limited; as well, Laurent Thibault, Executive secretary of the Business Committee and Chief Economist Canadian Manufacturers' Association; and, on my right, is Ron Chaplin, Assistant Executive Secretary of the committee.

The Chairman: I would just like to say, before you start, that we appreciate very much the efforts that have been made by the BCRR to work with us right from the time that this task force was announced. Your early input has been very helpful to us and we appreciate the effort you have gone to to present the brief and to appear before us today.

Mr. French, if you would like to continue with your opening comments.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, on a point of order. Perhaps you could indicate the time limits so that we would all know what constraints we have.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Jeudi 16 octobre 1980

[*Traduction*]

Le président: Nous poursuivons nos audiences au sujet de la réforme de la réglementation et nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui le Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation.

Avant de commencer, j'aimerais vous présenter les gens qui sont réunis ici. en commençant par la gauche, nous avons Margot Priest, membre de notre personnel; Philip Rosen, membre de notre personnel; puis Pierre Deniger, député de Laprairie; David Berger, député de Laurier; Chuck Cook, de Vancouver-Nord-Burnaby; Howard Crosby, d'Halifax-Ouest; Russell MacLellan, de Cap-Breton-The Sydneys; Gregory Kane, membre de notre personnel; Eric Milligan, membre de notre personnel; et David Cook, notre secrétaire.

Monsieur French, je pense que vous allez nous présenter les membres de votre groupe puis faire une courte intervention à titre d'introduction.

M. Guy French (président, American Can of Canada, du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation): Oui, je vous remercie.

Monsieur le président et messieurs les membres du comité, au nom du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation, je vous remercie sincèrement de nous avoir donné la possibilité de discuter avec vous d'un certain nombre des grandes préoccupations du secteur privé au sujet du système canadien de réglementation.

Je me présente, je suis Guy French, président du Comité canadien-américain. Je regrette que monsieur Bob Waugh, vice-président et directeur financier de General Motors of Canada Limited et président de ce Comité pour la réforme de la réglementation n'aie pas pu se joindre à nous aujourd'hui, et j'ai été choisi, en son absence, pour ouvrir notre débat.

J'ai auprès de moi un certain nombre de collègues appartenant au Comité d'entreprises pour la réforme de réglementation. Tout à ma droite, soit à votre gauche, se trouve Rob Dowsett, président de la Crown Life Insurance Co.; tout à ma gauche, soit à votre droite, Don Walter, vice-président de la E.F. Walter Limited, puis Laurent Thibault, secrétaire administratif du Comité d'entreprises et économiste en chef de l'Association des manufacturiers canadiens; enfin, à ma droite, Ron Chaplin, secrétaire administratif adjoint du Comité.

Le président: Avant que vous ne commenciez, je voudrais que vous sachiez que nous avons particulièrement apprécié l'action de votre comité, qui s'est efforcé d'apporter sa collaboration dès l'annonce de la création de notre groupe de travail. Votre participation, dès le départ, s'est avérée très utile et nous vous sommes reconnaisants d'avoir pris la peine de présenter un mémoire et de comparaître devant nous aujourd'hui.

Monsieur French, je vous laisse maintenant passer à votre discours d'introduction.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, une question de procédure. J'aimerais que vous nous indiquiez

[*Text*]

• 0905

The Chairman: We have until 11.00 o'clock.

Mr. French: I probably have about 10 minutes' worth, more or less, of comments.

Mr. Chairman, the very existence of the Business Committee on Regulatory Reform demonstrates the level of concern in the business community over Canada'a regulatory system. You may be aware of the recent cartoon showing a company head addressing his stockholders and saying: I have good news and bad news; the good news is that we are in compliance with all government regulations, the bad news is that we are broke.

An ad hoc, independent committee of 22 senior executives from a broad spectrum of business interests—that is what the BCRR, as we call it, is—was formed about two years ago to ensure effective co-operation and consultation with the Economic Council in its study of regulation. That is where we began, when the Economic Council got its mandate—I believe that was back in February 1978, or something like that. In particular, we have encouraged firms and industry associations to invest the considerable resources required to complete the Economic Council's study on the cost of compliance with regulation.

We have been encouraged that the federal government has maintained a commitment to regulatory reform over the past two years under both Liberal and Conservative administrations. The active interest taken by Parliament, when this task force was established last May, is a further reason for optimism, particularly noting your terms of reference, to report on government regulation:

> . . . in order to minimize the burden on the private sector . . .

• 0910

We congratulate you and your staff for the excellent exposition of possible reforms in your discussion paper.

While independent, the business committee on regulatory reform is supported strongly by the Canadian Manufacturers' Association, the Canadian Chamber of Commerce, and the Business Council on National Issues. Our primary role is that of a co-ordinator and a catalyst to encourage further action both within the business community and with government. As part of this program, we have publicized the activities of your task force and have encouraged individual firms and industry associations to bring their particular concerns to your attention. Because we do not represent, within the business world, any particularly narrow constituency, we have no particular axe to grind regarding specific regulatory programs. We draw to your attention that many firms represented on this committee, and trade associations with which we are associated, have made independent submissions to your task force. For example, I am a member of the Canadian Pulp and Paper Associa-

[*Translation*]

le temps dont nous disposons, de façon à ce que nous sachions dans quelles limites il nous faut opérer.

Le président: Nous avons jusqu'à 11 heures.

M. French: Mon introduction durera environ 10 minutes.

Monsieur le président, l'existence même du Comité du secteur privé sur la réforme de la réglementation montre bien le degré de préoccupation des entreprises du secteur privé face au système de réglementation canadien. Vous avez certainement dû voir ce dessin humoristique publié récemment et dans lequel un chef d'entreprise s'adresse à ses actionnaires en leur disant: «J'ai une bonne et une mauvaise nouvelle à vous annoncer; la bonne nouvelle c'est que nous sommes en règle avec l'ensemble de la réglementation du gouvernement et la mauvaise, c'est que nous sommes en faillite.»

Notre comité est un comité spécial, indépendant, regroupant 22 hauts responsables venus de tous les horizons du secteur privé. Il a été créé, voilà de cela environ deux ans, en vue d'assurer une collaboration et une consultation véritables avec le Conseil économique dans son étude de la réglementation. Notre création remonte donc à l'origine, au mois de février 1978, si je me souviens bien, au moment où le Conseil économique a reçu son mandat. Nous avons en particulier incité les entreprises et les associations professionnelles du secteur privé à mettre en œuvre les ressources considérables nécessaires à la réalisation de l'étude du Conseil économique sur le coût du respect de la réglementation.

Nous avons été encouragés dans notre action par le fait que le gouvernement fédéral s'est montré prêt à réformer la réglementation au cours des deux dernières années, que ce soit sous le gouvernement libéral ou sous le gouvernement conservateur. La participation active prise par le Parlement à ce sujet, lors de la création en mai dernier de votre Comité, nous incite à encore plus d'optimisme, tout particulièrement lorsque l'on lit dans votre mandat que vous devez présenter un rapport au sujet de la réglementation du gouvernement:

> . . . de façon à alléger le fardeau du secteur privé . . .

Nous félicitons le Comité et son personnel de l'excellente présentation des différentes réformes possibles que l'on trouve dans son document de discussion.

Tout en étant indépendant, le Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation est fortement soutenu par l'Association des manufacturiers canadiens, la Chambre canadienne de commerce et le Conseil des entreprises sur les questions nationales. Notre rôle est avant tout celui de coordonner et de catalyser les efforts du secteur privé et du gouvernement. Dans le cadre de ce programme, nous avons rendu publiques les activités de votre groupe de travail et incité les différentes entreprises et associations professionnelles à vous faire part de leurs préoccupations particulières. Nous n'avons pas, dans le monde des affaires, de mandataires bien déterminés et nous n'avons donc aucun intérêt étroit à défendre en particulier dans le cadre de programmes de réglementation précis. Nous attirons votre attention sur le fait que de nombreuses entreprises représentées au sein du comité, ainsi que de nombreuses associations professionnelles avec lesquelles nous sommes asso-

[*Texte*]

tion and the Grocery Products Manufacturers of Canada; both have submitted papers to you.

Perhaps I may be permitted a rather sweeping, but I believe accurate, summary of the evolution of our economic and social system in the nineteen seventies from a business point of view. By the end of this decade, the seventies, the full impact of a wide range of government initiatives in the broad field of social, environmental and consumer policies came to be felt on our economy. While the problems which gave rise to these government actions were real and were legitimate, and are real and are legitimate, the decline we have now noticed in such fundamental economic indicators as productivity growth suggests that we may, to some degree, have sacrificed our economic efficiency, or a degree of it.

As our economy seems to have failed to perform to the standards we had come to expect in earlier years, it has become more and more difficult for governments to sustain the social progress and programs we had in the past. It is not surprising, therefore, that in February, 1978, our first ministers expressed their concern by resolving that, and I quote:

> The burden of government regulation on the private sector should be reduced and the burden of overlapping federal and provincial jurisdictions should be eliminated.

The exercise they launched is now coming to fruition. The analyses undertaken by the Economic Council reveal that during the nineteen seventies, Canada experienced a regulatory boom. Between 1970 and 1978, 26 new regulatory statutes were enacted by the federal Parliament, more than the total created during the preceding 30 years. Similar programs were superimposed at the provincial level. The Economic Council's cost of Compliance Study has recently been completed, and we understand that it documents the fact that, as in the United States, regulations impose significant direct and indirect costs on Canadian business.

Because these costs do not appear in the government accounts but are passed on to the private sector, regulation is a type of hidden tax. Moreover, Parliament has delegated to regulatory agencies and departments considerable powers to impose such costs by issuing regulations. Our concern is that current government procedures, whereby regulations are enacted by order in council and endorsed by Parliament during the approval of the estimates, do not adequately assess these hidden costs, nor seek out alternative solutions to the social and economic problems that we are facing. We feel that regulation should be the last recourse of government, certainly not its first resort. Accordingly, it appears to us that one challenge of the nineteen eighties is to restore Canada's economic capabilities without sacrificing our social and political objectives. The crux of the regulatory reform issue is to manage the system better and to restore a better balance

[*Traduction*]

ciés, ont fait des interventions indépendantes auprès de votre Comité. C'est ainsi, par exemple, que je suis membre de l'Association canadienne des pâtes et papier et de celle des fabricants canadiens des produits alimentaires, qui vous ont toutes deux présenté des mémoires.

Peut-être serait-il bon que je vous fasse un exposé très rapide, mais je pense représentatif, de l'évolution de notre système économique et social au cours des années 1970, en ce qui concerne le monde des affaires. A la fin des années soixante-dix, l'ensemble des mesures prises par le gouvernement, dans le domaine social, dans celui de l'environnement et en ce qui a trait à la consommation, ont pris tout leur effet. Certes, les problèmes qui ont motivé cette intervention du gouvernement étaient véritables et légitimes et le sont restés, mais le déclin que nous avons pu constater avec des indicateurs économiques aussi fondamentaux que l'amélioration de la productivité laisse entrevoir que nous avons pu y sacrifier une partie de notre efficacité économique.

Notre économie donnant l'impression de ne pas pouvoir fonctionner aussi bien que dans le passé, les gouvernements éprouvent de plus en plus de difficulté à maintenir le rythme du progrès social et à assurer les programmes existants. Il n'est donc pas surprenant qu'en février 1978, nos premiers ministres aient exprimé leur préoccupation à ce sujet et je cite:

> «Il convient d'alléger le fardeau que fait peser la réglementation du gouvernement sur le secteur privé et de supprimer les doubles emplois dus au chevauchement des compétences fédérales et provinciales».

Cette préoccupation est en train de trouver une solution. Les analyses effectuées par le Conseil économique ont montré que l'on a assisté au Canada au cours des années 1970 à une véritable prolifération de la réglementation. Entre 1970 et 1978, le Parlement a adopté 26 nouvelles lois portant réglementation, soit plus que tout ce qui a été fait au cours des trente années qui ont précédé. Des programmes du même type sont venus s'y ajouter au niveau provincial. L'étude effectuée par le Conseil économique sur le coût du respect de la réglementation est maintenant terminée et l'on y démontre qu'au Canada, comme aux États-Unis, la réglementation fait peser sur les entreprises des charges directes et indirectes importantes.

Compte tenu du fait que ces charges n'apparaissent pas dans les comptes du gouvernement, mais qu'elles sont répercutées sur le secteur privé, la réglementation constitue donc une espèce d'impôt déguisé. D'autre part, le Parlement a délégué aux organismes et aux ministères du gouvernement chargés de la réglementation des pouvoirs considérables en matière d'imposition de ces charges par le biais de la réglementation. Nous nous préoccupons de voir que la façon actuelle de procéder du gouvernement, qui permet de promulguer un règlement par l'intermédiaire d'un décret en conseil puis de le faire entériner par le Parlement lors de l'approbation des budgets, ne permet pas d'évaluer convenablement ces charges déguisées, ni de trouver des solutions de rechange pour régler les problèmes sociaux et économiques auxquels nous faisons face. Nous estimons que le gouvernement doit recourir à la réglementation en dernier ressort et non l'envisager dès le départ. En

[*Text*]

between differing objectives. Many different types of solutions are probably appropriate. Your task force has a crucial role to play as you attempt to develop alternative approaches to prevent the continuing accumulation of costly and often layered regulations.

In our submission, a rather brief submission though it was, we have outlined those points we feel are essential to achieve regulatory reform. There are a number of alternative means of meeting these criteria and because of this we have not proposed specific changes of governmental or parliamentary procedures. We feel, after all, that you are better equipped to do this than we.

We do feel strongly that proposals made for regulatory reform should address four basic principles, which were raised in our brief.

• 0915

First, there must be more consultation, certainly, with the private sector, to seek alternative solutions to social or economic problems at the problem definition stage, that is, before legislation or regulations are drafted;

Second, greater attention must be paid to the costs imposed by alternative types of intervention, both the hidden tax imposed by regulation and the inevitable conflicts which arises between different areas of public policy;

Third, the rules of the game need to be defined better in covering legislation;

Fourth, all regulatory programs need to be reviewed on a regular basis to the satisfaction of an independent body.

A major problem with existing regulatory programs is that government officials are mandated to pursue a single objective. Single-mindedness, by the way, is a criticism often levelled at businessmen and we hope to dispel some of that impression today. Under the Fisheries Act, for instance, no substance may be put into a water stream frequented by fish unless expressly approved by the Fisheries department. But this can encourage officials to impose a sort of no-risk requirement on business. The mere possibility of a potential hazard to the fishery, in spite of numerous safeguards, is grounds to refuse, or at least severely delay, approval. There is no requirement to examine the effects of such a policy on other areas of concern to the government, such as petroleum self-sufficiency or regional development.

[*Translation*]

conséquence, il nous apparaît que le défi des années quatre-vingt est de restaurer les capacités économiques du Canada sans sacrifier ses objectifs sociaux et politiques. Ce que l'on demande avant tout à la réforme de la réglementation, c'est de garantir une meilleure administration du système et de rétablir un meilleur équilibre entre les différents objectifs. Différentes solutions sont vraisemblablement possibles. Votre groupe de travail a un rôle fondamental à jouer, puisqu'il lui appartient d'étudier les différentes possibilités qui permettraient d'éviter l'accumulation en permanence de règlements coûteux et souvent superflus.

Nous avons, dans notre court mémoire, exposé dans leurs grandes lignes les différents points que nous jugeons essentiels pour réaliser la réforme de la réglementation. Différentes démarches sont possibles pour parvenir à la solution des problèmes et, compte tenu de cela, nous n'avons pas fait de propositions précises concernant la modification des procédures gouvernementales ou parlementaires. Nous estimons, après tout, que vous êtes mieux placés que nous pour le faire.

Nous sommes convaincus, cependant, que les propositions de réforme de la réglementation doivent partir de quatre principes fondamentaux que nous avons exposés dans notre mémoire.

Tout d'abord, il est nécessaire de consulter davantage les différents agent de l'économie, et le secteur privé en particulier, pour trouver des solution de rechange aux problèmes sociaux et économiques au stade de la définition des problèmes, c'est-à-dire avant que les lois ou les règlements ne soient rédigés.

Deuxièmement, il faudra s'intéresser davantage aux coûts des différentes interventions possibles, qu'il s'agisse de l'impôt déguisé qu'entraîne la réglementation ou des conflits inévitables qui se produisent dans les différents domaines de l'établissement des politiques publiques.

Troisièmement, il convient de mieux définir les règles du jeu en ce qui concerne la législation.

Quatrièmement, tous les programmes de réglementation devront être passés régulièrement en revue par un organisme indépendant qui s'assurera qu'ils donnent satisfaction.

L'un des grands problèmes que posent les programmes de réglementation existants vient du fait que les responsables du gouvernement sont mandatés pour poursuivre un objectif unique. L'étroitesse de vue est un reproche que l'on fait d'ailleurs souvent aux hommes d'affaires et nous espérons bien écarter en partie ce mythe ajourd'hui. C'est ainsi, par exemple, que dans la Loi sur les pêcheries, il est interdit de verser une substance quelconque dans un cours d'eau poissonneux, à moins d'en avoir reçu l'autorisation expresse du minitère des Pêcheries. Une telle disposition encourage cependant les responsables du ministère à imposer aux entreprises des critères d'absence totale de risques. Dès que le moindre risque est susceptible de se poser pour le poisson, quelles que soient les nombreuses précautions prises, les responsables s'estiment en droit de refuser, ou au moins de sérieusement retarder, ladite autorisation. Rien ne les oblige à tenir compte des effets d'une

[*Texte*]

We in the Business Committee have come to appreciate that the major problem of jurisdictional conflict results from this state of affairs. It is true, in some cases, federal and provincial jurisdictions overlap. The three suggestions made in your discussion paper to improve this situation have our full support. We would also encourage continuing ad hoc arrangements to reduce duplication and overlap in such areas of shared jurisdiction as environmental protection and food standards.

More onerous, however, are the conflicts between two departments, in the same or different jurisdictions, pursuing a single mandate. As documented in the Economic Council's *Cost of Compliance Study*, Magnorth Petroleum has been prevented from digging an exploratory well in Lancaster Sound because of the conflicting policies of the Department of Energy, Mines and Resources, committed to increasing oil exploration, and the Department of Indian and Northern Affairs and the Environment, which are mandated to protect the fragile Arctic environment. This conflict, which dates from 1968, has not, to our knowledge, been resolved. Canada's soft drink bottlers have been caught in a conflict between federal hazardous products legislation, which restricts the use of returnable bottles, and provincial environmental legislation, which restricts the use of disposable cans. We believe that the trade-offs between such different areas of public policy must be computed as part of the costs of proposed regulatory programs.

Our suggestion that government officials be designated to help lead firms through the approvals process would also help expose the conflicts which arise when general regulations affect particular business activities.

Furthermore, because regulatory officials are not mandated to consider policy trade-offs, there is a tendency to impose the highest standard that an industry can bear. It is true that most regulatory costs can be passed on to consumers. We are concerned, however, that this lack of concern with the effects of regulation on inflation and productivity too often has led to the imposition of excessive standards. While industry, especially large corporations, can bear most regulatory costs, the incremental effect of layering regulation upon regulation is now being felt in terms of our productivity, our costs and thus our prices, and our ability to compete on both domestic and foreign markets.

[*Traduction*]

telle politique sur d'autres sujets d'intérêt pour le gouvernement, tels que l'autosuffisance en matière pétrolière ou le développement régional.

Le Comité d'entreprises est arrivé à la conclusion que la principale raison des conflits de juridiction vient de cet état de fait. Il est vrai que dans certains cas les compétences fédérales et provinciales se recoupent. Nous sommes totalement en faveur des trois propositions que vous avez présentées dans votre document de discussion pour améliorer la situation. De même, nous encourageons la signature d'accords permanents dans certains secteurs précis, afin de réduire les doubles emplois et les chevauchements dans les domaines de compétence partagée tels que le protection de l'environnement ou les normes alimentaires.

La situation est plus grave, toutefois, lorsque deux ministères entrent en conflit, alors qu'ils ont le même mandat au sein de la même juridiction ou de deux juridictions différentes. Comme l'a signalé le Conseil économique dans son étude sur le coût du respect de la réglementation, Magnorth Petroleum n'a pas pu creuser un puits d'exploration dans Lancaster Sound en raison de l'existence de politiques contradictoires du ministère de l'Énergie. Mines et Ressources, cherchant à intensifier l'exploration pétrolière et des ministères des Affaires indiennes et du Nord ainsi que de l'Environnement, s'efforçant de protéger un environnement arctique fragile. A notre connaissance, ce conflit, qui remonte à 1968, n'a toujours pas été résolu. Les entreprises canadiennes du secteur de l'embouteillage des boissons non alcoolisées sont prises dans le conflit existant entre la législation fédérale sur les produits dangereux, qui restreint l'usage des bouteilles consignées, et la législation provinciale sur l'environnement, qui restreint l'usage des contenants métalliques jetables. Nous estimons qu'il faut tenir compte des compromis nécessaires entre les différents domaines d'intérêt public lorsque l'on calcule le coût des programmes de réglementation proposés.

Notre proposition, selon laquelle il faudrait que des responsables du gouvernement guident les entreprises dans les méandres des procédures d'autorisation, permettrait par ailleurs de mettre à nu les conflits qui se posent lorsque des réglementations de type général touchent certaines activités particulières du secteur privé.

En outre, étant donné que les responsables de la réglementation ne sont pas mandatés pour faire des compromis entre les différentes politiques, ils ont tendance à imposer la norme la plus stricte que l'industrie peut supporter. Il est vrai que la plupart des coûts de la réglementation peuvent être répercutés sur le consommateur; il n'en reste pas moins que nous nous inquiétons de voir que ce manque d'intérêt vis-à-vis des répercussions de la réglementation sur l'inflation et la productivité amène trop souvent les responsables à imposer des normes trop rigides. Le secteur privé, et plus particulièrement les grosses entreprises, sont en mesure d'absorber la plupart des coûts de la réglementation, mais l'effet cumulatif des règlements venant se superposer à d'autres règlements se fait maintenant sentir sur notre productivité, nos coûts et donc nos prix et notre position concurrentielle sur le marché intérieur et à l'étranger.

[*Text*]

Just before I end, I am going to add, personally, that one of my continuing concerns, and the reason why I am really involved in this particular committee, is precisely that industry, especially the larger firms, can too easily become inured to equipping themselves for and co-operating with regulatory agencies and measures to too great a degree. We build it into our own bureaucratic environments in our own companies far too easily, and thus we increasingly trade productivity, which we badly need, as a country, for bureaucratic buildup, which our society needs like it needs continuing inflation. The lack of horror stories, and I suspect that you have had a relative lack of regulatory horror stories, sort of, in my mind, bears me out, that we have become inured to these things and have built it into our overhead costs. Many, many people's careers in the private sector, let alone the public sector, are now dependent upon a kind of bureaucratic and regulatory reaction type of activity.

• 0920

This is also the reason why I am concerned about the degree of public apathy in relation to these issues today. I realize that although it surfaced a year or so ago in some surveys as a bit of a political issue, it does not appear now to be one. That concerns me, I think it is too bad. All I can say about that is we are all delighted that your committee is up and operating, because we do view it as being absolutely critical to this society of ours.

Thus, and finally, we want to assure you of our full co-operation in your efforts to seek solutions to these complex problems. It is our feeling that the tremendous growth of regulation during the nineteen seventies was caused, in part, by the mutual suspicion and self-interest of various groups in society. It is our hope that in the nineteen eighties a more rational and co-operative approach will be used to seek solutions to our problems and to achieve common goals. I believe it is significant, for example, that our group, from the outset, was concerned with regulatory reform, not deregulation; and we have never, as committee members, encountered any opposition to social programs in our committee discussions.

It is in this spirit that we make our final proposal to establish a regulatory council, which was part of our submission, comprising both private and public sector interests, to monitor the effectiveness of the proposals in meeting the objectives of regulatory reform.

Gentlemen, ladies, we welcome your questions. If we cannot answer them, we can at least, consistent with our co-ordinator, catalytic role, help our member companies and supporting associations to provide you with more and better input. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. French. If we could turn to Mr. Chuck Cook, please.

[*Translation*]

Avant de finir, je voudrais ajouter que je me suis toujours préoccupé personnellement, et c'est là la raison pour laquelle je participe à ce comité, du fait que le secteur privé, et plus particulièrement les grosses entreprises, s'adapte trop facilement aux mesures de réglementation et coopère trop volontiers avec les organismes qui en sont chargés. Nous reproduisons trop facilement les structures bureaucratiques à l'intérieur de nos propres entreprises, négligeant ainsi à l'échelle du pays la productivité, dont nous avons pourtant tant besoin, pour adopter des structures bureaucratiques que nous devrions fuir comme la peste. Nous n'avons pas d'exemple particulièrement horrible à citer, d'autres ont d'ailleurs certainement dû le faire, ce qui signifie à mon avis que nous nous sommes habitués à cette réalité en incorporant les inconvénients de la réglementation à nos frais généraux. De très nombreuses carrières, dans le secteur privé, ne parlons pas du secteur public, sont liées à l'heure actuelle à des activités de type bureaucratique et réglementaire.

Voilà aussi la raison pour laquelle je suis préoccupé par le degré d'apathie du public en ce qui concerne actuellement ces questions. Je vois bien que, même si certaines enquêtes en ont fait en quelque sorte un sujet d'intérêt politique il y a un an à peu près, il ne semble pas que ce soit le cas maintenant. C'est un sujet qui me préoccupe, je pense que c'est dommage. Tout ce que je peux dire, c'est que nous nous réjouissons tous de savoir que votre comité siège à ce sujet, que nous jugeons absolument fondamental pour notre société.

Donc, pour terminer, je voudrais vous assurer de notre entière collaboration lorsqu'il s'agira de vous aider à trouver des solutions à ces problèmes complexes. Nous estimons que la prolifération des règlements au cours des années soixante-dix s'explique en partie par le manque de confiance et l'égoïsme réciproque des différents groupes de la société. Nous espérons que l'on parviendra à adopter au cours des années quatre-vingt une démarche plus rationnelle et plus coopérative pour trouver des solutions à nos problèmes et pour atteindre des objectifs communs. Je pense qu'il est significatif, par exemple, que notre groupe se soit intéressé dès le départ à la réforme de la réglementation et non à l'allègement de la réglementation. Dans nos discussions en tant que membres du comité, nous n'avons jamais rencontré d'opposition aux programmes sociaux.

C'est dans cet esprit que nous proposons finalement la constitution d'un conseil de réglementation, ce qui va dans le sens de notre intervention en faveur du contrôle par des représentants du secteur privé et du secteur public de l'efficacité des propositions visant à répondre aux objectifs de la réforme de la réglementation.

Mesdames et messieurs, nous sommes prêts à répondre à vos questions. Si nous ne pouvons répondre à toutes, nous pourrons au moins, conformément à notre rôle de coordinateurs et de catalyseurs, aider les entreprises et les associations qui sont membres de notre comité à vous donner une meilleure information. Je vous remercie.

Le président: Merci beaucoup, monsieur French. Si monsieur Chuck Cook veut bien prendre la parole.

[*Texte*]

Mr. Cook: Mr. French, one of the things you said fascinates me. It is right at the beginning, but it is something that is, I suspect, not happening. You talk about advance consultation, and is the regulation necessary or is there another way to attack it. Has it been industry's experience tat the bureaucrats are really not exploring this prior to the drafting of regulations and then having consultation take place—what do you think of these regulations? In other words, are they taking that additional step, saying, "Hey this is the problem, what solutions can you offer?" Are you finding that that is happening?

Mr. French: I think it is difficult to black and white generalize. I think we are saying that advance consultation, where it does exist, simply needs to be extended and become a more common practice.

There is an example I can give relative to the packaging industry, Mr. Cook. A couple of years ago—and this is a generalized example, because I do not remember the details now, but I think I am more or less accurate—it was brought to my attention by someone or other that six, I think maybe even seven, different federal government departments were studying disposable packaging, which they viewed from the start as a problem—which is interesting. They were studying it, they had consultants working on it, and so forth. I checked with the Packaging Association of Canada—who had not heard anything about it and had certainly never been approached by any of these departments—the Metal Container Manufacturers Association, the Grocery Products Manufacturers Association, the Canadian Soft Drink Association, groups like that, and individual companies. I checked around. None of them knew what was going on. We were all very surprised to find that this was going on. That was not a regulatory process as yet, but one got very nervous to think half a dozen federal departments were studying packaging, particularly so-called disposable packaging, with some purpose in mind. An ultimate conclusion was going to come out and, at that point, we could not even find out who had been hired, why, and then, if we found out who had been hired as consultants, why they had been picked, through what process, and so on and so forth. So, by "advance consultation," we certainly mean as far in advance of the legislative process as possible. I am sorry to be long-winded.

Mr. Cook: Prior to regulations' being drafted at all . . .

Mr. French: Yes, sir.

Mr. Cook: . . . rather than at the secondary step, which we are assured by many departments does take place.

Mr. French: Which is notice, yes. We are distinguishing between notice, advance notice, which is *The Canada Gazette* type of notice now, and which is perfectly fair and is reasonable, we would like—I notice that most of the submissions I

[*Traduction*]

M. Cook: Monsieur French, une chose m'intéresse particulièrement dans ce que vous avez dit, tout part de là et, pourtant, il me semble que l'on n'aie encore rien fait dans ce domaine. Vous parlez de consultation préalable, de la nécessité de se demander si la réglementation est indispensable ou s'il y a d'autres façons de résoudre le problème. Le secteur privé a-t-il eu déjà l'occasion de constater que les bureaucrates n'envisagent pas véritablement ces questions avant de rédiger la réglementation pour ensuite procéder aux consultations. Que pensez-vous de ce type de réglementation? En d'autres termes, les responsables de la réglementation prennent-ils parfois la peine d'aller plus loin et de dire: «Voilà le problème, quelles sont les solutions que vous nous proposez?» Avez-vous eu connaisance de ce genre de démarches?

M. French: Je pense qu'il ne faut pas faire preuve de manichéisme. Nous disons, je pense, que la consultation préalable, lorsqu'elle existe, a tout simplement besoin d'être élargie et de devenir une pratique courante.

Monsieur Cook, je vous donnerai un exemple au sujet de l'industrie de l'emballage, ça s'est produit il y a quelques années, je ne vous donnerai que les grandes lignes parce que je ne me souviens pas de tous les détails mais je m'efforcerai cependant d'être fidèle à la réalité. Quelqu'un m'a signalé que six, et peut-être même sept je pense, différents ministères du gouvernement étaient en train d'étudier la question des emballages à jeter, problème qu'ils jugeaient intéressant au premier abord. Donc, ces ministères étudiaient le problème, avaient engagé des consultants à ce sujet, etc. J'ai vérifié auprès de l'Association canadienne de l'emballage qui n'en avait pas entendu parler et n'avait jamais été contactée par ces ministères, auprès de l'Association canadienne des fabricants de contenants métalliques, de l'Association des fabricants canadiens des produits alimentaires, de l'Association canadienne des boissons non alcoolisées, et d'autres groupes et de compagnies du secteur, etc. Personne ne savait de quoi il retournait. On n'en était pas encore au stade de la réglementation mais il est énervant de constater qu'une douzaine de ministères fédéraux étudient le problème de l'emballage, et plus particulièrement de ce que l'on appelle l'emballage à jeter, en ayant certainement une idée derrière la tête et sans que personne n'en sache rien. Nous avons donc cherché à en savoir davantage et nous n'avons même pas pu savoir à l'époque qui avait été engagé et pour quelles raisons et, lorsque nous réussissions à connaître le nom d'un consultant, il était impossible de savoir pour quelles raisons il avait été choisi, dans le cadre de quel processus, etc., etc. Donc, par «consultation préalable», nous entendons certainement «aussitôt que possible lors du processus d'élaboration de la législation.» Je regrette de vous avoir tenus en haleine.

M. Cook: Avant même la première rédaction de la réglementation . . .

M. French: Oui, en effet.

M. Cook: . . . et non par la suite, ce qui se fait à l'heure actuelle selon ce que nous assurent de nombreux ministères.

M. French: Qui correspond au préavis actuel. Oui, en effet. Nous établissons une distinction entre le préavis qui, à l'heure actuelle, est un avis du type de celui publié dans la *Gazette du Canada*, et une consultation préalable qui serait antérieure et

[*Text*]

have seen from other bodies to your task force have suggested something even in advance of that, and something somewhat broader than that, which is termed advance consultation, yes.

• 0925

Mr. Cook: So the advance consultation process, in your view, has not taken place that well and is not taking place that well.

Mr. French: I think that is a fair consensus. Rob?

Mr. Rob Dowsett (President, Crown Life Insurance Co., Member, Business Committee on Regulatory Reform): Mr. Cook, you can go from excellent to nonexistent. There are horror stories on the nonexistent side. Part of it you can explain in budgetary terms, when the federal budget is brought down, nobody consults about some regulations affecting the operation of depletion allowances, or something like that. I guess I should talk about pensions, or something I know about: some new provision is brought in and nobody can talk about it ahead of time because it would affect the way business is done. That is on one end.

On the other end, I can talk about the regulations for reporting the life insurance business. There were years of advance consultation, and meetings and meetings between the people in Ottawa and the people in the affected industry and the accountants. An excellent approach was taken, and everybody was well advised. So, you go from one extreme to the other. You have a lot of regulations and a lot of people in Ottawa and a lot of people in the provinces involved in regulation, so that is understandable.

Our thrust is that, by and large, there is not enough attention paid to advance consultation. There are some departments where is it excellent, there are some regulations that are well-researched, but there are some places where it just does not happen as well as it should.

Mr. Cook: The next question follows along the same line of argument, or the same line of discussion. We have been hit by several presentations that would seem to indicate that, particularly with big business, it is almost a sweetheart deal where the department and the big industry have this prior consultation, perhaps not necessarily to the benefit of the small manufacturer, or the small man involved in the same industry. What is satisfactory for the large corporation may be horrendous to a very small organization operating in the same field, yet the consultation does seem to take place at a senior level with larger companies, but not with the others. How do you overcome that fear in my mind, in terms of how the regulations are set, where you do get the accusation of its being a sweetheart deal between large industry and government?

Mr. French: I would like to say, personally, that I am not aware of any such sweetheart deals, Mr. Cook. I am going to

[*Translation*]

établie en fonction de ce qui est juste et raisonnable. Je constate que la plupart des présentations qui vous ont été faites par d'autres organismes proposent des consultations encore plus tôt et légèrement plus élargies, que l'on a appelées en effet, consultations préalables.

M. Cook: Donc, à votre avis, le système de consultation préalable n'a pas été bien mis en place et ne fonctionne pas si bien que ça.

M. French: Je pense que l'on peut s'accorder là-dessus. Rob?

M. Rob Dowsett (président de la Crown Life Insurance Co., membre du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation): Monsieur Cook, la procédure peut être excellente comme elle peut être inexistante. En parlant de procédure inexistante, on voit parfois des choses inadmissibles qui peuvent s'expliquer en partie par la nature du budget: lorsque l'on élabore le budget fédéral, on ne procède à aucune consultation concernant, par exemple, les nouvelles mesures d'amortissement ou des choses du même genre. J'imagine que je devrais prendre l'exemple des régimes de retraite ou des questions que je connais bien: un certain nombre de nouvelles dispositions sont introduites et personne ne peut en parler à l'avance, car le cours des choses en serait modifié. Voilà ce qui se passe d'un côté.

D'un autre côté, on pourrait citer l'exemple de la réglementation qui oblige les compagnies d'assurance sur la vie à divulguer leurs informations. On a fait des consultations au préalable qui ont duré des années; on a réuni à de multiples reprises les responsables d'Ottawa, les représentants du secteur concerné et les spécialistes de la comptabilité. La solution adoptée était excellente et tout le monde a été bien informé. On va donc d'un extrême à l'autre. Cela est compréhensible car il y a de nombreux règlements, quantité de gens s'en occupent à Ottawa et dans les provinces.

Notre opinion c'est que, de manière générale, on n'accorde pas suffisamment d'attention à la consultation préalable. Dans certains ministères, tout se passe très bien, la réglementation s'accompagne d'une étude approfondie, mais dans d'autres les choses laissent à désirer.

M. Cook: Une autre question dans la même veine. Un certain nombre d'interventions nous ont laissé entendre que cette consultation préalable était pratiquement une chasse gardée entre les grosses entreprises et les ministères concernés, au détriment peut-être du petit fabricant ou du petit entrepreneur. Une procédure satisfaisante pour une grande entreprise peut être désastreuse pour le petit entrepreneur qui travaille dans le même domaine et, pourtant, il semble bien que la consultation ait lieu surtout entre les grosses entreprises et les responsables du gouvernement au plus haut niveau. Que répondez-vous à ce genre d'accusation?

M. French: Je vous dirais que, en ce qui me concerne, je n'ai pas connaissance de l'existence de telles chasses gardées. Je

[*Texte*]

ask Don Walter to comment on this, after I make a comment. One of the things we have supported—and, again, several of the other submissions to your task force that I have noted have supported this—is the idea of funding interest groups in the consultation process so that it is not just left to the biggest and richest of corporations—or other groups, for that matter—who can most easily afford it. Do you have any experience to bring to bear, Don, on this question?

Mr. Don Walter (Vice President, E.F. Walter Ltd., Member, Business Committee on Regulatory Reform): Mr. Cook, looking at it from the point of view of those who are creating the legislation and the regulation, it seems to me that we are asking for two things that are very difficult.

One is a quite significant attitudinal change, which is to look at the impact of regulation. We are asking that those who are designing the legislation have a much deeper look at the impact and cost of the legislation, particularly as it is affected through regulation.

I think the other problem that legislators have, and bureaucrats have, is that there are so many small companies and there are so many fewer large companies, so it is easier to contact a large company than it is to contact 50 small companies.

I would wonder whether a more practical approach to try to involve smaller companies in particular regulations or legislation would not be through the affected associations. For example, if there is a particular issue that affects a smaller manufacturer, rather than looking for a smaller manufacturer, there is the Canadian Manufacturers' Association, which is a spokesman and has a large representation. They are well geared to deal with particular issues and regulations. I would wonder whether the vehicle through which the public sector could contact the smaller companies would be the particular affected associations.

• 0930

The other problem, I think, is confidentiality. I do not know how that can be handled, it certainly is a problem. But through an association—I think they are more used to dealing with ethics in terms that government understands. I, as a representative of a smaller company, have a great deal of difficulty in understanding the machinations and procedures of government, however, I could be helped by an association.

Mr. Cook: I like what you are saying, gentlemen, and I particularly like the concept of, I guess, the prior prior consultation, in other words, consultation before even the regulations are drafted. I am searching in my mind for a manner in which this could be achieved. Do you favour the public hearing route? Or private consultation? How do you get at it? What is the mechanism you use? What is the process here?

[*Traduction*]

demanderai à Don Walter de vous répondre à ce sujet après avoir fait l'observation suivante: l'une des choses que vous préconisez et qu'ont préconisée de nombreuses parties intéressées lors de leurs interventions auprès du comité, c'est le principe du financement de certains groupes d'intérêt au cours de la phase de consultation. On ne peut donc pas dire que seules les organisations les plus grosses et les plus riches pourront en profiter, puisque tout le monde sera en mesure d'en bénéficier. Pouvez-vous nous faire part de votre expérience à ce sujet, Don?

M. Don Walter (vice-président, E.F. Walter Ltd., membre du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation): Monsieur Cook à en juger par la façon de voir les choses du législateur et des responsables de la réglementation, il m'apparaît que l'on cherche à réaliser deux choses très difficiles.

L'une consiste à demander que l'on change d'attitude vis-à-vis des répercussions de la réglementation. Nous demandons aux législateurs d'évaluer davantage les répercussions et le coût de la loi, tout particulièrement lorsqu'elle est complétée par les règlements.

L'autre problème, je pense, vient du fait que le législateur, de même que l'administrateur, se trouve en face d'un grand nombre de petites entreprises et de quelques grosses entreprises et qu'il est bien plus facile de contacter une seule grosse entreprise que cinquante petites.

Je me demande si la solution ne serait pas de faire participer les petites entreprises à l'élaboration de certaines lois et de certains règlements par l'entremise de leurs associations concernées. C'est ainsi, par exemple, que lorsqu'une question touche les intérêts d'un petit fabricant, il est préférable, au lieu de chercher à contacter tous les petits fabricants, de s'adresser directement à l'Association des manufacturiers canadiens qui se trouve être leur porte-parole et dont l'audience est très large. Cette association est tout à fait en mesure d'étudier des questions et des règlements précis. Je me demande donc si le meilleur moyen pour le secteur public de contacter les petites entreprises ne serait pas de s'adresser aux associations correspondantes.

L'autre problème, à mon avis, est celui de la confidentialité. Je n'en vois pas la solution mais c'est un véritable problème. Le fait de passer par une association permettrait plus facilement d'adopter une éthique au sens où l'entend le gouvernement. En tant que représentant d'une petite entreprise, il m'est très difficile de comprendre les machinations et les procédures du gouvernement. Je pense qu'une association m'aiderait sur ce point.

M. Cook: Ce que j'entends, messieurs, me satisfait pleinement et j'aime tout particulièrement le principe de ce que je pourrais appeler la préconsultation préalable soit, en d'autres termes, la consultation qui a lieu avant même que les règlements ne soient rédigés. Je me demande de quelle façon on pourrait y parvenir. Êtes-vous en faveur des audiences publiques? Préférez-vous des consultations privées? Que feriez-

[*Text*]

Mr. French: I do not think we have an answer to that; we were going to pass the buck—were we not, Ron? —back to this committee on it. I notice, again, that a number of submissions,—I am quite sure including ours,—talked about a regulatory council, an advisory board as opposed to an authoritative board kind of thing, which could have representation from a variety of constituencies—labour, small business, big business, what have you, consumers' association, whatever. Obviously, somebody has to make some subjective judgments as to how such a body would be formed, so I am not sure that there is any perfect and objective answer to it. We are kind of saying that the more thought given to it, the more effort put into the process, the better. It will probably never be satisfactory to everyone and will never work perfectly, I cannot imagine a system that would be absolutely ideal.

Mr. Cook: Mr. French, I was hoping that you were going to do our job for us, but thank you, sir.

Mr. Walter: May I add one point?

The Chairman: Mr. Walter.

Mr. Walter: Mr. Chairman, Mr. Cook, I mentioned the attitudinal difficulty. I would wonder whether the starting point would need to be a recognized need, by the legislators and those who are creating regulations, that there is a need for and a value to prior consultation. I cannot see that that would be that difficult a problem, but it seems to me that the crux of the whole issue of reform is to improve the quality and amount of dialogue that takes place between the public and the private sectors.

Confidentiality is the one area I find most difficult to come to grips with. Public hearings, I think, may inhibit valuable input by the private sector. I do not like the closed-door approach, but I think the private sector has certain interests and they have to be in an environment in which they are free to be able to make meaningful contributions to those who are considering regulation and legislation. I would be a bit concerned that the public hearing might inhibit the kinds of quality input you would want to look for from the private sector.

Mr. Cook: You are looking for a change in the attitudinal situation.

Mr. Walter: From my point of view, I think that is really where it must start.

Mr. Cook: Thank you, gentlemen.

The Chairman: Mr. Doswett, did you have a comment on this?

Mr. Dowsett: Yes, Mr. Chairman, one further comment in this regard in support of what Don was just saying. I think sometimes the real reason for the regulation is lost in the infighting, certainly in the public debates. So: identification of what society is trying to accomplish through the particular regulation, a frank and free exchange of views on that; maybe some agreements to disagree will come out between the private

[*Translation*]

vous? Quels sont les mécanismes, les voies de recours que vous adopteriez?

M. French: Je ne pense pas que nous ayons la réponse, nous nous contenterons de renvoyer la balle au comité sur ce point, n'est-ce pas, Rob. Je remarque, là encore, qu'un certain nombre de présentations, dont la nôtre, j'en suis persuadé, parlent d'un conseil de réglementation, d'une commission consultative par opposition à une commission faisant autorité, dont les membres viendraient de tous les horizons: syndicats, petites et grandes entreprises, que sais-je encore, l'Association des consommateurs, etc. Tout le monde devra donner sa propre opinion au sujet de la composition d'une telle commission et je ne suis pas sûr qu'il y ait une réponse parfaite et objective. Nous sommes enclins à dire que plus on pense à ce que l'on va faire, plus on y consacre d'efforts, plus l'on a de chances de réussir. Il est probable que personne ne sera vraiment satisfait et que l'on n'atteindra jamais la perfection. Je ne m'imagine pas un système idéal.

M. Cook: Monsieur French, j'espérais que vous alliez faire notre travail mais je vous remercie quand même.

M. Walter: Puis-je rajouter quelque chose?

Le président: Monsieur Walter.

M. Walter: Monsieur le président, monsieur Cook, j'ai parlé tout à l'heure de la difficulté de changer les attitudes. Je me demande si le point de départ ne serait pas de faire reconnaître par le législateur et par le responsable de la réglementation que la consultation préalable est nécessaire et qu'elle présente un intérêt. Je ne pense pas que cela pose un problème, mais il me semble qu'en matière de réforme de la réglementation, tout tourne autour de l'amélioration qualitative et quantitative du dialogue qui s'instaure entre le secteur public et le secteur privé.

La confidentialité est le sujet qui me pose le plus de problèmes. J'estime que des audiences publiques pourraient empêcher le secteur privé d'apporter une contribution indispensable. Je n'aime pas les solutions à huis clos mais j'estime que le secteur privé doit défendre certains intérêts et qu'il doit le faire dans un environnement qui lui permet d'apporter une contribution utile à l'action des responsables de l'élaboration des règlements et de la loi. Je vois d'un œil inquiet l'instauration d'audiences publiques susceptibles de gêner la contribution que peut vous apporter le secteur privé.

M. Cook: Vous désirez que les attitudes changent.

M. Walter: A mon avis, c'est par là qu'il faut commencer.

M. Cook: Je vous remercie messieurs.

Le président: Monsieur Dowsett, avez-vous une observation à faire?

M. Dowsett: Oui, monsieur le président, j'aimerais rajouter quelque chose à l'appui de ce que Don vient de dire. Je pense que, parfois, on oublie la raison d'être de la réglementation lors des négociations en coulisse, et surtout au cours des débats publics. Il faut donc définir ce que cherche à obtenir la société en adoptant tel ou tel règlement, en discuter librement et franchement; bien sûr, un certain nombre de malentendus se

[*Texte*]

sector group that is to be regulated and the regulators, but never mind, some frank examination of what we really are trying to accomplish as a society through the regulation, then some examination of that and of ways to accomplish it. That is, I guess, one of the concerns we have, that regulations are sometimes sought as the only way to make sure that things happen or do not happen in society, where taxation or some approach other than regulation is a possibility. Sometimes no one ever gets to run the radarscope over the possible ways to make something happen differently in society other than by regulation, and bang! on come some regulations. So, advance consultation, advance discussion with the affected parties in some areas would be a much better approach. I am thinking of new regulations now, but the same approach could be taken with existing regulations—in a perfect world, if we could take all the mountains of regulations, go over them all and really question what we are trying to accomplish by that and get back to some discussion between the affected parties and the regulators.

• 0935

The Chairman: Mr. David Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. French, on page 3 of your brief, one of the recommendations you support is that all new regulations should be accompanied by a statement of estimated costs, allocative and nonallocative. I would like to know how you feel this could be done, whether it is reasonable to do so, whether it is workable and also, perhaps, you could give us an indication of your experience in this area. For example, in your opening statement you say that you encouraged companies to study their cost of compliance as part of the Economic Council's efforts. What progress has been made in that area? Have you found that companies have been making submissions?

Mr. French: I will touch, at least, on the first part of your question and then perhaps ask Ron Chaplin to talk about the second, more specific, part. The federal government, in 1978, instituted the socio-economic impact analysis program for all major new health, safety and fairness regulations. They developed guidelines that define a major regulation, as you probably know better than I, as one that has a $10-million impact on the economy. I imagine that that is quite a difficult number to arrive at, but there it is. Again, most of the submissions I have seen from the private sector to this task force have had this kind of—what do we call it, RIA? There is a three-letter designation—regulatory impact assessment, or analysis.

The Chairman: Not the IRA.

Mr. French: Not the IRA, I hope.

Businessmen being primarily a bunch of people who probably communicate with numbers better than with words, it is not surprising that business supports those kinds of initiatives, hopes that they will continue, and knows that the first attempts will probably have problems associated with them,

[*Traduction*]

produiront entre le secteur privé assujetti à la réglementation et les responsables de la réglementation, mais là n'est pas notre propos; je disais donc qu'il faut examiner franchement ce que s'efforce d'obtenir la société en adoptant la réglementation puis envisager les moyens d'y parvenir. C'est là, je pense, un de nos sujets de préoccupation, on adopte parfois des règlements en pensant que c'est la seule façon de réaliser telle ou telle chose au sein de la société, alors qu'on pourrait l'obtenir tout aussi bien par la voie des impôts ou par tout autre méthode. Parfois, personne ne prend la peine d'envisager des solutions de rechange à la réglementation et, dès qu'un besoin se fair sentir, on nous impose un nouveau règlement. La consultation préalable, les entretiens préalables avec les différentes parties intéressées constituent une bien meilleure solution. Je parle ici de nouveaux règlements, mais la même méthode pourrait être utilisée avec profit à propos de la réglementation existante. Dans l'idéal, il faudrait pouvoir passer au crible les montagnes de règlements existants, se demander à quoi ils servent et revenir à la discussion entre les parties intéressées et les responsables de la réglementation.

Le président: Monsieur David Berger, vous avez la parole.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur French, à la page 3 de votre mémoire, vous recommendez que tous les nouveaux règlements s'accompagnent d'un état estimatif des coûts, répartis et non répartis. J'aimerais savoir par quel moyen vous aimeriez y parvenir, si vous estimez qu'il est possible et raisonnable de le faire, et s'il vous est possible de nous communiquer votre expérience dans ce domaine. Vous avez déclaré, par exemple, dans votre introduction, que vous avez incité les entreprises à calculer le coût des efforts visant à respecter les normes fixées par le Conseil économique. Quels sont les progrès que vous avez faits dans ce domaine? Les entreprises sont-elles intervenues à ce sujet?

M. French: Je répondrai au moins à la première partie de votre question et je demanderai à Ron Chaplin de répondre à la deuxième partie, qui est plus précise. En 1978, le gouvernement fédéral a institué un programme d'analyse des conséquences socio-économiques de tous les nouveaux règlements importants en matière de santé, de sécurité et d'équité. Vous savez probablement mieux que moi que les responsables ont élaboré à cette occasion des lignes de conduite chargées de définir ce qu'était un règlement important, en l'occurrence un règlement ayant des retombées de $10 millions sur l'économie. J'imagine qu'il est difficile d'arriver à ce chiffre mais c'est celui qui est donné. Là encore, la plupart des documents d'interventions du secteur privé auprès de ce groupe de travail dont j'ai pris connaissance employaient un sigle, je ne sais plus exactement lequel, un sigle de trois lettres, AER je crois.

Le président: Pas l'IRA, quand même.

M. French: Non, j'espère qu'il ne s'agit pas de l'IRA.

Les hommes d'affaires étant plus familiarisés avec les chiffres qu'avec les mots, il n'est pas surprenant de voir que les entreprises sont en faveur de ce genre d'initiatives, souhaitent qu'elles se poursuivent, s'attendent à ce que l'on éprouve des difficultés au début, etc. Donc, ce que nous disons dans notre

[*Text*]

and so forth. Really, this point we are making in our submission, to the effect that all new regulations should be accompanied by a statement of estimated costs, and so forth, is in line with that.

Mr. Berger: It seems to us that that is fairly limited. You point to the SEIA program, and there have been only three SEIAs conducted in the past several years. This certainly takes in only a very limited area of government intervention. How realistic is it for us to assume, even if it is a less formal SEIA, that we can really get government departments to look at a statement of estimated costs in some form, or a statement of costs and benefits? A lot of people have said to us that we are really breaking ground in this area, it is very difficult. Even departments come and say to us, "How do you place a value on human life?" and there are various factors like this. They say, "How do you place values on injuries?" and so forth. It seems that a lot of developmental work has to be done in that area. Could business help government, such as through a regulatory council like the one you are talking about, in developing methods to determine what costs are going to be? It is fine to make a motherhood statement—yes, regulation should be accompanied by a statement of estimated costs. But how do you achieve that?

• 0940

Mr. French: We have made very specific comments about the SEIA program, have tried to point to a couple of areas that are probably problems, and have made some suggestions for alternative methodologies. But I am going to ask Ron Chaplin to comment on that.

Mr. R. Chaplan (Assistant Executive Secretary, Business Committee on Regulatory Reform): I think your point is well taken, David. We have seen both in government, with our experience with the SEIA program, and in the private sector with our experience with this Cost of Compliance Study, that the cost-accounting approach to estimating costs is a very difficult technical problem. I think the current SEIA program is appropriate. Certainly, it is worth the effort to go through it for regulations that have this very major impact on the economy.

A point we are trying to make as well, though, is that less major regulations should have some sort of qualitative assessment, perhaps, of their costs and benefits. I think one of the particular values of the impact assessment is to measure, or define, what effects a new regulatory proposal will have on other government policies. We need to expose the trade-offs, there is no costless regulation. It will have impacts on regional development, or inflation, or whatever, and we need to consider those, expose those trade-offs, and expose possible policy conflicts before we implement a new regulation.

Mr. Berger: So that is what you define as nonallocative costs.

[*Translation*]

mémoire en préconisant que tous les nouveaux règlements s'accompagnent d'un état estimatif des coûts, tout ce genre de choses, est conforme à ce principe.

M. Berger: Il me semble que ce soit assez limité. Vous signalez l'existence du programme EISE mais l'on n'a effectué que trois EISE ces dernières années. L'intervention du gouvernement est donc très limitée. Est-il réaliste de supposer que même si nous disposions d'un programme EISE moins rigide, nous serions en mesure de faire en sorte que les ministères du gouvernement évaluent d'une façon ou d'une autre le coût de leurs règlements et aillent jusqu'à faire une étude coût-bénéfices? Beaucoup de gens nous disent que nous faisons œuvre de pionniers dans ce domaine et ce n'est pas facile. Les ministères eux-mêmes nous posent des questions du genre: «Quelle valeur accordez-vous à la vie humaine?» ou «Quelle valeur accordez-vous aux blessures?», etc. Il me semble qu'un énorme travail de préparation reste à faire dans ce domaine. Le secteur privé pourra-t-il aider le gouvernement, au sein, par exemple, du Conseil de réglementation dont nous parlions, à élaborer les méthodes qui permettront de déterminer les coûts? Il est facile de faire une déclaration de principe du genre: «La réglementation doit s'accompagner d'un état estimatif des coûts», mais comment y parvenir dans la pratique?

M. French: Nous avons fait un certain nombre d'observations précises au sujet du programme EISE, nous nous sommes efforcés de relever un certain nombre de problèmes qui peuvent poser des difficultés, et nous avons fait des propositions de rechange. Je laisserai toutefois la parolé à Ron Chaplin à ce sujet.

M. R. Chaplan (secrétaire administratif adjoint, Comité d'entreprise pour la réforme de la réglementation): Je pense que vous avez bien souligné la difficulté, David. Nous avons vu, tant au sein du gouvernement, avec l'expérience du programme EISE, qu'au sein du secteur privé, avec l'expérience tirée de l'étude du coût de respect de la réglementation, que l'estimation des coûts par des méthodes comptables pose des problèmes techniques très délicats. J'estime que le programme EISE actuel s'impose. Il se justifie sans aucun doute lorsque la réglementation a de telles conséquences sur l'économie.

Nous cherchons à faire admettre par ailleurs que les règlements dont les répercussions économiques sont moins importantes devraient eux aussi faire l'objet d'une certaine évaluation qualitative, et peut-être d'une étude coût-bénéfices. Je pense que l'un des grands avantages de l'évaluation des retombées est de mesurer, ou de définir, quels seront les effets d'un nouveau règlement proposé sur les autres politiques du gouvernement. Nous avons besoin de voir les compromis qui sont faits. Tous les règlements ont un certain coût, ils auront des conséquences sur le développement régional, sur l'inflation ou sur d'autres facteurs et nous avons besoin de les connaître, de découvrir les compromis et de déceler les conflits éventuels de politiques avant de mettre en place un nouveau règlement.

M. Berger: C'est ce que vous qualifiez de coûts non répartis.

[*Texte*]

Mr. Chaplan: Exactly.

Mr. Berger: What about the concept of a regulatory budget? On page 5 of your brief you say that:

> Because the major costs of regulation do not appear in the government accounts, but are passed to the private sector as a type of "hidden tax", the effects of regulatory programs would probably not be fully assessed during review of the Estimates. A similar and parallel process needs to be established.

Are you referring to the concept of a regulatory budget there?

Mr. Chaplan: I think it would probably be premature to refer to a regulatory budget at this time. The idea is certainly appealing, in that it addresses the crux of the problem, a regulatory budget budgets those compliance costs that are passed to the private sector. As I say, I feel it would be premature to propose that, yet I think the business community would strongly support intensive further study of that mechanism.

Mr. Berger: What do you mean by "a similar and parallel process" then? what are you leading to?

Mr. Chaplan: The point we are trying to make is that we have seen, in several jurisdictions, that both our legislators and our civil servants often, when they start speaking of regulatory reform, get sidetracked and try to minimize the government expenses associated with regulation. They try to eliminate duplicate inspectorates and their administrative overhead in enforcing the regulations, which is certainly important and part of the over-all initiative to minimize government expenditures. But it does not hit the crux of the problem, the crux of the problem being, again, the costs that are passed on.

Mr. L. Thibault (Executive Secretary, Business Committee on Regulatory Reform): If I might comment on that as well, Mr. Chairman. I think it is possible to get really frightened and bogged down in all the analytical considerations about assessing costs and benefits, and too much can be made of that. It is quite possible, sometimes, to identify very immediate and direct costs that are significant, and that sort of gets you thinking a bit more, I suppose, about the regulation. I am thinking, for example, of say, the possibility of reducing the standard of noise in factories by five decibels, let us say we wanted to do that. If there were advance consultation—and I would link the answer to your assessment question to the consultation question—it is quite possible that a number of companies would come back and say, gee, if we are going to achieve that, that means we have to change all the motors, the whole equipment and everything else and it might cost $100 million. That is a significant input. So I would say that it is possible to sort of overdo and worry too much about the process of assessing the impact. If proper consultation is done with those who are affected, presumably you would get some pretty quick feedback as to what it implies, and maybe that would help in that sense.

[*Traduction*]

M. Chaplan: Exactement.

M. Berger: Que pensez-vous du principe d'un budget de la réglementation? Je lis à la page 5 de votre mémoire:

> En raison du fait que les principaux coûts de la réglementation n'apparaissent pas dans les comptes du gouvernement, mais sont répercutés dans le secteur privé sous la forme d'un impôt déguisé, les effets des programmes de réglementation ne pourront vraisemblablement pas être véritablement évalués lors de l'examen des demandes budgétaires. Un système parallèle doit être constitué sur ce modèle.

Faites-vous allusion, dans ce cas, au principe du budget de réglementation?

M. Chaplan: Je pense qu'il est encore trop tôt pour parler d'un budget de réglementation. L'idée est certainement intéressante, car elle s'attaque au cœur du problème, soit au fait que les coûts entraînés par le respect de la réglementation se répercutent sur le secteur privé. Mais, je le répète, il est encore trop tôt pour proposer un budget de la réglementation. J'estime cependant que le monde des affaires serait très favorable à une étude approfondie de ce mécanisme.

M. Berger: Qu'entendez-vous alors par «système parallèle sur le même modèle»? Où voulez-vous en venir?

M. Chaplan: Nous voulons faire comprendre que dans un certain nombre de juridictions, lorsque nos législateurs et nos fonctionnaires nous parlent de réforme de la réglementation, ils s'écartent du sujet et s'efforcent de réduire au maximum les dépenses du gouvernement liées à la réglementation. Ils essaient de supprimer les inspections faisant double emploi ainsi que le coût administratif de l'application de la réglementation, toutes choses qui ont leur importance et qui relèvent de la volonté générale de réduire les dépenses du gouvernement, mais qui ne vont pas au fond du problème, soit celui de la répercussion des coûts sur le secteur privé.

M. L. Thibault (secrétaire administratif du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation): J'aimerais à mon tour faire une observation, monsieur le président. Je pense qu'il est légitime d'avoir peur de tous les efforts d'analyse et de toutes les conséquences que suppose une étude complète coût-bénéfices de la réglementation; et ça peut aller très loin. Il n'en reste pas moins à mon avis qu'il est parfois tout à fait possible d'identifier des coûts directs et immédiats dont l'importance n'est pas négligeable et qui font réfléchir un peu plus sur le bien-fondé de la réglementation. Imaginons par exemple que l'on veuille réduire de cinq décibels le niveau de bruit dans les usines. Si l'on procède à une consultation préalable à ce sujet, et je vous ramène à nos discussions sur la procédure de consultation, il peut très bien se faire qu'un grand nombre d'entreprises vont intervenir en disant que, pour y parvenir, il leur faudra changer tous leurs moteurs, toutes leurs machines, et procéder à des changements pouvant se monter à $100 millions. C'est là une conséquence non négligeable. Je dirais donc qu'il ne faut pas nous faire une montagne de la question d'évaluation des conséquences économiques. Si l'on procède à une bonne consultation auprès des intéressés, il est probable que l'on aura rapidement une bonne idée des implications, ce qui est susceptible d'aider à prendre une décision.

[*Text*]

Mr. Dowsett: May I comment also? One of your early questions was, can business help? I think the business community can help in some first ballpark figures on proposed regulation; there are times when business, if asked, could come up with some figures that would talk about the hidden costs in the private sector of a given regulation. I think they would be happy to make an estimate. In this Cost of Compliance Study of the Economic Council of Canada and those of some of the private sector—I believe there are now 10 studies going on—it was very difficult. I will tell you about my own experience in the life insurance industry.

• 0945

We are very heavily regulated in the life insurance business, we have been for 100 years. We were asked if we would be a target, could the Crown Life—my own company—be one of those companies that would dig into their processes and find out what the cost of compliance is in a company with annual revenues of $700 million in the life insurance, health insurance and pension business. What is the cost, out of perhaps $100 million of expenses, directed solely to regulation? It is built into the framework of all the things we do. It would take us maybe $500,000 to do a study, to yank all those expenses apart and try to say what it is we do, day by day, to comply with various governmental regulations. It was a cost we just could not take on. It is a huge, analytical job. That is the other end of the spectrum, to take a very heavily regulated business, where there are so many departments that do things day by day to comply with regulations. We just could not rip them all apart.

The Chairman: Excuse me, you could assess incremental costs for new regulations.

Mr. Dowsett: That is the other part. When a new regulation is to come along, if you were asked at that point—that is the flip side of the coin—what it would cost you to fill in this new form if required, you could assess it—when a new thing is happening, when a change is occurring.

To go back to the beginning, yes, the private sector people could help in assessing the cost of new regulation, but just to come out and ask what the cost is to you now of all the regulations that have been built up over the years in the provinces, in the federal government, in the municipalities, is a very tough job.

Mr. Walter: Could I just pick up on one of Mr. Chaplin's comments? That is, having some assessment on a qualitative basis if it cannot be done on a quantitative basis. It seems to me that this is very critical. If we get too hung up on numbers and say $10 million is the threshold at which we are going to do studies, I think we may be overlooking some much more important qualitative factors. It seems to me that the whole business climate in this country is going to have an impact on future growth. If entrepreneurs perceive Canada as having an over-regulated economy, and they have a good idea that can be

[*Translation*]

M. Dowsett: Puis-je faire une observation, moi aussi? Vous nous avez demandé au début si le secteur privé pouvait vous aider. Eh bien, je pense que le secteur privé peut vous aider en vous donnant grosso modo les conséquences chiffrées d'une réglementation proposée; il arrive un moment où, si on le lui demande, l'entreprise est en mesure de fournir des chiffres révélateurs au sujet du coût déguisé de tel ou tel règlement pour le secteur privé. Je suis sûr qu'elle donnerait bien volontiers une estimation. La chose a été très difficile en ce qui concerne l'étude qu'a effectuée le Conseil économique du Canada au sujet du coût du respect de la réglementation, ainsi que des nombreuses études du secteur privé, je crois qu'il y en a dix en cours. Je vous ferai part de ma propre expérience dans le secteur des assurances sur la vie.

Depuis un siècle, ce secteur est fortement réglementé. On a demandé à ma compagnie, la Crown Life, de servir de cobaye et d'évaluer quel était le coût qu'entraînait le respect de la réglementation pour une société ayant un chiffre d'affaires annuel de $700 millions dans le secteur de l'assurance sur la vie, de l'assurance-maladie et des pensions. Quel est le coût attribuable directement à la réglementation sur nos $100 millions de dépenses environ? Il est incorporé à tout ce que nous faisons. Il nous faudrait peut-être consacrer $500,000 à une étude permettant de séparer les différents coûts et de dire ce que nous coûte, chaque jour, chacune des opérations indispensables si l'on veut respecter la réglementation. C'est là une étude que nous ne pouvions tout simplement pas entreprendre, elle suppose un travail d'analyse énorme. La tâche est insurmontable; on prend un secteur fortement réglementé dans lequel de multiples services agissent chaque jour en fonction de la réglementation. Il était tout simplement impossible de séparer les différents éléments.

Le président: Excusez mon intervention, vous avez toujours la possibilité d'évaluer le coût supplémentaire des nouveaux règlements.

M. Dowsett: La question est différente. Lorsqu'un nouveau règlement apparaît et que l'on vous demande d'évaluer, par exemple, le coût de la réponse aux questions figurant dans un nouveau formulaire, vous pouvez toujours le faire, soit au moment où quelque chose de nouveau apparaît, lorsqu'un changement se produit.

Pour en revenir à votre point de départ, oui, le secteur privé peut aider à évaluer le coût des nouveaux règlements, mais on ne peut lui demander à brûle-pourpoint d'évaluer le coût des règlements qui sont accumulés au cours des années dans les provinces, au gouvernement fédéral et dans les municipalités. La tâche est trop complexe.

M. Walter: J'aimerais aller dans le même sens que monsieur Chaplin, en disant que l'on doit faire une certaine évaluation qualitative si l'on ne peut évaluer l'aspect quantitatif. C'est, à mon avis, un point fondamental. Si l'on se laisse obnubiler par les chiffres en fixant, par exemple, un seuil de $10 millions au-dessous duquel on ne fera pas d'études, je pense que l'on oublie un certain nombre de facteurs qualitatifs beaucoup plus importants. Il m'apparaît que l'ensemble du climat des affaires a un rôle à jouer du point de vue de la croissance de notre pays à l'avenir. Si les entrepreneurs ont l'impression que le Canada

[*Texte*]

put to economic benefit, they will go elsewhere, they will go to the United States or other countries in order to put their idea to some economic benefit. I think the whole regulatory climate, the whole business climate in this country should be highly conducive to encouraging entrepreneurial skills and developing new ideas into a practical, hard benefit to the individual and, ultimately, to the country. How do you put that in terms of numbers? To my mind, the releasing of our entrepreneurial capabilities is of high priority to this country. But if the inventor, the individual, sees it as being too difficult to get established here, he will go elsewhere and that would be a significant loss to the country.

• 0950

I do not think that question is an easy one to answer. I would be very concerned if we were just trying to look at a numbers game, but if we have a very clear idea of what the purpose of the regulation is, it would seem to me that we could idendify direct and indirect costs and the qualitative costs that have to be considered in relation to the purpose.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Walter.

I would just like to come back to the regulatory budget. Was it Mr. Thibault who answered that question or Mr. Chaplin? Whoever it was one of things suggested was that this concept should be studied further. That is, indeed, one of the recommendations we are thinking of making; we are certainly not going to say that a regulatory budget should be implemented as of January 1, 1981, or at the start of the new fiscal year, because it is at the very early stages.

Should we, though, be recommending that further study be done, or is it getting too technical, as you said? I think you said that we tend to get bogged down in analytical problems, and so forth. Should we be stressing much more practical, down-to-earth things, like, let us just have consultation as early as possible and have, basically, open government as much as possible? That is, let the government departments or agencies, when they are in the conceptual stages of wanting to regulate in a certain area, come clean to business and to the public and say, "Look, these are the objectives, this is what we are trying to achieve; is it realistic? Is it practical?"—and so forth. Should we be taking a down-to-earth approach like that, or should we be suggesting studies in a more analytical area?

Mr. Chaplan: I think one of the major points we are trying to make in our brief is that we are not trying to hamstring the government. Again, we see the possibility of a more co-operative approach in seeking solutions and we do not want to aggravate the problem of regulatory delays, and such.

Perhaps—and I am only saying "perhaps" because we have not seen how these reform procedures would affect the process yet—perhaps to go so far as to institute a regulatory budget would not be necessary. I think, at the same time, it is a very appealing idea because it does address the very basic problem of the costs passed on to the private sector, which are the

[*Traduction*]

a une économie trop réglementée, lorsqu'ils auront une idée dont on peut tirer un parti économique, ils iront ailleurs, aux États-Unis ou dans un autre pays étranger, pour mettre en pratique leur idée. J'estime que le cadre réglementaire et tout le climat des affaires dans ce pays devraient inciter les entrepreneurs à mettre leurs idées nouvelles en pratique, pour que l'initiative individuelle et, en fin de compte, le pays, en bénéficient. Comment chiffrer cela? A mon avis, il est indispensable dans ce pays de laisser la possibilité aux entrepreneurs de montrer leurs capacités. Si l'inventeur, si le particulier, s'aperçoit qu'il est trop difficile de s'établir chez nous, il ira ailleurs, et ce sera autant de perdu pour le pays.

Je ne pense pas qu'il soit très facile de répondre à cette question. Je serais très inquiet si l'on se contentait de jouer avec les chiffres. Toutefois, si nous avons une idée précise de ce que nous voulons en matière de réglementation, il me semble que l'on parviendra à identifier les coûts directs, indirects et qualitatifs qui doivent être pris en compte.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur Walter.

Je voudrais revenir à la question du budget de la réglementation. Je ne sais plus si c'est monsieur Thibault ou monsieur Chaplin qui a répondu à cette question. Quoi qu'il en soit, il a été proposé que l'on étudie davantage la question. C'est en fait l'une des recommandations que nous envisageons. Nous n'avons certainement pas l'intention de dire que le budget de la réglementation devra être mis en application le 1er janvier 1981, ou au début de la nouvelle année financière, parce que l'on n'en est encore qu'au premier stade.

Toutefois, doit-on recommander une autre étude ou se perd-on dans des détails, pour parler comme vous? Vous nous avez dit, je crois, que l'on avait tendance à se perdre dans des problèmes d'analyse, etc. Doit-on s'en tenir à des choses plus pratiques, plus terre à terre, en disant, par exemple: «Il faut que la consultation se passe le plus tôt possible et que le gouvernement soit le plus ouvert possible»? Il s'agirait, en quelque sorte, de laisser les ministères et les organismes du gouvernement qui désirent réglementer tel ou tel domaine, présenter les choses franchement au secteur privé et au public en leur disant: «Voilà quels sont les objectifs, voilà ce que nous cherchons à faire. Est-ce réaliste? Est-ce possible?», etc. Devons-nous adopter ce genre d'attitude terre à terre ou nous suggérez-vous d'entreprendre des études de type plus analytique?

M. Chaplan: Je pense que nous insistons particulièrement dans notre mémoire sur le fait que l'on ne cherche pas à lier les mains du gouvernement. Je répète que nous entrevoyons la possibilité d'une meilleure collaboration lors de la recherche des solutions et nous ne voulons pas aggraver les problèmes comme ceux dûs aux retards de la réglementation.

Peut-être, et je dis bien «peut-être», c'est parce que nous n'avons pas encore vu quel était l'effet de la réforme, que nous n'irons pas jusqu'à préconiser l'institution d'un budget de la réglementation. Par contre l'idée nous plait particulièrement parce qu'elle touche le cœur du problème, qui est celui des coûts qui se répercutent au sein du secteur privé, c'est-à-dire la

[*Text*]

major costs of regulation. As I say, I see the possibility of that perhaps down the line, when we can assess the impact of implementing more modest reforms. Perhaps that is a step too far?

Mr. Thibault: That is pretty well it. I think the important thing is to get a sense, in making the decision within government about regulations, of what is out there. I do not know whether you have seen the earlier presentation that this committee developed to explain how business views the problem of regulation. We had a diagram there, a triangle. The tip of the triangle represents, if you wish, the tip of the iceberg, that is, what perhaps is seen as a cost within government, as only the administrative or people cost, a direct cost to government, is, in fact, a minor portion of the total impact of that whole activity, the regulatory activity. What is more important is the attitudinal change, the direct and indirect costs that it triggers out in the economy, and this is what we want considered in making the decision.

• 0955

Perhaps we could go back as well and link it to a question Mr. Cook had. I do not know whether you will be talking to some of the provincial governments but, for example, in the procedures whereby decisions are made on regulatory initiatives in the Ontario government—as we understand from Mr. Pope, who is in charge of that responsibility—as a document is placed before Cabinet there is a piece of paper on top that says, who have you consulted with? There is a specific responsibility taken by somebody to say to the Cabinet, we have consulted with X and thus, and therefore somebody is on the hook for saying, yes we have done our homework on that.

The second question is, what is the judgment about the impact? So when the Cabinet makes the decision, at least they have a better understanding and more confidence that the full implications of what they are designing have been assessed. That is really what we are aiming at, without, as Ron says, developing massive bureaucratic processes, which are maybe not really getting us to the real problem.

Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Dowsett: One other comment: The $10-million threshold has generated three socio-economic studies. Perhaps you have studied those as a committee, I do not know, but if you put that down to a $5-million level, what would happen? Or a $1-million level? What lights would go on all through the private sector and government? I do not know, but it seems to me that that might be a level to move at.

You have to keep in mind, however, that, as Ron was saying, you do not want to put it down to a $1-million level—at least, I think it would not be inappropriate for your task force—and say our one main aim is to put it down to a $1-million level, enforce that all across the board and make sure that everybody goes to work to produce all kinds of documentary evidence that their particular issue or new regulation is only $900,000. You

[*Translation*]

plus grande partie des coûts de la réglementation. Comme je viens de vous le dire, j'entrevois peut-être cette possibilité pour plus tard, lorsque nous pourrons évaluer les effets de l'application de réformes moins radicales. Ce serait peut-être aller trop loin?

M. Thibault: C'est tout à fait cela. Je pense qu'il est important, lorsque le gouvernement prend une décision en matière de réglementation, qu'il sache exactement ce qui se passe. Je ne sais pas si notre comité vous a déjà exposé la façon dont, à son avis, le secteur privé voit le problème de la réglementation. Nous avons un triangle dont le sommet représente en quelque sorte la partie visible de l'iceberg, c'est-à-dire le coût de la réglementation pour le gouvernement en termes de personnel et de ressources financières. Cela ne représente en fait qu'une partie infime de l'ensemble des activités de réglementation. Les coûts directs et indirects qui se répercutent dans l'économie sont beaucoup plus importants et, à notre avis, il faut en tenir compte lorsque l'on prend une décision.

Peut-être serait-il bon aussi de revenir en arrière et de se référer à la question de monsieur Cook. Je ne sais pas si vous envisagez de parler à certains gouvernements provinciaux, mais je puis vous dire par exemple que, parmi les procédures de prises de décision en matière de réglementation par le gouvernement de l'Ontario, telles que nous les expose monsieur Pope qui en a la responsabilité et telles qu'elles figurent dans un document transmis au Cabinet, on trouve, bien en vue, une formule qui demande aux intéressés: «Qui avez-vous consulté?» Les responsables sont donc tenus précisément d'indiquer au Cabinet qui ils ont consulté et il leur faut donc rendre des comptes.

Ma seconde question est la suivante: De quelle façon va-t-on juger les conséquences? Il faut au moins que lorsque le Cabinet prend les décisions, il ait une meilleure compréhension et plus de confiance au sujet de l'évaluation des conséquences. Voilà ce que nous cherchons vraiment à faire sans donner naissance à des systèmes bureaucratiques étouffants, selon les termes qu'emploie Ron, qui, d'ailleurs, ne nous permettent peut-être pas d'aller au fond des problèmes.

Je vous remercie, monsieur le président.

M. Dowsett: J'aimerais faire une autre observation: le seuil de $10 millions a donné lieu à trois études socio-économiques dont votre comité a peut-être pris connaissance. Que ce serait-il passé si l'on avait pris un seuil de $5 millions? Ou même de $1 million? Quels services seraient alors mis en branle dans le secteur privé et au sein du gouvernement? Je n'en sais rien, mais il me semble qu'il serait utile de s'y intéresser.

N'oublions pas toutefois, comme l'indiquait Ron, qu'il n'est pas nécessairement utile de fixer ce seuil à $1 million, du moins je pense que votre groupe de travail serait mal inspiré de déclarer: «Nous avons fixé le seuil à $1 million» et le faire respecter dans tous les secteurs pour faire en sorte finalement que chacun s'attelle à la tâche pour nous prouver que sa réglementation ne dépasse pas $900,000. On peut consacrer

[*Texte*]

could spend an awful lot of time and effort just trying to meet that one initiative and it would not be all that productive—if you do not have this over-all general attitude that says, look, we are trying to improve the whole process somewhat. It might be an interesting step, though, to move from $10 million to something less than $10 million.

When I first started looking into this, and studying it, I heard that it was a form of regulatory birth control that seemed to be effective. I am sorry that only three cases have occurred, but you are in a far better position to assess the effectiveness of that particular initiative, which is . . . what? Two years old? Two, yes. At least somebody in the federal government had said, we should be looking at cost benefit analysis.

The Chairman: For maybe every new regulation.

Mr. Dowsett: Yes.

Mr. Walter: I was just going to add the comment, Mr. Chairman, that it may be very significantly easier to identify costs for a new regulation than for existing legislation. As Mr. French said earlier, we are used to existing legislation, it is built into our cost track and it becomes hard to identify particular in-house costs that relate to existing regulation, because we just do not think in terms of that. But with a new regulation, it would seem to me that we could much more easily come to grips with the cost implications.

Mr. Cook: Just a quick question . . .

The Chairman: Yes.

Mr. Cook: Are we not back to square one, though, gentlement? My impression is that really what you want is somebody to state the problem. With the greatest respect, we want to stop life insurance agents from ripping off little old ladies; okay, that is the problem. You can do this by stricter licensing requirements, you can do this in any number of ways.

As an example: People are going deaf in factories; we want to lower the decibel level so that they will not go deaf. How do we do this? One hundred million dollars for changing motors, and so on, as opposed to $5,000 for earplugs. What you want to do is get in at the formative stage of the regulation to discuss the thing, to look at all the alternatives. Obviously, your cost-benefit analysis will be done right then and there before the regulations are even drawn up. Is that really what you are saying?

• 1000

Mr. Walter: Yes.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Mr. Howard Crosby, please.

[*Traduction*]

beaucoup de temps et d'énergie à la mise en œuvre de cette simple initiative et il n'est pas sûr qu'elle soit si bénéfique si l'on n'adopte pas une attitude générale qui permette de faire comprendre à tout le monde que l'on cherche seulement à améliorer le système. Ce serait toutefois un progrès que de rabaisser le seuil de $10 millions.

Lorsque je me suis intéressé à cette question et que j'ai commencé à l'étudier, je me suis laissé dire qu'il s'agissait d'une forme de planification des naissances réglementaire paraissant efficace. Je regrette que trois cas seulement se soient présentés mais vous êtes mieux placés que moi pour juger de l'efficacité de cette initiative qui a . . . combien? deux ans? Oui, deux ans. Au moins, quelqu'un au sein du gouvernement fédéral se sera levé pour dire qu'il faut faire des analyses coût-bénéfices.

Le président: Peut-être pourrait-on appliquer ce principe aux nouveaux règlements.

M. Dowsett: Oui.

M. Walter: Je ferai simplement un commentaire, monsieur le président, en disant qu'il est vraisemblablement beaucoup plus facile d'identifier les coûts d'un nouveau règlement que ceux d'une législation déjà existante. Comme l'a indiqué plus tôt monsieur French, nous sommes habitués à la législation existante, nous avons incorporé ses coûts dans nos structures et il est devenu difficile de les séparer de nos autres coûts de fonctionnement, parce que nous n'avons jamais pensé à le faire. Dans le cas toutefois d'un nouveau règlement, il me semble qu'il serait plus facile de faire des études de coût.

M. Cook: Je voudrais poser rapidement une question.

Le président: Oui.

M. Cook: Il me semble, messieurs, que nous revenons à notre point de départ. J'ai l'impression que vous voulez, en fait, que quelqu'un pose le problème. Avec tout le respect que je vous dois, je vous dirai que nous voulons empêcher les agents d'assurance d'escroquer les vieilles dames, nous sommes d'accord? Le problème, c'est celui-là. On peut y parvenir en imposant des conditions plus strictes à l'octroi de permis ou de tout autre manière.

Un autre exemple: Les gens sont en train de devenir sourds dans les usines. Nous voulons diminuer le niveau des décibels pour que les gens ne deviennent pas sourds. Comment allons-nous y parvenir? Par exemple, en changeant les moteurs au coût de $100 millions, ou bien en consacrant $5,000 à l'achat de boules de cire et se boucher les oreilles. Vous voulez discuter de tout cela, envisager toutes les solutions possibles au stade de l'élaboration de la réglementation. Bien entendu, votre analyse coût-bénéfices se fera à ce moment-là, avant même que la réglementation ne soit rédigée. C'est bien votre opinion?

Mr. Walter: Oui.

M. Cook: Je vous remercie.

Le président: Je donne la parole à M. Howard Crosby.

[*Text*]

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. Mr. French, gentlemen, welcome to the parliamentary Special Committee on Regulatory Reform.

I, for one, have never really been able to apply the maxim that one learns more by listening than by talking, so do not be surprised if I have more to say that I, perhaps allow you to respond—which may account for the fact that I am at this table and you are at the other table.

Let me begin by repeating that our mandate is to examine government regulations to minimize the burden on the private sector. I think that is important, because it assumes that there is too onerous a burden on the private sector in relation to government regulation.

The other side of the coin is that as we look down a lineup of the companies represented on the Business Committee on Regulatory Reform, and see IBM, Bell Canada, Noranda Mines, Genstar Limited, and so on, I do not think you will find too much sympathy in Parliament for your lot in Canadian life. So I would like to hone in on something that you said, Mr. French . . .

The Chairman: Speak for your own party, Howard—he is speaking for himself.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . which I think is perhaps really the crux of it, and that is that the regulatory costs are passed back to the consumer. That is what people do not realize, that all this mass of regulations is costing individual Canadians a pile of money, whether they are buying life insurance, or a product from a factory—and so on. I, for one, am convinced that some action has to be taken to stop the processes that are going on in government, which are almost regulations for the sake of regulation, regulation to keep government personnel active, and so on.

Let me make it clear that I am very sympathetic to your situation, I have experienced it myself, in a very personal way. But our problem is to make the recommendations that are going to bring about the change, if not at least stop the process of other regulatory activity. So when I speak to a group like yourselves, I want to get down to the nitty-gritty, what you really think we can do and how we can dialogue so as to bring that about. Do not pay any attention to the chairman when he makes those kinds of remarks, because you know what politicians support industry and business in this country and know what the effect of suppression of legitimate business and industrial activity does to our economy and then to our people.

I just want to deal very briefly with some of the points that you mentioned, Mr. French. You talked about the need for a consultation process in enacting regulations. You are concerned with the cost it imposes on the private sector, you are concerned with the lack of definition of policy and you want some *ex post facto* or sunset review of regulation. Those are all things that have been brought to this committee that I think I understand, and I think I am prepared to act to do something about them.

[*Translation*]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur French, messieurs, soyez les bienvenus devant le Comité parlementaire spécial sur la réforme de la réglementation.

Je n'ai jamais pu, en ce qui me concerne, appliquer le principe selon lequel il est préférable d'écouter que de parler, ne soyez donc pas surpris si je parle plus que je ne vous demande de répondre, ce qui peut d'ailleurs expliquer le fait que je suis à ma place et vous, à la vôtre.

Je voudrais redire une fois de plus que notre mandat est d'examiner la réglementation du gouvernement de manière à alléger le fardeau du secteur privé. Je pense que c'est important car cela suppose que ce fardeau est trop lourd actuellement.

En regardant toutefois la liste des entreprises représentées au sein du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation, on lit les noms d'IBM, de Bell Canada, de Noranda Mines, de Genstar Limited, etc., et je ne pense pas que le Parlement éprouve beaucoup de sympathie pour tous ces gens. Je reviendrai donc sur ce que vous venez de dire, monsieur French.

Le président: Parlez pour votre propre parti, Howard. Il parle en son nom propre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Parce que j'estime que c'est au cœur de la question, c'est que les coûts de la réglementation sont répercutés sur le consommateur. C'est ce que les gens ne comprennent pas: toute cette réglementation coûte à chaque Canadien une petite fortune, qu'il s'agisse d'acheter une assurance sur la vie, un produit fabriqué en usine, etc. Je suis convaincu, quant à moi, qu'il faut arrêter la tendance actuelle au sein du gouvernement, qui est de faire en quelque sorte des règlements pour le simple plaisir de la chose, pour occuper le personnel du gouvernement, ou pour d'autres raisons du même genre.

Laissez-moi vous dire que je compatis à vos difficultés, je les ai éprouvées moi-même et j'en ai fait l'expérience personnelle. On attend toutefois de nous que nous fassions des recommandations qui permettront tout au moins d'apporter des changements, si l'on ne peut penser à stopper carrément le processus de réglementation. Donc, quand je m'adresse à un groupe comme le vôtre, je cherche à en venir aux problèmes pratiques, à la façon dont on peut agir et dont on peut instaurer le dialogue de manière à pouvoir avancer. Ne faites pas attention aux remarques du genre de celles de notre président, car vous savez quelles sont les personnalités politiques qui soutiennent l'industrie et les entreprises dans ce pays, et quelles sont les conséquences de la suppression des activités commerciales et industrielles sur notre économie et sur notre population.

Je reprendrai rapidement les différents points que vous avez exposés, monsieur French. Vous nous avez parlé de la nécessité de la consultation, lors de l'élaboration des réglementations. Vous vous inquiétez du coût qu'impose la réglementation au secteur privé, vous vous préoccupez du manque de définition des politiques et vous aimeriez que l'on revoie a posteriori la réglementation existante pour juger de son utilité. Toutes ces choses ont été envisagées par le comité, je pense que je les comprends et je suis prêt à faire quelque chose à ce sujet.

[*Texte*]

With respect to the consultation process, though, we do have some questions for you. Everybody agrees that there ought to be consultation. Mr. Dowsett mentioned the insurance industry, where the insurance companies get together with the government officials, review the whole situation and come up with regulations that are satisfactory to both sides. But that is not a good example. The insurance industry can be easily defined, it is a traditional industry that has been going on for a long time. I think where you get the real problems in the consultative process is where you get the environment in conflict with a legitimate industrial activity like oil exploration—and somebody else mentioned that kind of example. That is the kind of consultation that brings about effective changes in proposals. In my view, that kind of consultation has to come out in some public forum, some place where the environmentalist and the industrialist come face to face and are able to explain their respective positions.

• 1005

That leads me to say this: What is the process that will gurantee the bringing about of consultation in those cases where that kind of confrontation is going to take place, so that the public can react to it, the political people can react to it, and a sensible decision can be made? What do you say about that, Mr. French? What kind of process do you see occurring?

Mr. French: I am going to ask Larry Thibault to comment on that.

Mr. Thibault: Let me, first of all, comment on your earlier statement about passing on costs. One of the things, as an economist, that I find most dangerous about this regulatory issue a thing which has been brought out fairly clearly in the cost of compliance studies done by 10 different companies, is the attitude, in many areas, of, why should you worry about the company, you just pass on the cost anyway? I think that is one of the most destructive attitudes you can build into the system, because it is a real cost, and if you follow it through the line it means that the product costs more. If it costs me 15 cents to buy this glass because there is an *x* parts per million regulation somewhere that makes it cost 15 cents, whereas a less astringent requirement with perhaps different tradeoffs would make it cost 0.5 cents, that means, as a consumer, that I have less access to that product. The same thing applies to services. And when you get down to the manufacturing sector, if you put too many of these requirements on you have a lesser manufacturing sector, and so on. So, there is a real cost. You may have higher inflation as well.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Thibault, I do not want to cut you off, but I know that.

Mr. Thibault: Okay. I just wanted to make the point.

Mr. Crosby (Halifax West): I can elaborate on that and explain how it also makes you uncompetitive in foreign trade, and so on, but I want to talk about the process.

[*Traduction*]

Au sujet du processus de consultation, nous avons toutefois quelques questions à vous poser. Tout le monde est d'accord pour dire qu'il doit y avoir une consultation. Monsieur Dowsett nous a parlé du secteur des assurances où les compagnies d'assurance se réunissent avec les responsables du gouvernement, passent en revue l'ensemble de la situation, et élaborent en commun des règlements propres à satisfaire les deux parties. Ce n'est toutefois pas un bon exemple. Le secteur de l'assurance est facile à définir, il s'agit d'une activité traditionnelle implantée depuis longtemps. Je pense que les véritables problèmes se posent au sujet du processus de consultation lorsque, par exemple, les impératifs de l'environnement entrent en conflit avec une activité industrielle légitime telle que l'exploration pétrolière. C'est là le genre de consultation qui nécessite l'instauration de nouvelles procédures. A mon avis, ce genre de consultations doit se faire publiquement, afin de permettre à l'écologiste et à l'industriel de monter à la tribune et de poser leurs arguments.

Cela m'amène à poser la question suivante: Quel système permettrait d'organiser cette confrontation afin de permettre au public et aux responsables politiques de réagir et de parvenir à une décision raisonnée. Qu'en pensez-vous, monsieur French? Quel type de solution voyez-vous?

M. French: Je vais demander à Larry Thibault de vous répondre sur ce point.

M. Thibault: Je voudrais tout d'abord faire une observation au sujet de ce que vous venez de dire concernant la répercussion des coûts. Ce que je trouve particulièrement dangereux, en tant qu'économiste, sur cette question de réglementation et qui, à mon avis, a été très bien mise en évidence par les études concernant le respect de la réglementation effectuées par dix entreprises différentes, c'est l'attitude que l'on adopte dans de nombreux milieux qui consiste à dire: «Pourquoi s'inquiéter au sujet de l'entreprise, elle répercute ses coûts de toute façon.» Je pense que c'est là une attitude très pernicieuse lorsqu'elle envahit l'ensemble des structures, parce que l'on est en présence d'un coût réel. Si l'on poursuit le raisonnement jusqu'au bout, il s'ensuit que le produit va coûter davantage. Si je dois payer 15 cents pour acheter un verre à cause d'une quelconque réglementation qui impose x parties par million d'un ingrédient quelconque, alors qu'il pourrait revenir à 0,5 cents en faisant des compromis différents, il s'ensuit, en tant que consommateur, qu'il m'est plus difficile de vous procurer ce produit. Il en va de même pour les services. Si l'on prend le cas maintenant du secteur manufacturier, plus on impose ce genre de conditions, plus la fabrication diminue, etc. Il y a donc là un coût réel. L'inflation peut aussi en être accentuée.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur Thibault, je suis désolé de vous interrompre, mais je sais tout cela.

M. Thibault: Bien. Je voulais simplement que cela soit bien clair.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pourrais poursuivre dans cette voie et montrer qu'une telle situation ne vous permet pas

[*Text*]

Mr. Thibault: It is very dangerous to say that you just pass it on and business should not be concerned. If they are not, they should be.

As to your point about consultation, I would say that the only answer, the ultimate answer, is a question of attitude in government, it has to come from the Cabinet on down. Somebody has to say, this is the way we are going to do it; we state the problem, this is the way we are trying to achieve it, and we are trying to do it in the most cost effective manner. This is the kind of attitude that has to permeate the whole system, otherwise people will not do it. It is easier to sit at a desk somewhere, write a regulation and pop it out. It has to be a question of government philosophy, government attitude, government policy, and it has to be implemented throughout the system. That is the only way that you are really going to be able to make it work in the end—and you have to build in mechanisms to check on it and have to build in incentives for people to do it.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you.

Mr. Dowsett: Mr. Chairman, I see a question that I do not think has been answered with regard to open consultation to allow interested Canadians to get into a forum to get views expressed. You raised the example of the environment and oil exploration, or something like that, where there are some strong views held.

Mr. Crosby (Halifax West): Competing interests.

Mr. Dowsett: Competing interests, and how members of Parliament get those ideas exposed and sifted. I think that is important. The problem with open forum meetings is that we get some people whose ox is being gored grabbing the microphones and grabbing the limelight and making points, and some of the real problems are never emphasized, some realistic views are not given prominence. Some of the more violent views are given prominence in those open confrontation meetings, I guess that is a fact of life. The press in this country loves to see a fight, and when you have these open meetings on some proposed regulation, the media love to see fights. Sometimes you wonder if the real truth is being arrived at.

We made some comments earlier about the responsibilities that you, as legislators, have of trying to find the correct forum in which to get real information about the real concerns of Canadians; sometimes it will be in a private forum where you have to find and assess. You, as legislators, have a difficult job in assessing the real needs of antagonists when you have two sides on an issue. Sometimes it will have to be through private research by MPs or the public servants they can put to work on that program. Sometimes an open confrontation will expose some things. I guess we do not have the straight answer for you.

[*Translation*]

d'être compétitif sur le marché international, etc., mais j'aimerais que l'on parle des méthodes.

M. Thibault: Il est très dangereux de dire que l'on a qu'à répercuter les coûts et ne pas s'inquiéter. Si l'on ne s'inquiète pas, on a tort.

Pour en revenir à votre question au sujet de la consultation, je dirais qu'il s'agit en fin de compte d'une question d'attitude de la part du gouvernement. Il faut que l'initiative parte du Cabinet et se transmette à tous les échelons. Il faut que quelqu'un dise: Voilà ce que nous allons faire, voilà le problème, nous allons essayer de le résoudre de telle ou telle manière, en s'efforçant de garantir la meilleure rentabilité. C'est là le genre d'attitude qui doit se répandre dans tout le système; sinon, rien ne se fera. Il est trop facile de s'asseoir à son bureau, de rédiger un règlement et de le lancer dans la nature. Ici, au contraire, il faut que ce soit une philosophie d'action du gouvernement, une attitude du gouvernement, une politique du gouvernement qui doit être appliquée dans tout le système. C'est à cette condition seulement que l'on parviendra à faire quelque chose. Il faudra ensuite que des mécanismes permettent de contrôler les réalisations et que l'on prévoie des motivations pour inciter les gens à agir.

M. Crosbie (Halifax-Ouest): Je vous remercie.

M. Dowsett: Monsieur le président, je vois qu'une question a été laissée sans réponse en ce qui a trait à l'étendue des consultations devant permettre aux Canadiens intéressés de s'exprimer à une tribune. Vous avez cité l'exemple de l'environnement et de l'exploration pétrolière, c'est-à-dire des domaines par lesquels s'expriment des opinions bien tranchées.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Des intérêts opposés.

M. Dowsett: Des intérêts opposés que les députés veulent voir s'exprimer. Je pense que c'est important. L'inconvénient des tribunes publiques c'est que des gens dont on égorge les troupeaux montent sur la scène, prennent le microphone et nous exposent leurs malheurs, alors que les véritables problèmes ne sont jamais abordés et que les opinions réalistes sont laissées dans l'ombre. Ces assemblées, qui deviennent de véritables confrontations, servant à exposer les vues les plus extrêmes, c'est dommage, mais je pense que l'on ne peut rien y changer. La presse, dans notre pays, se réjouit de voir une belle bataille et elle est particulièrement servie par les réunions publiques en matière de réglementation. Parfois, on se demande même comment l'on est parvenu à prendre une décision.

Nous avons parlé précdemment de vos responsabilités en tant que législateurs qui vous amènent à trouver la tribune appropriée qui vous permettra de recueillir de véritables informations sur les vraies préoccupations des Canadiens, parfois c'est une tribune privée qui vous offrira la meilleure possibilité de le faire. Votre tâche de législateurs est très difficile lorsque vous devez évaluer les véritables besoins des adversaires, lorsque les avis sont opposés sur une question. Parfois, ce sont les enquêtes personnelles des députés ou des fonctionnaires qui permettent d'y parvenir. D'autres fois, une confrontation au grand jour servira de révélateur. Je ne pense pas que nous ayons une réponse toute prête à vous donner.

[*Texte*]

• 1010

Mr. Walter: Just a brief comment. It seems to me that you are now bringing in a very real problem in the consultation process, and that is where the government has two departments, with conflicting objectives—the environment and oil exploration is the example you gave. Somehow that problem of priorities within the government has to be dealt with. It seems to me that in order to get meaningful consultation with the private sector—be it public interest groups or industry—some approach is needed within government to develop its priorities in relation to conflict between departments. I do not know how the government will resolve that. I think you are far better equipped to try to deal with that issue from the government side. It is hard for the private sector to respond, if there are these conflicting priorities. It seems to me that maybe the government's role and responsibility is to identify its priorities in relation to environment and oil exploration, to sort those priorities out, and then to consult with the private sector—first, to check those priorities, to give the private sector an opportunity to support or otherwise the government's view as to priorities, and then more meaningful consultation, I think, can take place. But until those issues are resolved, those priorities, as I said, it is hard to get meaningful consultation.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me just respond to what you have been saying. Everybody agrees that prior consultation is advantageous for government, for industry and for Canadians generally. The problem is how to bring that about. I, personally, feel that we have to establish some system similar to the legislative process that now exists, not only in the Parliament of Canada, but in all the provincial legislatures, whereby when a bill is introduced it is referred to a committee and prior to its enactment people can come and make representations and arguments can take place before the committee. I think we have to have some similar procedure grafted on to the regulatory process. Really, I was just trying to determine if you people had any ideas on how that, or some similar process, could be brought about.

I will leave it with that and move on, briefly, to another area that has faced the committee.

• 1015

Some people seem to think there should be some procedure whereby an enacted regulation could be presented to some sort of tribunal, so that an assessment could be made as to whether it conformed with the policies indicated in the enactment under which the regulation had been made or with some other policy source. People have mentioned an independent tribunal to carry out this function, have talked of an ombudsman who would examine regulations and point up conflicts with other legislative enactments or policies. Have you people any interest in that kind of process? Presumably, to put it in example terms, you would hear about a regulation, you would say that it was not consistent with the policies of the government as you

[*Traduction*]

M. Walter: J'aimerais préciser quelque chose. Il me semble que l'on est au cœur du problème et que les véritables difficultés se posent en matière de consultation lorsque deux ministères du gouvernement ont des objectifs qui entrent en conflit; l'environnement et l'exploitation pétrolière, dans l'exemple que vous nous donnez. Il faut à un moment donné que l'on résolve, au sein du gouvernement, le problème des priorités. Il me semble que, pour que les consultations aient un sens avec le secteur privé, qu'il s'agisse des groupes de défense des intérêts du public ou de l'industrie, il faut que le gouvernement ait arrêté ses priorités d'une façon ou d'une autre en ce qui concerne les sujets de conflit entre différents ministères. Je ne sais pas de quelle façon le gouvernement peut y parvenir. J'estime que vous êtes mieux en mesure que nous de vous y intéresser. Le secteur privé ne sait pas quoi faire lorsqu'il se trouve en face de ce genre de priorités qui entrent en conflit. Il me semble qu'il appartient au gouvernement d'identifier ses priorités en matière d'environnement et d'exploration pétrolière, de les classer par ordre d'importance, puis de consulter le secteur privé, de façon à savoir s'il est en accord ou en désaccord avec celui-ci sur le classement, et ce n'est qu'à ce moment-là que l'on peut véritablement procéder utilement aux consultations. Tant que les priorités ne sont pas établies, il est difficile d'avoir une véritable consultation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais répondre brièvement à ce que vous venez de dire. Nous sommes tous d'accord pour dire que la consultation préalable est dans l'intérêt du gouvernement, du secteur privé et des Canadiens en général. Le problème, ce sont les moyens de la mettre en œuvre. Je pense, personnellement, qu'il nous faut mettre sur pied un système semblable au processus législatif qui existe à l'heure actuelle, non seulement au Parlement du Canada, mais dans toutes les assemblées des provinces, aux termes duquel le projet de loi est déposé, il est envoyé en comité et, avant sa promulgation, les gens peuvent intervenir et présenter leurs arguments pour ou contre devant le comité. Je pense que nous avons besoin d'une procédure de ce genre en matière de réglementation. Je m'efforçais, en fait, de savoir si vous aviez une idée de ce que l'on pourrait faire dans ce sens.

Je terminerai sur cette réflexion, et je passerai rapidement à un autre domaine intéressant le comité.

Certaines personnes semblent penser que l'on doit instituer une espèce de tribunal chargé de passer en revue la réglementation qui a été promulguée, afin de s'assurer qu'elle est conforme aux politiques indiquées dans la loi ou dans les différentes déclarations de politique faites lors de la présentation des règlements. On a parlé d'un tribunal indépendant qui serait chargé de ce rôle, d'un médiateur qui examinerait la réglementation et signalerait les points de conflit avec d'autres politiques ou d'autres législations. Vous intéressez-vous à cette façon de procéder? Prenons un exemple concret, vous entendez parler d'un règlement, vous vous apercevez qu'il n'est pas pas conforme aux politiques établies du gouvernement et vous voulez que quelqu'un prenne en compte votre protestation.

[*Text*]

understood them, and you could go to somebody who would take charge of that particular complaint.

Mr. French: This is an after the fact . . .

Mr. Crosby (Halifax-West): An after the fact examination of the regulation to see that it conforms with government policy.

Mr. Chaplan: If I might just touch on your two points, Mr. Crosby. I think, on our proposal regarding early consultation, the catch to make sure that all the parties affected by the regulation have the opportunity to input is that there be a notice of intent published. Be it in *The Canada Gazette*, be it in a regulatory calendar, be it in a regulatory agenda, that is your catch that ensures that everyone does, in fact, have the opportunity and I think it is something that the Business Committee would stress. We have many examples, in the area of occupational health and safety, of environmental regulation, where specific sectors that have been affected by these broad, sweeping programs have not effectively been consulted.

Again, the publication, I think, has to be one step further than the draft regulation. It should be, again, that a problem has been defined, somehow. This makes the idea of a regulatory calendar or a regulatory agenda, very, very appealing. In the United States I know a number of private sector interests have made full use of this distant early warning system that they have established south of the border.

Mr. French: Really, our emphasis is more on the early side than on the late side . . .

Mr. Crosby (Halifax-West): I am sorry for interrupting, Mr. French. I think you have made the proposal of consultation.

Mr. French: Yes.

Mr. Crosby (Halifax-West): Let me just explain what I am trying to accomplish here. I agree entirely. I know that you have spoken of a regulatory calendar, it is on page 2 of your letter to the committee but I do not think that is enough. I think that just informs you. That does not give you any right to come to government and say, look, gentlemen, we do not like what you are proposing to do here. It is okay in the insurance business, because you have a specific government agency in charge of insurance, but some of these things cross lines. You may find that if you are in the can manufacturing business you are put out of operation by some health regulation that deals with the components in the material you are using, or something. How do you jump in and say, stop this!

Mr. Walter: Could I speak briefly to this? A problem in our own company has come to light recently. We are a small company, and in 1970 we recognized the need to institute a pension plan within the company. We installed this on a modest basis that we could afford at that time, we felt that we would take our first step. Since that time we have made four benefit improvements in the pension plan. Our policy at that time was that there was not a need but we decided that we

[*Translation*]

M. French: C'est une fois le fait accompli . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Une fois le fait accompli, lorsque l'on examine le règlement pour s'assurer qu'il est conforme à la politique du gouvernement.

M. Chaplan: Puis-je répondre aux deux questions que vous avez soulevée, monsieur Crosby. Je pense que votre proposition de consultation préalable vise à s'assurer que toutes les parties concernées par la réglementation ont la possibilité de participer, en faisant en sorte qu'une déclaration d'intention soit publiée dans la *Gazette du Canada*, que ce soit sous la forme d'un calendrier de réglementation ou d'un carnet de réglementation que vous préconisez et que le Comité d'entreprises voit d'un œil favorable. Il se produit de nombreux cas, dans le domaine de la réglementation de la santé et de la sécurité au travail ou de l'environnement, où des secteurs bien déterminés ont été affectés par des programmes d'application généralisée sans avoir été véritablement consultés.

Là encore, je pense, la publication doit aller un peu plus loin que la rédaction de la réglementation. Il faut, en quelque sorte, que le problème ait été défini. L'idée d'un calendrier ou d'un carnet de réglementation est donc très intéressante. Aux États-Unis, je connais un certain nombre d'entreprises privées qui ont su tirer partie de cet indicateur dans le cadre de leurs activités.

M. French: En fait, nous nous intéressons davantage au départ qu'à la phase ultime . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi de nous interrompre, monsieur French, mais je pense que vous avez proposé une consultation.

M. French: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Laissez-moi vous expliquer ce que j'essaie de faire. Je suis tout à fait d'accord, je sais que vous avez parlé d'un calendrier de la réglementation, on le trouve à la page 2 de la lettre que vous avez envoyée au comité, mais je ne pense que ce soit suffisant. Il ne s'agit là que d'un moyen d'information. Il ne vous permet pas d'aller voir le gouvernement et de dire, écoutez, messieurs, nous n'aimons pas ce que vous êtes en train de nous proposer. Cela peut se concevoir dans le secteur de l'assurance, parce que l'on a un organisme spécial du gouvernement qui s'en charge, mais il y a toujours un certain nombre de règlements qui débordent sur d'autres secteurs. Une entreprise du secteur manufacturier va s'apercevoir, par exemple, qu'une réglementation des services de santé la met au bord de la faillite, en exigeant que tel composant qu'elle utilise soit fabriqué de telle et telle manière. Comment allez-vous intervenir pour protester?

M. Walter: Puis-je intervenir rapidement? Notre entreprise a eu récemment un problème. Nous sommes une petite entreprise et, en 1970, nous avons entrevu la nécessité de nous doter de notre propre régime de retraite. Nous avons commencé modestement selon nos moyens et, depuis cette date, nous avons amélioré à quatre reprises les prestations fournies par le régime. A l'époque, nous pensions que ce n'était pas nécessaire, mais nous avons décidé que nous pouvions verser autant que

[*Texte*]

would match employee contributions; we were told we did not have to pay that much to support the pension plan, but our view was to build up a surplus in the fund so that benefits could be improved without our going out of business. Now—I do not know the details, but I will find out—it appears that we will no longer be able to match employee benefits. The actuarial study now indicates that we can only pay, and the Department of Finance will only allow, about a 72-per cent contribution by the company on behalf of the pension plan. Once those funds are committed to the pension plan, they are not available to us. It seems to me that that regulation is working very much against trying to improve private sector pensions within this country. I would like to do something about it. Frankly, this makes me angry, here we are trying to accept a corporate responsibility on behalf of our employees, and a regulation inhibits us from doing that which everybody says is something we should be working towards.

• 1020

In relation to your question, we have not started any initiative to do something with the Department of Finance, but if we cannot make any impact with the Department of Finance it would be very helpful—and I speak personally here—to have an ombudsman, or someone who is action-oriented, to whom we could go to help us with this particular problem. But it should be somebody removed from the department who could see the issue, could see the regulation in relation to policy objectives, could see the difference and could help—in our case— our company deal with an issue of this nature so that we could carry on our corporate responsibility as we see it.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you very much. I appreciate your response.

I am through with my questioning, but let me put this on the record. Just imagine the situation of a scallop fisherman in a small village in Nova Scotia with a multimillion dollar investment in a boat who is put out of business by some regulation relating to quotas and district made by the Department of Fisheries. Who does he call, Romeo LeBlanc? Thank you.

The Chairman: Could we turn now to Mr. Russell MacLellan, please?

Mr. MacLellan: Mr. French, I am afraid I do not fully understand why regulatory reform affects productivity. Could you elaborate on that, please?

Mr. French: As well as I can, we are back to Mr. Thibault's triangle and tip of the iceberg analogy. My comment was about these costs having been accepted over the years and being now built into our overheads; none of us are sure—witness Crown Life's representative statement—we find it very difficult even to tell you what they are now. I find it very difficult to tell you which of the regulations bearing on a particular company or industry are very effective and, by any humanistic standard, very necessary and which really are

[*Traduction*]

les employés; on nous a dit que nous n'étions pas obligés de le faire, mais nous avions l'intention de déposer un excédent de fonds dans le régime pour améliorer le niveau des prestations sans risquer de dépasser nos possibilités. Je ne connais pas les détails de l'affaire, mais il apparaît maintenant que nous ne pouvons plus contribuer au régime au même niveau que les employés. L'étude actuarielle nous indique que l'entreprise ne peut verser, et que le ministère des Finances n'autorise, que 72 pour cent de la contribution des employés. Une fois que ces fonds sont versés dans le régime de retraite, nous ne pouvons plus en disposer. Il m'apparaît que cette réglementation va à l'encontre de toute amélioration des régimes de retraite privés dans ce pays. J'aimerais faire quelque chose à ce sujet. Ce genre de choses me met carrément en colère, notre entreprise est prête à accepter des responsabilités au nom de ses employés, et voilà que la réglementation nous interdit de faire ce qui serait souhaitable de l'avis de tout le monde.

Pour répondre à votre question, nous n'avons encore fait aucune démarche auprès du ministère des Finances, mais, si nous n'obtenons rien de ce côté-là, il serait très utile, et je parle ici en mon nom propre, de pouvoir compter sur un médiateur ou sur une personne prête à prendre les mesures qui s'imposent et à nous aider sur ce sujet précis. Il faut cependant que ce soit une personne située à l'extérieur du ministère, qui dispose du recul nécessaire pour examiner le problème, pour considérer la réglementation par rapport aux objectifs de politique fixés, pour apprécier les divergences et pour nous aider, dans ce cas précis, à rester en activité et à exercer nos obligations telles que nous les concevons.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie. Je suis très satisfait de votre réponse.

J'en ai fini avec mes questions, mais je voudrais simplement vous donner un exemple qui mérite, à mon avis, de figurer dans notre compte rendu. Imaginez la situation d'un pêcheur de coquilles Saint-Jacques d'un petit village de la Nouvelle-Écosse ayant investi plusieurs millions de dollars dans un bateau et qui est acculé à la faillite par une réglementation quelconque du ministère des Pêcheries donnant lieu à un contingentement des prises suivant les secteurs. Qui doit-il appeler à son secours, Roméo LeBlanc? Je vous remercie.

Le président: Si M. Russell MacLellan veut bien prendre la parole.

M. MacLellan: Monsieur French, je ne vois pas très bien quels sont les liens existant entre la réforme de la réglementation et la productivité. Pourriez-vous nous donner des précisions sur ce point?

M. French: Je ferai mon possible. Nous en revenons au triangle de monsieur Thibault et à la partie visible de l'iceberg. Je répète qu'avec les années les coûts de la réglementation ont fini par être acceptés et incorporés à nos frais généraux; dans quelle proportion? On ne sait pas exactement et la déclaration du représentant de la Crown Life nous montre bien quelles sont les difficultés de ce point de vue. Il m'est très difficile de vous dire quelles sont, parmi les différentes réglementations imposées au secteur privé ou à une entreprise particulière,

[*Text*]

wasteful or costly. What we do know, and what we suspect some of the final studies of the Economic Council will bear out, is that there is a burden there that is probably not serving a useful purpose to society. It is in our overheads, our cost structures are too high.

Mr. MacLellan: If I just may interject for a minute, I look at that as profitability. When I think about productivity I think of the employee who is assigned a certain task—perhaps nothing to do with regulatory reform—I think of the assembly line, of direct costs; does regulatory reform have an effect on the productivity of the worker, of the employee?

Mr. French: If I can help us avoid getting into as many different definitions of productivity as there are people in the room—because, I guess, one of the problems is that word that we all bandy around, I certainly do—when I am thinking of productivity, the simplest equation I have run across recently is that productivity equals the value of output over the cost of input. This kind of concern about regulation and burden, and so forth, may not have a dramatic effect on the top of the equation, it may or may not have on the value of the output, but it sure has an impact on the cost of the input. In other words, even going down to the individual employee example, as you have suggested, I am one employee and one of the guys or gals in one of our factories, but if a regulation makes me take three steps around about in order to get to a given end, or if it makes a worker on the line do that, then it is costing the country money.

Mr. MacLellan: Moving on to the next point, you mentioned the enabling legislation's being more specific; in light of today's changing technology, is this possible? And, by being more specific, do we run the risk of being too specific and thereby pinpointing and perhaps not having the enabling legislation fit what we are requiring from the regulations?

Mr. French: I think that is very honest and genuine concern. I do not personally have the automatic answer to that. There would be a number of examples one could think of very quickly, as it were to support your concern if not to advise you as to how to fix it. Even some of our larger bodies—Canada Mortgage and Housing Corporation is an example, two or three acts and regulatory processes stand behind that body today. A lot of them are probably out of date and probably both the CMHC executive and the minister responsible are well aware of that. It does probably create some cost in and of itself, in that the National Housing Act was enacted in—what?—1946 or 1948? That is a long time ago now and really the use of the CMHC, the Cabinet direction it is given, and so on, has clearly been increasingly for social programs of one sort or another, which was not the original intent. The corporation—and I admit that I am speculating here, I am no expert on that body, but as a contrived example at least, which I think has some meaning—is operating today in our society along certain lines that I am sure we would find, if we studied

[*Translation*]

celles qui se révèlent efficaces et indispensables du point de vue humain. Nous pouvons dire, par contre, et l'on peut penser qu'un certain nombre d'études du Conseil économique apporteront de l'eau à notre moulin sur ce point, qu'elles constituent un fardeau pour la société qui, dans un certain nombre de cas, ne répond à aucun objectif utile. Tout cela se retrouve dans nos frais généraux et nos coûts sont trop élevés.

M. MacLellan: Si je puis vous interrompre, il s'agit là de rentabilité. Lorsque je parle de productivité, je pense à l'employé à qui l'on a confié une tâche, qui n'a peut-être rien à voir avec la réforme de la réglementation, je pense par exemple aux coûts directs de fabrication sur une chaîne de montage; la réforme de la réglementation a-t-elle des répercussions sur la productivité de l'ouvrier et de l'employé?

M. French: J'aimerais éviter que chacun d'entre nous donne sa propre définition du terme productivité, dont tout le monde parle en lui donnant un sens différent. En ce qui me concerne, lorsque j'entends parler de productivité, je me réfère à la définition la plus simple qui se présente sous la forme de l'équation suivante: la productivité est égale à la valeur de la production divisée par le coût des moyens de production. Le fardeau que semble supposer la réglementation n'influe peut-être pas véritablement sur le numérateur de l'équation, soit sur la valeur de la production, mais l'on ne peut pas en dire autant en ce qui concerne le coût des moyens de production. Pour mieux vous faire comprendre la chose, prenons l'exemple de l'employé individuel que vous avez mentionné. Je suis employé au même titre que tout le monde par mon entreprise et si une réglementation m'oblige à faire trois tours avant de pouvoir mener à bien telle ou telle opération, ou si elle oblige l'ouvrier de la chaîne de montage à le faire, cela coûte de l'argent au pays.

M. MacLellan: Passons au point suivant. Vous avez parlé d'adapter plus précisément la législation à l'évolution des techniques actuelles, cela est-il possible? Ne court-on pas le risque d'être trop précis et d'empêcher la législation de jouer son rôle par l'entremise de la réglementation?

M. French: Je pense qu'il s'agit là d'une préoccupation tout à fait légitime. Je n'ai pas personnellement la réponse à cette question. Je pourrais vous citer un certain nombre d'exemples qui viennent immédiatement à l'esprit qui, s'ils ne permettent pas de répondre au problème, servent toutefois à le préciser. On peut même penser à l'un de nos principaux organismes, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, dont la réglementation a deux ou trois temps de retard. Une grande partie de cette réglementation est probablement dépassée et il est vraisemblable que le directeur de la SCHL et le ministère responsable en ont conscience. Je suis sûr que cela donne lieu à des problèmes et entraîne des côuts en soi, du fait que la Loi nationale sur l'habitation a été adoptée, je ne sais plus, en 1946 ou en 1948. Il y a donc de cela bien longtemps et l'orientation prise par la SCHL, le rôle que lui confie le Cabinet, est de plus en plus axée sur différents types de programmes sociaux pour lesquels elle n'était pas conçue à l'origine. Cette société, ce n'est bien sûr qu'une supposition de ma part car je ne suis pas un spécialiste de la question, mais je pense cependant que cet

[*Texte*]

it, really are not consistent with the precise enabling legislation.

• 1025

Ron, do you have a comment from a little more specific point of view on this?

Mr. Chaplan: I think the principle behind the need for stricter definitions in the covering legislation is a pretty straitghtforward one. Business operates best, obviously, when uncertainty is minimized and there need to be strict definitions, in legislation, of the rules of the game, of what are the objectives we are working for. Again, it comes out in the case studies we have seen in the cost of compliance study. Business is often working in the dark trying to figure out what criteria it has to meet to get an approval.

Mr. MacLellan: Mr. Chairman, on that point, one of the companies that appeared before us stated that some of the things that are required by governments in regulatory reform would be things that they would be doing anyway.

Mr. Chaplan: Exactly.

Mr. MacLellan: They drew up a list, in two groups, of what they considered appropriate regulatory requirements and inappropriate regulatory requirements.

Has you committee done any work along this line? Could you assist us in this task force by perhaps giving us what business thinks are appropriate regulatory requirements and inappropriate regulatory requirements?

Mr. Chaplan: I can speak to some concerns now that have come up through the number of trade associations we have been in regular contact with. Ther are a few basic principles. Regulation or legislation that overextends itself: When there is a spefic problem in the marketplace, we must ensure that that legislation, which by nature has to be nonpartisan in its application, does not go further than required. An example there that is often given is why, when the collective bargaining process is working effectively, do labour codes apply equally to the organized and the unorganized labour force? This restricts the room to manoeuvre of both the workers and management, perhaps unneccesarily.

We often hear too that, because they are easier to enforce, regulations are often based on technical standards. We have examples where this becomes a barrier to innovation, it becomes a barrier to new products in the marketplace. Standards should not be based on engineering standards but should be based on performance standards and leave the private sector as much room as possible to innovate and produce less costly technologies.

Those are common themes we have heard.

Mr. Walter: Would an example be of any benefit to you, Mr. MacLellan?

[*Traduction*]

exemple a une certaine signification, déploie à l'heure actuelle un champ d'activités qui ne correspond pas véritablement, une étude de la question nous le démonstrerait, à l'intention de la législation ayant présidé à sa constitution.

Ron, as-tu une observation précise à formuler à ce sujet?

M. Chaplan: Je pense que le principe qui veut que l'on définisse précisément l'intention de la législation dont découle le règlement est tout à fait facile à comprendre. Le climat des affaires est d'autant plus favorable que l'on a moins d'incertitude et il faut que l'on définisse plus précisément dans la législation les règles du jeu, que l'on dise quels sont les objectifs, dans quelle direction on s'achemine. Encore une fois, cela se traduit bien dans les études de cas examinés lors de l'étude sur le coût du respect de la réglementation. Les entreprises opèrent souvent à l'aveuglette en s'efforçant de deviner les critères régissant leur activité.

M. MacLellan: Monsieur le président, je voudrais dire sur ce point que l'une des entreprises qui a comparu devant ce comité nous a indiqué qu'elle appliquerait de toute façon un certain nombre des conditions requises par les gouvernements en matière de réforme de la réglementation.

M. Chaplan: C'est exact.

M. MacLellan: Elle a établi deux listes, l'une qui représente à son avis les exigences réglementaires légitimes et l'autre, les exigences réglementaires illégitimes.

Votre comité s'est-il intéressé à la question? Pouvez-vous nous aider à comprendre ce que le secteur privé considère comme des exigences réglementaires légitimes et celles qu'il juge illégitimes?

M. Chaplan: Je pourrais me faire l'écho d'un certain nombre de préoccupations dont nous ont fait état certaines associations professionnelles avec qui nous avons des contacts réguliers. Il faut respecter un certain nombre de principes de base. Il y a tout d'abord les lois ou les règlements qui vont trop loin: lorsqu'un problème se pose sur le marché, on doit s'assurer que la législation qui, par sa nature même, doit être impartiale dans son application, n'aille pas trop loin. On cite souvent l'exemple des conventions collectives en se demandant pourquoi, lorsque le processus fonctionne de manière satisfaisante, le Code du travail s'applique également aux travailleurs syndiqués et aux travailleurs non syndiqués? La marge de manœuvre de l'employeur comme des employés en est rétrécie, peut-être inutilement.

Ces exemples abondent, car il est souvent beaucoup plus facile de faire appliquer des règlements fondés sur des critères établis une fois pour toutes. Il y a des cas où cette attitude s'oppose à l'innovation et fait obstacle à l'apparition de nouveaux produits sur le marché. On ne doit pas penser les normes en fonction de critères techniques, mais en fonction de critères de résultats et laisser au secteur privé le soin d'innover et d'élaborer des techniques moins coûteuses.

Voilà ce que l'on a entendu très souvent.

M. Walter: Voulez-vous que je vous donne un exemple instructif, monsieur MacLellan?

[*Text*]

Mr. MacLellan: Yes, it could.

• 1030

Mr. Walter: We recently found that, under the unemployment insurance program, if we had weekly indemnity insurance and 90 per cent of our employees were covered, we would then be entitled to a reduced rate. I think the saving was going to be in the neighbourhood of $5,000 a year—which to large companies is not much, to the government is not much, but to us it is quite a bit. We felt that it was a benefit worth pursuing.

In our employee manual, we indicate that the contribution to this program is compulsory when a person joins the company. However, to do this, we had to set up four different payrolls to indicate which were temporary and which were permanent staff, both for hourly and salaried employees. So we now have to run four different payrolls to justify, each year, that we are entitled to this reduced rate. Our employee manual indicates that all our employees have to be a part of this so, obviously, 90 per cent of our employees are covered by this benefit. I think they pay 20 per cent and we pay 80 per cent, If I remember correctly. It seems to me to be somewhat cumbersome to us, and costly, to run four separate payrolls when just a statement signed by a director or an officer of the company would be sufficient.

Is that example the sort of thing you are trying to get at, Mr. MacLellan?

Mr. MacLellan: Yes, that is helpful, Mr. Walter. Thank you very, very much.

The Chairman: Have you complained to anybody about this? Have you made your views known to anybody but our committee?

Mr. Walter: I think probably, in the process of discussion, it was indicated, but I do not think we have taken any particular steps, no.

The Chairman: One problem being you would not know to whom you should complain.

Mr. Walter: We have discussions with UIC through our comptroller they are handling it and that is the requirement, so we have done it. I will ask you a question, how do we go about doing something about it?

Mr. French: Without its costing you $5,000. You could start a process that then would cost more than the $5,000.

Mr. Walter: We are a small company, we are there to run our business and we just do not have the necessary time to devote to an issue of this nature.

Mr. MacLellan: We, as a committee, would be very interested in cases such as these—when you get back, perhaps, if you have things come to mind in this regard. Examples quite often will click something in the mind that will pinpoint a particularly troublesome area. Sometimes examples are a better way of getting at a problem than just sheer discussion about that problem.

Mr. Walter: But here, again, I think we have to look at a cost benefit. The cost is not that great, we cannot afford

[*Translation*]

M. MacLellan: Oui, s'il vous plaît.

M. Walter: Nous nous sommes aperçus récemment que l'on aurait eu droit à bénéficier du paiement de primes réduites en vertu du programme d'assurance-chômage si l'on avait eu une assurance d'indemnisation hebdomadaire couvrant 90 pour cent de nos employés. Il s'agissait, je pense, d'une économie d'environ $5,000 par an, qui ne représente pas grand-chose pour une grosse entreprise ou pour le gouvernement mais qui, pour nous, est loin d'être négligeable. Nous avons pensé que la question méritait d'être approfondie.

Notre guide de l'employé indique que toute personne nouvellement employée par l'entreprise est tenue de contribuer au programme. Pour obtenir la remise, cependant, nous avons dû établir quatre listes de paye différentes afin de préciser qui était permanent et qui était occasionnel, dans chacune des catégories des employés salariés et des employés payés à l'heure. Nous devons donc administrer quatre feuilles de paye différentes pour justifier cette réduction chaque année. Il est dit, dans notre guide de l'employé, que tous les employés doivent faire partie du programme et donc, bien entendu, les prestations couvrent donc bien 90 pour cent de nos employés. Si je me souviens bien, les employés versent 20 pour cent et nous, 80 pour cent de la contribution totale. Il m'apparaît à la fois inutile et coûteux d'administrer quatre feuilles de paye séparées lorsqu'une simple déclaration signée par un directeur ou un administrateur de la société ferait l'affaire.

Est-ce là le genre d'exemples que vous cherchez, monsieur MacLellan?

M. MacLellan: Oui, je pense qu'il est très significatif, monsieur Walter. Je vous remercie.

Le président: Vous êtes-vous plaints de cette situation à quelqu'un? En avez-vous fait part à d'autres que notre comité?

M. Walter: Je pense qu'à un moment ou à un autre on l'a mentionné au cours de discussions, mais nous n'avons pas fait de démarches particulières.

Le président: La difficulté serait de savoir à qui s'adresser.

M. Walter: Notre contrôleur financier a eu des entretiens avec la CAC, ce sont eux qui s'en occupent et nous avons dû passer par eux. Je vous pose la question, à qui nous adresser pour que l'on fasse quelque chose?

M. French: Pour économiser $5,000 on peut se retrouver avec un système qui nous coûte beaucoup plus cher.

M. Walter: Nous appartenons à une petite entreprise qui n'a tout simplement pas le temps de s'occuper d'un problème de cette nature.

M. MacLellan: Notre comité s'intéresse particulièrement aux affaires de ce genre. Lorsque vous reviendrez témoigner, d'autres exemples du même genre vous seront peut-être revenus à l'esprit. Parfois, des exemples comme cela nous aident à comprendre ce qui ne va pas dans un domaine particulièrement difficile. Un simple exemple est souvent meilleur qu'une longue discussion.

M. Walter: Dans ce cas précis, nous devons penser en termes de relation coût-bénéfices. Le bénéficie n'est pas si

[*Texte*]

executive time to spend on this. The process you have been dealing with is such that in our discussions with UIC they are guided by certain regulations, they have to perform under this umbrella of regulations. That is why, I guess, I personally harken back to your comment about an ombudsman, or some process outside the system that can help individuals, such as in this case, to get something done within a reasonable cost-benefit picture.

Mr. MacLellan: Gentlemen, I am particularly interested in one comment you made in your brief. It states that:

> If policy directives are issued to an agency, they should first be subject to debate in Parliament.

You and we both are very concerned about things being cumbersome, and I can realize that what you want to do is have the thing reviewed as thoroughly as you possibly can. But, being a parliamentarian, I see that as being a cumbersome approach and perhaps not a proper use of Parliament. I would like to have your thinking on that statement.

Mr. French: I recognize that, in this day and age, there seem to be more and more burdens placed on Parliament, or that many interest groups try to place more burdens on an already, probably, overworked body . . .

Mr. MacLellan: Before you proceed, Mr. French, if I just may say, what I was looking for, too, is perhaps some mention of how parliamentary committees could be used. Could we, perhaps, have your thinking on parliamentary committees in this as well?

Mr. French: I think, on this, our statement is indeed that policy directives should be tabled in Parliament and subject to debate before being sent to a regulatory agency.

• 1035

It is hard to make any apology for that, so I will not. The operative word is "policy" and we would assume that, as we understand our government system, policy per se, government policy, is something that should fundamentally be reviewed in Parliament and by Parliament.

I suspect—and I am speaking rather as an individual now, because I do not think we have discussed that as a group—that in this country we could be making greater use of parliamentary committee to take some of the burden off the House itself when it is in session I think we could make wider use of them. I do not know whether anybody else has an opinion on that, or any specifics.

As I sense my business colleagues, not just on this committee but around Canada, I think probably most of us would be sympathetic to a greater use of structures—structuring them and using parliamentary committees. It is the way, after all, that is natural to business. That is what businessmen do. The chief executive officer gets overburdened and committees are established to try to take a specific piece of that burden away;

[*Traduction*]

grand, de sorte que nous ne pouvons pas mettre une armée de spécialistes sur la question. On s'est aperçu, lors de nos discussions avec la CAC, que les responsables de la Commission s'en tiennent à un certain nombre de règlements, ils éprouvent le besoin de s'abriter derrière les règlements. Voilà pourquoi, j'imagine, je me permets d'insister de nouveau sur la nécessité d'un médiateur ou de l'instauration d'un service indépendant susceptible d'aider les individus à obtenir, comme dans cet exemple précis, ce qu'ils désirent sans que le prix n'en soit prohibitif.

M. MacLellan: Messieurs, l'un des passages de votre mémoire m'a particulièrement intéressé, on y lit:

> Avant d'être émises par un organisme, les directives de politique devront faire l'objet d'un débat au Parlement.

Nous sommes tous préoccupés par la lourdeur du système et je comprends bien que vous souhaitez que les choses fassent l'objet d'un contrôle aussi étroit que possible. En tant que parlementaire, je dois dire cependant qu'il s'agit là d'une solution très difficile à mettre en pratique et que, vraisemblablement, il n'appartient pas au Parlement de le faire. J'aimerais que vous nous donniez des précisions à propos de cette déclaration.

M. French: Je reconnais que, de nos jours, on a tendance à imposer un fardeau de plus en plus lourd au Parlement et que de nombreux groupements d'intérêt s'efforcent de confier toujours plus de responsabilités à une institution qui, vraisemblablement, est d'ores et déjà surchargée de travail . . .

M. MacLellan: Avant de continuer, monsieur French, j'aimerais préciser que je me demande par ailleurs de quelle façon vous pensez que l'on pourrait utiliser des comités parlementaires. Pouvez-vous aussi nous donner votre opinion à ce sujet dans votre réponse?

M. French: Pour en revenir à notre déclaration, je pense en effet que les directives de politique devraient être déposées au Parlement et faire l'object d'un débat avant d'être envoyées à l'organisme chargé de la réglementation.

Je peux difficilement me dédire sur ce point et je ne le ferai pas. Le mot important est «politique» et, selon notre interprétation de notre système de gouvernement, la politique en soi, c'est-à-dire la politique du gouvernement, est une chose qui doit émaner à la base du Parlement.

J'ai le sentiment, et je parle ici en mon nom personnel, car je ne pense pas que nous ayons abordé cette question au sein de notre groupe, que l'on devrait recourir davantage dans notre pays aux comités parlementaires afin d'alléger en partie le fardeau de la Chambre des communes. Je pense qu'on pourrait les utiliser davantage. Je me demande si quelqu'un d'autre pourrait donner son opinion ou apporter quelques précisions.

Cependant, mes collègues me donnent l'impression, pas seulement ceux de ce comité mais à l'échelle du Canada tout entier, d'être, pour la plupart, en faveur d'une plus grande structuration et de l'utilisation, pour ce faire, des comités parlementaires. C'est en quelque sorte la façon dont agissent généralement les entreprises. Si le chef d'entreprise est surchargé de travail, on instaure des structures, des comités, qui

[*Text*]

yet they are still responsible to that chief executive officer and he for them. So, I think that is a natural business out, if you like. It works fairly effectively and probably most businessmen would welcome that kind of . . .

Mr. MacLellan: Mr. French, just one more question—in the interest of time. You, as a committee, have met with pretty well all the provinces, have you not, in this particular search? I would be interested in your comments as to the reactions of provinces to the question of regulatory reform, where you feel the provinces are going in relation, perhaps, to one another, in relation to where they should be going, and perhaps in relation to the federal government.

Mr. French: I am going to ask Ron Chaplin to give that to you. I think he can do it more cryptically than I. Start with Ontario—or do you want to go across?

Mr. Chaplan: Several of the provinces are making progress. I have noted that your task force has met, or will be meeting with, the Nova Scotia office of deregulation, the Ontario deregulation people, and you have had the presentation, I understand, from Tex Enemark too, who was the deputy minister in British Columbia. Frankly, my assessment is that the provinces, even provinces such as Ontario and Nova Scotia—who are moving very strongly—are still looking to leadership from the federal government. There is largely an attitude of wait and see—the Economic Council is studying this, the federal government is studying this, perhaps we can adopt the procedures they implement in some lesser fashion at the provincial level it is not as great a problem, because consultations, especially in the smaller provinces, are much easier and much more regular than they are at the national level. That would be my assessment. When the federal government moves, the provinces will move ahead at the same time.

Mr. French: Mr. Thibault mentioned, in a complimentary fashion, a few moments ago this Ontario methodology of the check-off on the consultation process, I am not sure that we know of that in any other province, on a formal basis, to date . . .

Mr. Chaplan: Manitoba has the same requirement, and Nova Scotia, I know, has been studying existing regulations, the cost and benefits of existing regulations.

Mr. Dowsett: Could I make a comment on the provincial initiatives? I guess there are some areas of provincial initiative where, very definitely the provinces in their own bailiwick in matters that are clearly under provincial jurisdiction, are not waiting for federal government action. I know that the Ontario government has moved to privatize some activities. Right now we, in the life insurance business, are in discussion about the licensing of agents, which was mentioned earlier, turning the licensing of agents over to a private sector body and trying to reduce regulation. There are a number of initiatives in Ontario.

[*Translation*]

en prendront une partie à leur charge tout en restant responsables vis-à-vis de leur chef et réciproquement. Je pense donc qu'il s'agit là de la façon de fonctionner normale de toute entreprise. Elle a fait ses preuves et je pense que la plupart des hommes d'affaires accueilleraient favorablement ce genre de . . .

M. MacLellan: Monsieur French, je vous poserai une dernière question car nous n'avons plus beaucoup de temps. Votre comité a rencontré pratiquement toutes les provinces, si je ne me trompe, sur la question qui nous occupe. J'aimerais que vous nous précisiez quelles ont été les réactions des provinces en ce qui a trait à la réforme de la réglementation, et si vous pensez que les provinces vont plus ou moins dans la même direction entre elles et avec le fédéral.

M. French: Je demanderai à Ron Chaplin de vous répondre sur ce point. Je pense qu'il le fera mieux que moi. Voulez-vous commencer par l'Ontario ou partir de plus loin?

M. Chaplan: Plusieurs provinces font des progrès en ce sens. J'ai constaté que votre groupe de travail avait rencontré les gens du bureau chargé d'alléger la réglementation de la Nouvelle-Écosse, ainsi que ceux de l'Ontario et, si je ne me trompe, vous avez enregistré par ailleurs la déposition de Tex Enemark, ancien sous-ministre de la Colombie-Britannique. Pour être franc, je dirai que les provinces, même celles qui, comme l'Ontario ou la Nouvelle-Écosse, se sont engagées fermement dans la voie de la réforme de la réglementation, cherchent un guide dans le gouvernement fédéral. Il semble que l'attitude général consiste à attendre: le Conseil économique étudie ceci, le gouvernement fédéral étudie cela, peut-être sera-t-il possible d'appliquer plus ou moins les procédures qu'ils mettront en application. Au niveau provincial, le problème est moins grave car les consultations, tout particulièrement dans les petites provinces, sont plus faciles à réaliser et beaucoup plus régulières qu'au niveau fédéral. Mon opinion est la suivante: lorsque le gouvernement prend une décision, les provinces agissent de concert.

M. French: Monsieur Thibault a fait l'éloge tout à l'heure de la procédure de vérification des consultations effectuées qu'a adoptée l'Ontario. Je me demande si cette procédure existe officiellement dans une autre province à l'heure actuelle . . .

M. Chaplan: Le Manitoba a adopté la même procédure et je sais que la Nouvelle-Ecosse est en train d'étudier la réglementation existante; on y fait une étude coût-bénéfices de la réglementation existante.

M. Dowsett: Puis-je faire une observation au sujet des initiatives provinciales? Je pense que dans certains secteurs les provinces ont véritablement l'initiative, soit dans les secteurs qui relèvent exclusivement de leur compétence et dans lesquels elles n'attendent pas que le gouvernement fédéral prenne des mesures. Je sais que le gouvernement de l'Ontario a entrepris de privatiser certaines activités. Le secteur de l'assurance sur la vie discute, à l'heure actuelle, de la concession de licences aux agents, dont j'ai parlé plus tôt. Il s'agit de confier l'octroi de licences à un organisme privé afin d'alléger la réglementation. Il y a un certain nombre d'initiatives de ce genre en Ontario.

[*Texte*]

• 1040

I think some of the other provinces have had some, following the First Ministers Conference—which started us all doing what we are doing—two years ago. Some of the provinces got quite interested in it. As a private sector organization, the BCRR has been quite disappointed, in that some of the provinces appointed people and then nothing ever happened. Part of the problem is that other crises came along and took up their time.

On this issue of provincial and federal, though, I was hoping to make a point sometime—and here is an opportunity. The overlap problem—and you have certainly identified it in your discussion paper—does impact on the private sector. There is one aspect of overlap that I do not think was referred to in your paper, though, and that is where there is something in the sharing of powers that is clearly provincial. One of the problems Canadian business has is that when you have a company doing business in several provinces no one is really trying to make sure that the provincial regulations in one province are the same as those in the next and the next and the next. That is a concern, we have 10 provinces moving with different initiatives on different ways to regulate the same business in different provinces, and it can really add a lot to the cost of doing business. The federal government does not have any role to play in pulling together the association of superintendents of insurance, or the association of health ministers from all the provinces, but I wish there were some mechanism for doing that.

Mr. MacLellan: Thank you very much, Mr. Dowsett.

The Chairman: Thank you. If we could turn to Mr. Doug Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. I recently saw a cartoon in a newspaper—I think it was by the president of an insurance company, from the looks of it. It was a caricature of Moses coming down from the mountain, he was talking to the masses of people and holding the Ten Commandments. The caption underneath said "These are the new laws of the land". The next carton showed Moses with a huge mountain of tablets standing beside him, and he said, "These are the government guidelines to go with them." I think that is very true in some cases. I think part of the problem which we have picked up from this committee, is that there is a bit of an inconsistency from department to department or agency to agency in the process for establishing regulations, and then the review processes, and the evaluation processes that should be used to look at the regulations once they are in place.

I was wondering if your committee, the BCRR, has at all looked at the individual departments or agencies, and could identify some agencies or some departments that you have more problems in dealing with than others?

Mr. French: I could give you probably one example on that side and perhaps an example going the other way, in fact. Let

[*Traduction*]

Je pense qu'à la suite de la Conférence des premiers ministres, qui a été le point de départ de cette volonté de réforme, il y a deux ans, d'autres provinces ont pris des initiatives. Certaines provinces se sont particulièrement intéressées à la question. En tant que représentant du secteur du secteur privé, notre comité a été déçu de voir que dans certaines provinces on a nommé des responsables et que rien ne s'est passé. Parfois, d'autres crises sont survenues et ils ont dû y consacrer leur temps.

J'espérais bien pouvoir intervenir sur la question des relations provinciales et fédérales et votre question m'en donne la possibilité. Je veux parler du problème des doubles emplois et des chevauchements de compétence que vous avez parfaitement soulevé dans votre document de discussion et qui a de sérieuses répercussions sur le secteur privé. Il y a toutefois un domaine de chevauchement dont, à mon avis, vous n'avez pas parlé dans votre document et qui est le partage de pouvoirs de nature entièrement provinciale. L'une des difficultés à laquelle se heurte l'entreprise canadienne vient du fait que, lorsqu'une entreprise exerce ses activités dans plusieurs provinces, personne ne cherche vraiment à s'assurer que les réglementations provinciales sont les mêmes d'une province à l'autre. C'est un sujet de préoccupation. Nous avons dix provinces agissant à des moments différents dans des sens différents afin de réglementer la même activité, et cette situation peut parfois être très coûteuse en ce qui nous concerne. Le gouvernement fédéral n'a pas à intervenir lorsqu'il s'agit de réunir l'association des surintendants de l'assurance ou l'association des ministres de la Santé de toutes les provinces, j'aimerais pourtant qu'il existe un mécanisme pour le faire.

M. MacLellan: Je vous remercie, monsieur Dowsett.

Le président: Merci. Je donne la parole à M. Doug Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. J'ai vu récemment un dessin humoristique publié dans un journal et dont l'auteur devait certainement être le président d'une compagnie d'assurance. On y voyait la caricature de Moïse descendant de la montagne et présentant les dix commandements au peuple assemblé autour de lui. On pouvait lire dans la légende: «Voici les nouvelles lois du pays». Le dessin suivant montrait Moïse devant une montagne de tables de la loi, déclarant: «Et voilà les directives d'interprétation du gouvernement qui les accompagnent.» C'est bien comme ça que les choses se passent à mon avis dans certains cas. J'estime qu'une partie du problème, et c'est ce que ce comité nous a permis de comprendre, vient du fait que les différents ministères et les différents organismes font preuve d'un manque de cohérence lors de l'établissement des règlements, puis du contrôle et de l'évaluation qui doivent suivre une fois que les règlements sont en place.

Je me demande si votre comité a examiné en détail les ministères et les organismes en cause et peut nous dire s'il a éprouvé particulièrement des problèmes avec tel ou tel d'entre eux?

M. French: Je pourrais peut-être vous donner un exemple positif et un exemple négatif. Laissez-moi commencer par le

[*Text*]

me hit that one first, on a more positive note. I notice in the Grocery Products Manufacturers of Canada brief to this task force that they commend a system established by the Health Protection Branch of the Department of Health and Welfare, where proposed new regulations are circulated to interested parties, both industry and public, by means of information letters, then a period of 60 or 90 days is given for commentary, and so forth. The food industry, or the food processing industry, that this group represents seems to be saying that this is a very appropriate method, in their view, it has worked well and they wonder if it is not applicable to other regulatory agencies.

Although we have not concentrated on that kind of subject to try to identify these things, one example that I think has been of concern to a lot of the industries that I have had anything to do with is the Department of Consumer and Corporate Affairs. Again generally rather than specifically it has something to do with this whole subject—everything from policy to enabling legislation to tip of the iceberg costs. Twelve years ago—I think that would be fairly accurate—there was no such thing as the Department of Consumer and Corporate Affairs; today there is one, and eight or nine provinces, if not all of them—I think certainly eight or nine—have similar agencies under slightly different names. I do not know what the cost of those is; I do not know, though I worry sometimes about it, what those groups perceive their role and mission to be as agencies; I do not know what the economic effect is. All I can determine—and my data, Mr. Anguish, is a little out of date because I last looked at this a couple of years ago—is that the annual budget for the Department of Consumer and Corporate Affairs was $75 million. I suppose someone could say, what is $75 million in a country this size, an so forth and so on, but what always concerned me was that that is the price, as it were, that is the apparent out of pocket price; that is not the cost, and I do not think any of us know what the cost is, because that is a real tip of the iceberg situation.

• 1045

Clearly, there was a public demand for such agencies and thus, one would assume, as I do, that there was a need for restructured agencies along these lines. I am not one, by any means, who was opposed in any way to their creation. But they are regulatory bodies, or pseudo-regulatory bodies, they certainly have an impact on economic affairs in the country, and all we really know is that the cost was $75 million, the last I looked, in terms of their budget in Ottawa. But they are virtually there to cause, as it were—to create—cost throughout the economy, and this goes back to your iceberg thing.

I am only using that example because I do remember a few numbers, it is not to try to pick on that agency by any means. All this committee really has done, to be perfectly truthful, or really to reiterate what I think we tried to say at the outset, is that we have tried to say to the Crown Lifes of this world and to our own companies and other associations, you do not know these costs, they are buried now and an accepted thing. It is time that you began to look for them, rather than just vaguely bleating that we think it is costing us a lot of money as

[*Translation*]

côté positif. Je m'aperçois que l'Association des fabricants canadiens de produits alimentaires fait l'éloge d'un système établi par la Direction de la protection de la santé du ministère de la Santé et du Bien-être social, dans lequel les nouveaux règlements sont diffusés aux parties intéressées, qu'il s'agisse de l'industrie ou du public, sous la forme de lettre d'information, un délai de 60 ou 90 jours étant alors prévu pour recueillir les différentes observations. Le secteur de l'alimentation que représente cette association semble considérer que cette solution est tout à fait satisfaisante, qu'elle a fait ses preuves et qu'elle devrait s'appliquer à d'autres organismes de réglementation.

Voilà donc un exemple que je peux signaler, bien que nous ne nous soyons pas particulièrement intéressés à ce sujet. Un autre exemple, par contre, a été un sujet d'inquiétude pour de nombreux secteurs industriels avec lesquels je n'ai pas grand-chose à voir et qui relèvent du ministère de la Consommation et des Corporations. Là encore, on en revient à l'exemple de la partie visible de l'iceberg. Je pense ne pas me tromper, mais il y a douze ans, on ne savait pas ce que c'était qu'un ministère de la Consommation et des Corporations, aujourd'hui il y en a un au fédéral et un, sinon dans toutes les provinces, dans huit ou neuf d'entre elles, avec un nom légèrement différent. Je ne sais pas quel est le coût de tout cela, je ne sais vraiment pas, mais je me demande parfois comment ces organismes perçoivent leur rôle et leur mission. Je ne sais pas quel est leur effet sur l'économie. Tout ce que je peux dire, et les chiffres que je vais vous donner, monsieur Anguish, sont un peu dépassés parce qu'il y a plusieurs années que je n'ai pas réexaminé la question, c'est que le budget du ministère de la Consommation et des Corporations est de $75 millions. On peut toujours me dire: qu'est-ce que $75 millions pour un pays de cette taille? Bien sûr, il n'en reste pas moins que cette somme d'argent déboursée c'est ce que l'on voie et non le coût total, je ne pense pas que quelqu'un soit en mesure de dire quel est le coût total, ce n'est vraiment que la partie visible de l'iceberg.

De toute évidence, le public a demandé la création de ces organismes et l'on peut supposer, comme je le fais, qu'elle était nécessaire. Je ne me suis jamais opposé de quelque façon que ce soit à leur création. Mais voilà des organismes réglementaires ou pseudo-réglementaires qui ont de toute évidence un impact sur les affaires économiques du pays et tout ce que nous savons c'est qu'ils coûtent $75 millions, chiffre qui ressort de mon dernier examen du budget d'Ottawa. Pourtant, ils sont à même de produire des effets qui se répercutent dans toute l'économie et l'on en revient à l'iceberg.

Je prends cet exemple parce que je me rappelle les chiffres et je ne cherche absolument pas à dénigrer cet organisme en particulier. En vérité, tout ce que le comité a cherché véritablement à faire c'est de dire à toutes les Crown Life du pays, à toutes nos entreprises et aux associations qui font partie de nos membres: «Ces coûts, vous ne les connaissez pas, ils sont maintenant acceptés et incorporés à votre structure, il est temps de chercher à les calculer au lieu de marmonner dans votre barbe que les entreprises, et donc le public, y perdent de

[*Texte*]

businesses and, thus, the public a lot of money and it may not all be efficient. We had better start thinking about that and getting to the stage where businesses and industries at least, as Mr. Peterson suggested earlier on, are equipped to know and to find out the incremental cost of new regulation. It is very difficult to go back and split out all the old.

We have been more an awareness-building body and have driven individual companies and industries to take an interest in this for the first time. We are at the very beginning of this process, not at the end. If I may blather on for one more second about this, one of our concerns is that this committee that we are addressing today, Mr. Peterson and his associates, have rather, in our view, too short a term of life as a committee. We, as a group, think the Economic Council studies, as one activity supported by the first ministers, and so on, and your kind of task force, as a process, should not have such a short life. None of us can do more than start to scratch the surface, and we think if not a permanent, a much longer mandate for a task force such as yours would be very welcome. We have to admit to being at a pretty preliminary stage in response to a question such as yours. Yes, sir?

Mr. Crosby (Halifax West): May I intervene?

The Chairman: Yes, sir.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry, it is just to mention to Mr. French that Dow Chemical of Canada, Limited have performed the kind of study, internally, that you mentioned. The product of their study is in the records of the committee, and reference to it, so you may find it helpful.

Mr. French: We did help stimulate that, our committee helped stimulate that.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Why would you like to see such a committee continued? What are your reasons for that?

Mr. French: We are speculating, we are very conscious of our own limited contribution at this stage to this issue and this debate and we are guessing that you, as a committee, or any other such body, are going to find it very difficult to pull off a complete miracle between now and December. From the questions you have asked us and the way we have responded, in somewhat general ways, I think it is just becoming apparent that, having started into this issue, a few Economic Council studies and a few months of activity by a group such as yours are probably just not going to find out all that our society, let alone the government, needs to know about this process—its intricacies, its complexities, its costs, its trade-offs. For us, it is going to be a continuing concern. I will tell you, the businessmen we talk to and deal with despite the nice words we hear from time to time from government—that they are concerned about regulatory reform, and so forth—do not really predict in a society as complex as ours, nor do we necessarily feel we should be pressuring for, less regulation in the coming, let us say, decade. I think, realistically, we anticipate more. And here we are, and here you are, getting submissions from

[*Traduction*]

l'argent et que leur efficacité est douteuse.» Il faut nous atteler à cette tâche et faire en sorte que les entreprises et les industries soient au moins équipées, comme l'a indiqué précédemment M. Peterson, pour connaître les coûts supplémentaires qu'implique l'adoption d'une nouvelle réglementation, s'il est trop difficile de revenir en arrière et de démêler les implications de la réglementation existante.

Nous avons servi de révélateur pour faire prendre conscience aux différentes entreprises et industries de l'intérêt de ce problème. Nous n'en sommes encore qu'au début de nos efforts. Si je peux faire une digression, je dirais que le comité auquel nous nous adressons aujourd'hui, M. Peterson et associés, a un mandat qui, à notre avis, est trop court. Notre groupe estime que les études du Conseil économique, en tant qu'activité soutenue par les premiers ministres, et votre groupe de travail, en tant qu'organisation, ne devraient pas être enfermés dans des délais si courts. Notre travail ne peut qu'être superficiel si l'on n'accorde pas un mandat plus long, sinon un mandat permanent, à un groupe de travail comme le vôtre. Nous devons reconnaître que nous n'en sommes encore qu'à un stade peu avancé, lorsqu'il s'agit de répondre à une question comme la vôtre. Oui?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Puis-je intervenir?

Le président: Oui, faites.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, je voudrais juste signaler à monsieur French que la Dow Chemical of Canada Limited vient justement de faire l'étude interne dont vous venez de parler. Les résultats de son étude figurent dans les dossiers du comité et vous seriez peut-être intéresé à en prendre connaissance.

M. French: Nous avons contribué à lancer ce genre d'initiative.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur Anguish.

M. Anguish: Pourquoi voulez-vous que le mandat de notre comité se poursuive? Quelles sont vos raisons?

M. French: Nous nous rendons bien compte que notre participation à ce stade ne peut qu'être limitée et nous nous doutons bien que votre comité, ou tout autre organisme du même genre, devra faire véritablement des miracles s'il veut mener à bien sa tâche avant le mois de décembre. De manière générale, les questions que vous nous posez ainsi que nos réponses montrent bien ce ne sont pas quelques études du Conseil économique et quelques mois d'activités d'un groupe tel que le vôtre qui parviendront à nous révéler ce que notre société, et encore moins le gouvernement, ont besoin de savoir au sujet de la question qui nous occupe: ses complications, ses arcanes, ses coûts, ses compromis. En ce qui nous concerne, le sujet continuera de nous préoccuper. Je vous dirai que les hommes d'affaires que nous rencontrons, en dépit des apaisements que leur fait parvenir de temps en temps le gouvernement, leur disant que l'on se préoccupe de la réforme de la réglementation, etc., ne prévoient pas, ni d'ailleurs n'estiment absolument nécessaire, un allègement de la réglementation dans une société aussi complexe que la nôtre dans les dix ans à venir. Je sois dire que, pour notre part, nous attendons davan-

[*Text*]

various groups, industries and other interest groups, showing that this is a very complex and very misunderstood subject—including by us.

• 1050

So, if it is not going to go away. If, in fact, this is going to become a more regulated society, and need to be a more regulated society as technologies change, and communications and everything else, we think a group such as yours, some kind of parliamentary—Perhaps it will be turned into a parliamentary committee of some kind, perhaps that becomes the shell of the regulatory council or advisory board, or something like that, that many of us have talked about. Maybe it has an ombudsman stuck out at the side of it, responsible to it. We do not think the issue is going to go away, if anything it will get bigger, and here we all are barely having scratched the surface.

Mr. Dowsett: May I add one comment? Concerning the Economic Council of Canada, and the work that they are doing in these 10 case studies on cost of compliance, surely, from the BCRR's point of view, when that information comes out you will get answers to your very first questions: which regulatory body within the federal government is calling for inappropriate regulation? Which is calling for appropriate? And those definitions that were referred to earlier we have talked about from the Business Committee on Regulatory Reform point of view. That is part of what Guy is saying, that that work is going on and it is not going to be finished until this task force is out of business, according to the current timetable. That input is very important, in our view, to your task force.

Mr. Anguish: In the last few years there have been several attempts made in the whole area of regulation. You have mentioned the Economic Council study, I can think of the Treasury Board and their implementation of the socio-economic impact analysis, and the Office of the Comptroller General implementing, or trying to implement, some kind of systematic review or evaluation of the regulations. Have you noticed a change in the past two or three or five years in the way in which regulations affect you?

Mr. Chaplan: I would say that we have noticed a change in attitude. People I have spoken to have been particularly impressed, for instance, that in the federal Department of the Environment, because of the SEIA requirement, attitudes have changed in that department. It is no longer sufficient to impose what the industry can bear without giving some consideration to the trade-offs.

Mr. French: I think the attitude in the private sector has certainly changed in the past probably more than two or three years, changed quite dramatically. I think the general nature of some of the things I was saying a moment or two ago would have been, probably 10 years ago, far more kind of General Bullmoose oriented, capitalist pig, narrowly directed oriented than you generally hear from businessmen nowadays. I think the attitude has changed there.

[*Translation*]

tage. Nous voilà donc, vous comme nous, en train de recueillir l'opinion des différents secteurs, des différentes industries et des différents groupements d'intérêt, qui nous montre que le sujet est très complexe, très mal connu, y compris par nous-mêmes.

C'est un problème qui ne va pas se régler tout seul. Au contraire, notre société deviendra de plus en plus réglementée et il faudra qu'elle le soit avec l'évolution des techniques, les nouvelles communications, etc. Nous pensons qu'un groupe comme le vôtre devrait se transformer en un comité parlementaire permanent, et peut-être constituer le noyau du conseil de réglementation ou de la commission consultative dont nous avons parlé. Il faudra peut-être qu'un médiateur vienne s'y greffer et prenne la responsabilité du contrôle. Nous ne pensons pas que le problème soit appelé à se régler tout seul, il ne peut que s'envenimer et nous n'avons fait que gratter la surface.

M. Dowsett: Puis-je apporter une précision? Lorsque les dix études de cas entreprises par le Conseil économique du Canada au sujet du coût du respect de la réglementation seront connues, notre comité peut vous assurer que vous aurez la réponse à votre première question: quels sont les organismes du gouvernement fédéral dont la réglementation n'est pas légitime et quels sont ceux dont la réglementation est légitime? Cela nous ramène à ce que Guy disait tout à l'heure, la question reste entière et le problème ne sera pas réglé lorsque votre groupe de travail arrêtera ses travaux selon le calendrier prévu. Cette question est importante, à notre avis, pour votre groupe de travail.

M. Anguish: Au cours des dernières années, plusieurs initiatives ont eu lieu dans le domaine de la réglementation. Vous avez mentionné l'étude du Conseil économique, je pense aussi au Conseil du Trésor et à sa mise en application des études d'impact socio-économiques ainsi qu'au bureau du Contrôleur général qui a mis en application, ou s'est efforcé d'appliquer, un certain contrôle systématique de l'évaluation des règlements. Avez-vous noté un changement au cours de ces deux, trois ou cinq dernières années en ce qui concerne la façon dont vous êtes touchés par la réglementation?

M. Chaplan: Je dirai que nous avons remarqué un changement d'attitude. Les gens à qui j'ai parlé ont été particulièrement impressionnés de voir que l'attitude du ministère fédéral de l'Environnement a changé du fait de l'application des critères AISE. Il ne suffit plus d'aller à la limite des obligations que peut supporter l'industrie sans envisager les différents compromis possibles.

M. French: Je pense que l'attitude du secteur privé a radicalement changé ces deux ou trois dernières années. Je pense que, de manière générale, les choses dont je vous parlais il y a quelques instants, si elles avaient été prononcées il y a dix ans, auraient été dites de manière beaucoup plus brutale, plus individualiste et plus capitaliste que ce que l'on entend aujourd'hui dans le monde des affaires. Je pense que les attitudes ont changé dans ce milieu.

[*Texte*]

One of our fears in an area such as this, and this may sound in conflict with what I just said about a continuation of a task force such as yours, is that, relative to this attitude need, which we keep coming back to, one could make a mistake in functionalizing and departmentalizing this. I am a bit worried about this in some of the provincial initiatives, they have assigned it to a couple of persons—you be the guys worrying. That kind of compartmentalizes and put walls around it and they start to have a life of their own, as opposed to injecting those principles into all the ministries or departments of government. That concerns me, because the attitude thing is important. It is almost more an attitude than a function, I think, on an ongoing basis—but it is changing.

• 1055

Mr. Walter: One brief comment. It seems to me that what we are all about is to effect change. The first ministers in February of 1978 indicated a mandate to the Economic Council, your committee was established, but certainly our hope is to effect some change in the process of developing regulation so that, first, the regulation is needed and, secondly, it is beneficial—and beneficial from a cost point of view, so that the benefits will outweigh the costs, be they quantified or qualified.

Mr. Anguish: So, favourable to something like the SEIA process.

Mr. Walter: What happens when you are disbanded? Our concern is to effect change; if you do not continue, what happens after that?

Mr. Anguish: I just have a couple of other quick questions, Mr. Chairman, if I might.

You mentioned in your brief, I believe, the area of funding public interest groups, you see the merits of that and you also have some hesitancy in establishing some criteria. The things that have been mentioned to us have been these: One, the possibility of having the agency or department that is enacting the regulation fund the public interest groups; Two, having some central agency within government fund these public interest groups; the third one that has come to us in this committee is having a public interest advocate intervene on behalf of public interest groups. Is there one avenue of those three that you favour, or do you have another idea that you might want to bring to us in terms of funding public interest groups?

Mr. French: I am not aware that this committee has really come down to the how on that, which of those three or other approaches would be necessary. I notice again that in most of the industry briefs they have supported the principle, very vigorously. I am very happy about that. I think we have left it to someone else, namely a group such as yourselves, to decide the best way of doing this, but we endorse, as it were, the committing of public money, federal government money, one way or another, to do it. I do not know what is the best way to do it.

Mr. Anguish: A corporate surtax.

[*Traduction*]

L'une de nos craintes à ce sujet, et cela pourra paraître contradictoire par rapport à ce ue je viens juste de dire au sujet de la poursuite des activités d'un groupe de travail tel que le vôtre, est qu'en matière d'attitudes, et nous y revenons constamment, il faut éviter de trop compartimenter et de trop cloisonner. Je m'inquiète un peu de voir que certaines provinces ont nommé dans tel et tel domaine des personnes chargées d'une tâche précise. Il s'agit donc là d'un cloisonnement et d'un isolement des différentes activités qui s'opposent à la nécessité de faire partager les mêmes principes à tous les ministères et organismes du gouvernement. C'est un sujet de préoccupation pour moi, car je pense que la question d'attitudes est fondamentale. C'est davantage une question d'attitudes que de fonctions, je pense.

M. Walter: Laissez-moi faire rapidement une observation. Il me semble que nous sommes tous là pour faire des changements. Les premiers ministres ont donné un mandat en février 1978 au Conseil économique, votre comité a été constitué et nous espérons bien que des changements interviendront au sujet de l'élaboration de la réglementation. Il faudra que la réglementation soit nécessaire et, ensuite, qu'elle soit bénéfique du point de vue des coûts, il faudra que ses bénéfices soient supérieurs aux coûts qu'elle entraîne, du point de vue qualitatif et quantitatif.

M. Anguish: Quelque chose comme le système EISE.

M. Walter: Que se passera-t-il après votre dissolution? Vous voulez faire des changements, si vous arrêtez vos travaux, que se passera-t-il après?

M. Anguish: J'aimerais poser rapidement deux ou trois questions, monsieur le président.

Vous nous avez parlé, je crois, dans votre mémoire, du financement des groupements d'intérêt public, vous en voyez l'avantage mais vous hésitez à établir des critères. On nous a déjà mentionné ici les possibilités suivantes: financement des groupements d'intérêt public par l'organisme ou le ministère chargé de la réglementation; financement centralisé de ces groupements à même les deniers publics; intervention d'un défenseur de l'intérêt public au nom de ces groupements d'intérêt public. Êtes-vous en faveur de l'une de ces possibilités ou avez-vous une autre idée à ce sujet?

M. French: Je n'ai pas connaissance que le comité en soit venu à étudier différents moyens. Je note que, dans la plupart de leurs interventions, les entreprises du secteur privé ont défendu fermement ce principe. J'en suis très heureux et je laisse à un groupe tel que le vôtre le soin de décider de la meilleure façon d'y parvenir. Mais, je le répète, nous sommes en faveur du financement public, qu'il s'agisse de crédits fédéraux ou autres, et quels que soient les moyens envisagés. Je ne connais pas le meilleur moyen d'y parvenir.

M. Anguish: Une taxe sur les entreprises.

[*Text*]

Mr. French: Why not?

Mr. Chaplan: The idea of a public interest advocate in the federal civil service somehow strikes me as a bit redundant because I hope the House of Commons would be serving that role.

Mr. Anguish: All right. One final question, Mr. Chairman. The Canadian General Standards Board appeared before us at our hearings and presented an interesting concept that I had never heard of before. It was a sort of voluntary consensus of standards or regulation, whereby the people who were interested in intervening and the regulator would get together and, by consensus, establish the regulations that would govern them. Have you had any exposure to that type of system, and could you give us some comments on it?

Mr. Dowsett: I could. I think this is voluntary self-regulation, in a way, and there are some industry associations that do some of this in the interests of performing well as an industry. I speak of the life insurance industry. I happen to know about some initiatives taken in the life insurance industry, 10-day free look, which the life insurance industry in Canada adopted for life insurance policies in Canada without regulations being pushed at them. This is ahead of regulation.

If you buy a life insurance policy, within certain limits—there are certain large policies, and what not, where this does not operate—if you buy a life insurance policy in Canada now, you finally get the policy in your hand and you have paid for it, you have it for 10 days during which you can decide, no, I want to get out of this contract, give the policy back and get my money. That was perceived by the industry as an effective aid to the industry. It is going to cost a little money, because there are going to be some cases where you are going to have gone through some hoops to put a contract in place and then you get the thing back and you will have spent a lot on administrative costs for nothing. But, rather than having some public interest groups say there are people who are being pressured to buy policies that they should not buy, the industry moved ahead of regulation on this.

• 1100

There are other ways in which possibly someone from government is talking to industries—maybe you can clean up your act, or do something—ahead of regulation. It can happen.

Mr. Anguish: Could you conceive that as a process for establishing regulations?

Mr. Thibault: Absolutely. The Canadian Standards Association, for example, in the electrical products area. This is one instance where this has been applied very successfully, essentially because the interests of the government, the interests of the consumer and the interests of the company are all the same. You do not do much for sales of electrical appliances if somebody gets electrocuted and it hits the headlines. So, obviously, it is in everybody's interest to see that the standards for electrical appliances are such that they are safe, and people will buy them and so on. It is sometimes assumed that a

[*Translation*]

M. French: Pourquoi pas?

M. Chaplan: L'idée d'un défenseur de l'intérêt public au sein du gouvernement fédéral m'étonne un peu, puisqu'elle ferait double emploi avec le rôle de la Chambre des communes.

M. Anguish: Très bien. J'aimerais poser une dernière question, monsieur le président. Lors de sa comparution, l'Office des normes générales du Canada nous a exposé une notion intéressante dont je n'avais jamais entendu parler auparavant. Il s'agit d'un type de réglementation ou d'élaboration de normes par consensus qui permet de réunir les responsables de la réglementation et toutes les parties prenantes pour établir, par consensus, la réglementation qui va s'appliquer. Avez-vous fait l'expérience de ce genre de système et avez-vous des commentaires à apporter?

M. Dowsett: Oui. Je pense qu'il s'agit, en quelque sorte, d'une réglementation d'application volontaire qu'appliquent un certain nombre d'associations professionnelles dans l'intérêt de leur industrie. Je peux citer, par exemple, certaines initiatives prises par le secteur des assurances sur la vie, comme la possibilité d'examen gratuit de dix jours que cette industrie s'est imposée elle-même au Canada sans qu'on l'y oblige. Il s'agit là d'initiatives qui vont au-devant de la réglementation.

Maintenant, lorsque vous achetez une police d'assurance sur la vie au Canada, qui comporte telle ou telle condition et dont les montants sont plus ou moins élevés, une fois que vous l'avez payée vous avez la possibilité de l'examiner pendant dix jours avec le droit d'annuler le contrat et de vous faire rembourser votre argent. Cette mesure a été perçue par l'industrie comme une aide efficace. Elle va coûter un peu d'argent parce que, dans certains cas, il va falloir faire un certain nombre de formalités pour bien préparer un contrat et, une fois qu'il aura été retourné, on aura dépensé de l'argent pour rien. Toutefois, l'industrie a préféré courir ce risque plutôt que de se voir reprocher par les groupements de défense des intérêts publics de forcer les gens à acheter des polices d'assurance.

Il y a d'autres secteurs dans lesquels les responsables du gouvernement pourraient inciter les membres du secteur privé à mieux s'organiser et à prendre des mesures sans attendre la réglementation. Cela est possible.

M. Anguish: Pensez-vous que ce serait là une solution pour l'établissement de la réglementation?

M. Thibault: Absolument. C'est le cas, par exemple, de l'Association canadienne de normalisation qui l'a appliquée avec succès au domaine du matériel électrique, essentiellement parce que les intérêts du gouvernement, ceux du consommateur et ceux des entreprises sont les mêmes. Il est difficile de vendre des appareils électriques si quelqu'un est électrocuté et que l'événement fait la manchette des journaux. Donc, tout le monde a évidemment intérêt à ce que des normes garantissent la sécurité des appareils électriques pour que les gens les achètent, etc. Je pense que l'on doit partir de ce principe. On

[*Texte*]

company will do everything in its power to avoid doing what is good and what is best in terms of the product and the consumer; I think the opposite is, in fact, true, because legitimate, bona fide companies that are there to stay for the long term must do that to meet the requirements of the consumer. So, it has been applied very successfully in a number of areas.

In a sense, it is almost pushing the consultation thing to its ultimate point, that is to say, you not only ask people to consult, but you ask them also to design an approach where you meet the requirements.

Mr. Anguish: You sit down together and work it out.

Mr. Thibault: It goes back to your point, what are we trying to achive and what is the best way to do it?—hopefully without regulation.

Mr. French: Should you wish to pursue that avenue a little further, you might look into the Canadian Advertising Advisory Board, the CAAB. For some years the advertising industry has gotten together and done a sort of self-regulation number, but I think very much in consultation with, at least, the federal government and interfacing with consumer groups, and so forth. I guess none us will ever believe an advertising industry, by definition, can satisfy us all, but I think, as an industry, they have done very hard work in this area for at least a decade. They are headquartered here, if I am not mistaken, in Toronto. I think they have done super work. At the point when there was that Box 99—Consumer and Corporate Affairs in Ottawa had this Box 99, thing—which did not get a whole lot of mail, I understand, the CAAB was consistently getting more and drawing in more questions and criticisms and objections and sorting them out—I think by many times more—month by month, than Box 99 was. That is some indication that they were doing a pretty good job. It is probably pretty disappointing to that industry, having made that kind of effort, that it did not stop some provincial legislation and regulation, notably in the Province of Quebec, in the past couple of years, which has been a source, I think, of agony to the advertising business. Nevertheless, it has been pretty effective in self-regulation, yet tied in with government operations.

Mr. Cook: Mr. Dowsett, one thing disturbs me about the self-regulation bit. Maverick Life suddenly decides, we make a contract, to hell with the association, we will enforce that contract, we will forget this 10-day nonsense. Where is your censure?

Mr. Dowsett: Just the marketplace.

Mr. Cook: But there is no penalty.

Mr. Dowsett: Except the marketplace. If Maverick Life comes along and competition is effective, the agents of the other companies will say, "Is that company giving you a 10-day free look in your policy?" The answer is, no, and they do not last long.

[*Traduction*]

estime parfois qu'une entreprise va faire tout ce qui sera en son pouvoir pour éviter d'agir dans le meilleur intérêt de la fabrication et du consommateur; je pense que c'est l'inverse qui est vrai car les entreprises sérieuses et de bonne foi pensent à long terme et doivent donc satisfaire les exigences du consommateur. On a donc appliqué ce principe avec succès dans un certain nombre de secteurs.

Dans un sens, cela revient en quelque sorte à pousser le processus de consultation jusqu'au bout, puisque non seulement on consulte les gnes, mais on leur demande de concevoir une solution qui réponde à la situation

M. Anguish: Il s'agit donc de se réunir et de trouver la solution.

M. Thibault: Cela nous ramène à votre question: que s'efforce-t-on d'obtenir et quelle est la meilleure façon de le faire? La meilleure solution est encore de se passer de réglementation.

M. French: Allons un peu plus loin dans ce sens et prenons le cas du Conseil consultatif canadien sur la publicité. Depuis un certain nombre d'années, le secteur de la publicité fait en quelque sorte sa propre réglementation, mais sans oublier de consulter au minimum le gouvernement fédéral et de se mettre en contact avec les groupements de consommateurs, etc. Je pense que personne ne s'attend à ce que la publicité, par définition, nous satisfasse tous. Mais voilà un secteur qui, à mon avis, travaille dans ce sens depuis au moins dix ans. Le siège social se trouve à Toronto, si je ne me trompe. J'estime qu'ils ont fait un travail excellent. A un moment donné, le ministère de la Consommation et des Corporations à Ottawa, qui disposait de la boîte postale 99, ne recevait pas énormément de courrier dans lequel les gens lui faisaient part de leurs critiques et de leurs objections. Cela nous donne une idée de l'excellence de leur travail. Il doit être très décevant pour cette industrie d'avoir fait tous ces efforts en vain et de ne pas avoir pu empêcher des législations et des réglementations provinciales, tout particulièrement au Québec, d'être apparues ces deux dernières années au détriment des activités de publicité. Il n'en reste pas moins que, jusqu'à présent, ce secteur a su s'autoréglementer et œuvrer efficacement en collaboration avec le gouvernement.

M. Cook: Monsieur Dowsett, une chose m'inquiète quelque peu au sujet de l'autoréglementation. Imaginons que la Maverick Life décide de passer un contrat et, sans s'inquiéter des recommandations de l'association, de le faire appliquer sans tenir compte du délai de dix jours laissé à l'acheteur pour se raviser. Quels sont vos moyens de rétorsion?

M. Dowsett: Le marché décidera.

M. Cook: Il n'y a donc pas de pénalité.

M. Dowsett: Uniquement la sanction du marché. Si la Maverick Life agit ainsi et que ses concurrents font bien leur travail, les agents des autres compagnies vont vous demander: «Cette compagnie vous accorde-t-elle dix jours pour vous raviser?» Si la réponse est non, elle ne fera pas long feu sur le marché.

[*Text*]

• 1105

Mr. Cook: In your electrical situation, is that not a secondary stage? Do not all the electrical appliances require a CSA label for the marketplace?

Mr. Thibault: Yes, but the development of standards is voluntary.

Mr. Cook: And if they do not comply with those standards, they do not get a CSA label?

Mr. Thibault: Yes, that is right.

Mr. Cook: That is not really voluntary then, they need that CSA label.

Mr. Thibault: Yes, but the companies that adhere to the CSA . . . in fact, it is a marketing technique.

Mr. Dowsett: It is the same as the marketplace, again. If you do not have the CSA label, you are probably not going to sell very many items.

The Chairman: You are precluded from importing, too, unless you have the CSA approval.

Mr. Thibault: That is right. You probably cannot get any major retailers to sell them.

The Chairman: So you have the force of power of supply as well as the marketplace.

Mr. Anguish: I would like to elaborate a bit on what I mean by the voluntary consensus of regulation. It is not totally self-regulation, because you would have the group that is regulated, those who wish to intervene, and the government agency that would be responsible for it after. Once that consensus is arrived at as to what the regulation should be, it then becomes the regulation, but it is done by consensus of those groups working together.

Mr. Dowsett: That is a little different approach, but it might well be effective.

Mr. French: It is not inconsistent, I think, with consultation or discussion, perhaps.

Mr. Anguish: Those are all the questions I have, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman. Excuse my laryngitis. It is this cold.

I was interested, Mr. French, in your opening comments, when you basically said that you were more interested in regulatory reform than in deregulation. I have to conclude that you believe more in actual regulation than self-regulation. You also said, repeatedly, that when we have government regulation there are, of course, increased costs, and the one who ends up paying is the consumer. If that is the case, in your prior consultation should you invite public interest groups, consumer groups, or labour unions to participate?

• 1110

Mr. French: Absolutely.

Mr. Deniger: And with adequate funding? Of course, that will be needed to be able to participate.

[*Translation*]

M. Cook: Dans votre exemple des appareils électriques, l'intervention ne se fait-elle pas à deux niveaux? N'exige-t-on pas des appareils électriques la norme ACNOR pour qu'ils puissent être mis sur le marché?

M. Thibault: Oui, mais l'élaboration des normes est volontaire.

M. Cook: Et s'ils ne satisfont pas à cette norme, ils ne peuvent bénéficier de l'étiquette ACNOR?

M. Thibault: Oui, vous avez raison.

M. Cook: Ce n'est donc pas tout à fait une adhésion volontaire, les fabricants ont besoin de l'étiquette ACNOR.

M. Thibault: Oui, mais les entreprises qui adhèrent à l'ACNOR . . . en fait, c'est une technique de mise en marché.

M. Dowsett: C'est la même chose que la fonction du marché. Sans la norme ACNOR, il sera vraisemblablement difficile de vendre beaucoup d'appareils.

Le président: On ne peut pas non plus importer des appareils qui ne reçoivent pas l'agrément de l'ACNOR.

M. Thibault: C'est exact. Il sera certainement difficile de trouver de nombreux détaillants prêts à les vendre.

Le président: Il y a donc à la fois la volonté des fournisseurs et la sanction du marché.

M. Anguish: Je voudrais préciser un peu ce que j'entends par réglementation volontaire par consensus. Ce n'est pas exactement une autoréglementation, car l'on a en présence un groupe réglementé, les parties qui désirent intervenir et l'organisme du gouvernement qui sera par la suite responsable. Une fois que l'on est parvenu à s'entendre sur ce que devra être la réglementation, elle devient obligatoire mais elle a été adoptée par consensus entre toutes les parties prenantes.

M. Dowsett: Il s'agit là d'une solution légèrement différente mais qui pourrait très bien être efficace.

M. French: J'estime qu'elle n'est pas incompatible avec les procédures de consultation ou de discussion.

M. Anguish: J'en ai fini avec mes questions, monsieur le président.

Le président: Monsieur Deniger.

M. Deniger: Je vous remercie, monsieur le président. Excusez-moi de parler avec un mal de gorge, j'ai pris froid.

J'ai relevé avec intérêt, monsieur French, que vous avez déclaré, lors de votre introduction, vous intéresser davantage à la réforme de la réglementation qu'à l'allègement de la réglementation. Je dois en conclure que vous croyez davantage à la réglementation véritable qu'a l'autoréglementation. Vous nous avez dit à plusieurs reprises que la réglementation du gouvernement contribuait, bien entendu, à augmenter les coûts et que c'est le consommateur qui payait en fin de compte. Si tel est le cas, feriez-vous participer aux consultations préalables les groupements d'intérêt public, les groupements de consommateurs et les syndicats?

M. French: Absolument.

M. Deniger: En les finançant de manière appropriée? Ce serait là une condition indispensable à leur participation.

[*Texte*]

Mr. Thibault: As long as they are legitimate groups.

Mr. French: We would lay on you, in supporting such consultation, and widespread consultation, that there would have to be some means developed, and we do not have the specific suggestion at our fingertips, to ensure that the groups appearing—and being funded, for that matter—had some sort of legitimacy against some reasonable standard. But, we support that absolutely fully.

The only reason why, at the outset, I put some emphasis on opur regulatory reform, as opposed to deregulation, was, perhaps, simply a business sensitivity—maybe a well-earned sensitivity—that a lot of people may perceive business as being terribly single-minded and just wanting to get rid of any regulation so that they are totally free to pollute, and cheat people on their insurance, or whatever. If we got rid of all this regulation, we would all be free to do all these nasty things. I also think it was very relative to what has changed in the past few years. I really do think business has matured. Business management has matured a lot, in the last 10 years, in my view, and has a broader view of society than perhaps was true back in the glory days of the fifties when everything was growing madly. We realize, as much as the next citizen, that the world has to be regulated, business has to be regulated. It is to make it as efficient as possible, as opposed to a black and white, have some or do not have some, that we are interested in.

Mr. Deniger: When you say in your brief that before a regulation is promulgated, it should be the least burdensome alternative, do you define burdensome as cheapest?

Mr. French: Bottom line, probably so, probably the two are synonymous. It might not necessarily be so, in some cases, perhaps circuitous routes could be taken and yet not cost society a whole lot, but I would think, on the whole, for the most part, yes, they would be synonymous.

• 1115

Mr. Deniger: You also say in your brief that when the government introduces legislation it is tabled with draft regulations and I can understand that, because very often you, the regulated industries, would be more interested in the regulations than the legislation. You can then make strong representations to the politicians to have such and such; so many regulations change. What procedures do you then see for Parliament's involvement for amended regulations to the enacted legislation?

Mr. French: We have, perhaps a little glibly at this stage of the game, simply said I think that regulations and then changed regulations ought to be subject to parliamentary scrutiny which, as I say, is laying another one on Parliament again in a rather, glib way. I do not know that we have become more specific than that at this stage, have we, Ron?

[*Traduction*]

M. Thibault: Dans la mesure où ces groupes seraient légitimes.

M. French: Nous pensons que dans le cadre de ces consultations élargies, il faudrait trouver le moyen, et nous n'avons pas de solution toute prête à vous proposer, de faire en sorte que les groupes qui interviendront et qui seront financés pour ce faire, répondent à certains critères garantissant raisonnablement leur légitimité. Nous sommes tout à fait favorables à une telle solution.

La seule raison pour laquelle j'ai mis l'accent, au départ, sur la réforme de la réglementation et non sur l'allègement de celle-ci, c'est qu'en tant qu'homme d'affaires je me rends très bien compte, et avec raison peut-être, que beaucoup de gens estiment que les entreprises ne pensent qu'à elles-mêmes et veulent se débarrasser de toutes les réglementations pour pouvoir polluer à leur aise, tromper les gens en matière d'assurance, etc. Selon eux, si l'on parvient à se débarrasser de cette réglementation on pourra faire librement toutes ces vilaines choses. J'estime que tout cela a changé ces dernières années, et je pense sincèrement que les entreprises ont acquis plus de maturité. Les chefs d'entreprise ont acquis beaucoup de maturité ces dix dernières années et ont, à mon avis, une vue de la société beaucoup plus élargie qu'à la belle époque des années cinquante, lorsque tout le monde allait de l'avant en écrasant tout sur son passage. Nous comprenons que les autres, que la société, que les entreprises doivent être réglementées. Il faut que cela soit fait de la manière la plus efficace possible et non d'une manière tranchée qui impose telle chose et interdit elle autre.

M. Deniger: Lorsque vous affirmez, dans votre mémoire, qu'avant de promulguer une réglementation, on devrait s'assurer que c'est la solution la moins lourde, entendez-vous par là la moins chère?

M. French: Probablement, en fin de compte il est probable que les deux soient synonymes. Ce n'est pas obligatoirement le cas, il est possible que l'on ait choisi dans certains cas des voies détournées qui ne coûtent pas grand-chose à la société, mais je pense quand même que, dans l'ensemble, les deux sont synonymes.

M. Deniger: Vous nous dites aussi dans votre mémoire que, lorsque le gouvernement présente une législation, il devrait déposer en même temps ses projets de réglementation, et je vous comprends, étant donné que, bien souvent, les industries réglementées s'intéressent davantage aux règlements qu'à la législation elle-même. Vous auriez alors la possibilité de protester vigoureusement auprès des responsables politiques pour faire modifier telle ou telle disposition. Quel est le rôle que vous aimeriez voir adopter par le Parlement en matière de modification de la réglementation?

M. French: Il est difficile d'être précis au point où nous en sommes, mais je dirai simplement que la réglementation, puis ses modifications devraient faire l'objet d'un examen parlementaire mais, encore une fois, je ne sais pas exactement quelle pourrait être la procédure employée. Nous n'avons encore rien prévu de plus précis à ce stade, n'est-ce pas, Ron?

[*Text*]

Mr. Chaplan: I think we need to emphasize, too, the thrust of that proposal is a problem we certainly feel in the private sector and I am aware that members of Parliament feel it as well, not so much to examine the merits of the regulations themselves, but you cannot assess the impact of the covering legislation very often without seeing the regulations that are being proposed.

Mr. Deniger: Yes, I agree with that. Maybe this is common to a statement I am making. I sit on the Finance Committee and I sit on the Transport Committee. There is no way that I could, as a legislator, hope to regulate or oversee every single piece of regulation that deals with the banks, or the airlines or the railway companies, but I do see a possibility where there is fundamental disagreement between the regulator and the regulatee that an appeal could be made to the Standing Committee, because we should not be looking at regulations if there is just agreement. We should be looking at regulation if there is disagreements. Is that something that you would favour?

Mr. French: Yes, absolutely. In fact, I am not expertly equipped to discuss them in detail, but running through a lot of the business submissions have been appeal procedures and their improvement. In some cases, it has been noted—I cannot remember in exactly what connection—the only appeals seem to be to Cabinet, and that seems to be pretty burdensome on both parties.

Mr. Deniger: I think those were basically decisions from regulatory agencies like the CRTC or the CTC, but not the kinds of things that your company would be involved in. But that is something you could see as a tool, a useful tool.

Mr. French: Yes.

Mr. Deniger: Well, Mr. Chairman, it is 11.10 a.m. and we had basically said 11 o'clock, so I will limit my questions to those.

The Chairman: We have lied before. If we have no objections from you people, we could carry on for a little bit longer.

• 1120

Mr. Deniger: Then, can I ask another two or three questions? I must say I agree that attitude is everything. In my province of Quebec, businessmen that I have talked to said that the present government has more of an open-door policy; they have listened more than any other government, for example, but they have not done anything for the businessmen in my province. You can have all the consultations you want, but the right attitude is fundamental.

I look in your brief, and maybe it is common, and not necessarily directed to you, but maybe after reading so many briefs, most businessmen believe their government is too big; it is too involved; it is basically running our day-to-day life and

[*Translation*]

M. Chaplan: J'estime qu'il faut souligner par ailleurs qu'à la base de cette proposition, il y a un problème que nous ressentons tous dans le secteur privé, et que les députés doivent ressentir de leur côté; c'est qu'il ne s'agit pas tant en fait d'étudier le fond de la réglementation elle-même que d'évaluer les effets de la législation dont ils s'inspirent, ce qui est souvent impossible tant que l'on n'a pas vu la réglementation proposée.

M. Deniger: Oui, je suis d'accord avec vous. Cela m'amène d'ailleurs à faire une observation. Je siège personnellement au sein du Comité des finances et du Comité des transports. En tant que législateur, il m'est absolument impossible de passer en revue et de contrôler tous les règlements qui sortent en matière bancaire ou sur les sociétés de transport aérien ou ferroviaire. Par contre, j'en ai la possibilité lorsqu'un désaccord fondamental existe entre l'assujetti à la réglementation et le responsable de celle-ci, et qu'un appel est interjeté auprès d'un comité permanent. Nous n'avons pas à examiner la réglementation lorsque tout le monde est d'accord, c'est en cas de désaccord qu'il nous appartient de le faire. Etes-vous partisan de cette façon d'agir?

M. French: Oui, tout à fait. Je ne suis pas suffisamment qualifié pour discuter de la chose en détail, mais l'examen des différentes interventions faites par le secteur privé dans cette affaire montre que l'on se préoccupe généralement des procédures d'appel et de leur amélioration. On a fait remarquer que, dans certains cas, je ne me rappelle plus exactement à quel sujet, la seule possibilité d'appel était devant le Cabinet, et il me semble que la procédure soit assez lourde pour les deux parties.

M. Deniger: Il me semble qu'il s'agit, avant tout, des décisions prises par des organismes de réglementation tels que le CRTC ou le CCT, et que cela n'a rien à voir avec les domaines qui concernent votre entreprise. C'est cependant un instrument d'action que l'on peut envisager, un instrument utile.

M. French: Oui.

M. Deniger: Eh bien, monsieur le président, il est 11 h 10 et nous avions parlé de quelque chose comme 11 heures, de sorte que j'en resterai là.

Le président: Ce ne sera pas la première fois que nous dépasserons les limites de temps que nous nous sommes fixées. Si vous n'avez pas d'objection, nous pouvons continuer un peu.

M. Deniger: Puis-je alors poser deux ou trois questions supplémentaires? Je reconnais que la question d'attitude est fondamentale. Dans ma province du Québec, les hommes d'affaires avec qui j'ai pu parler m'ont dit que le gouvernement actuel pratiquait, plus que tout autre, une politique des portes ouvertes, qu'il écoutait davantage que tout autre gouvernement qui l'a précédé, mais qu'il n'avait absolument rien fait pour eux. On peut avoir toutes les consultations que l'on voudra si l'on n'adopte pas la bonne attitude.

En lisant votre mémoire, peut-être cela est-il courant et ne s'adresse pas directement à vous, je me dis qu'après avoir lu tant de mémoires, la plupart des hommes d'affaires devraient estimer que le gouvernement a pris trop d'importance, qu'il

[*Texte*]

yet I see again in one of your recommendations, the appointment of a co-ordinator.

You ask for more elaborate SEIA cost-benefit analysis; you ask for more consultations which will basically make government have even more civil servants, more involved, more layers of government, and it seems to me to be conflicting.

Mr. Dowsett: I think there are a lot of people running around with dull axes trying to cut down trees, and there are an awful lot of people running around with axes, and if we could only take those axes over in the corner and sharpen them we would need a third of the number of people, and that is what our recommendations are coming at.

If there was a co-ordinator; if there was more socio-economic impact analysis—sure, that is something that is not being done now, but if it were being done, maybe there would be a lot of regulatory agencies that could be disbanded or reduced. That is the thrust.

Just a point that refers back to something Don was talking about earlier, this income tax on the pension contributions, the pension contributions that you cannot make now in order to look after the pension needs of your employees. The Department of National Revenue is the one that is refusing to give income tax relief. The Department of National Revenue has a certain set of guidelines that they spend a lot of time looking at, and private sector employers are trying to make deductions for their contributions to pension plans. There is a lot of work being done by a regulatory agency there, and saying no, that is too big and that is too small, and they have a set of rules in the Department of National Revenue that they are working with, and they are spending a lot of time working with them, but the policy issue is not being addressed and that is where a co-ordinator might help here.

The policy issue is that there are a lot of small employers that would like to make bigger contributions to pensions, but no one is standing back and looking at the effectiveness of this particular regulation in helping. The reason the regulation is there is to stop some fat cat employer from getting a too big contribution. If somebody would step back and evaluate how many fat cats are being stopped from making heavy contributions to pensions for personal gain on the one hand by the regulation, and how many small employers are in Don's position where they would like to do something for a whole bunch of employees.

What is the stopping that is going on because of that regulation? If you had a co-ordinator who might look back and sharpen that axe to achieve what we want to do in Canada, maybe you could get rid of an awful lot of . . .

Mr. Deniger: You need more than one co-ordinator.

Mr. French: I agree that there is a dichotomy here and that businessmen are guilty of it, if it is a sin, every day. Emotionally, and so on, we want less government and yet in other things we do we seem to be asking for more. An analogy is in the area

[*Traduction*]

intervient trop et qu'il est devenu constamment présent dans notre vie de tous les jours, et pourtant je m'aperçois que vous recommandez la nomination d'un coordonnateur.

Vous exigez davantage d'analyses coûts-bénéfices EISE, davantage d'interventions d'autres structures gouvernementales, et tout cela me paraît contradictoire.

M. Dowsett: Je pense que trop de gens aujourd'hui ont sorti leur hache pour abattre des arbres à tort et à travers et qu'ils feraient mieux de l'aiguiser. Voilà à quoi tendent nos recommandations.

Si l'on avait un coordonnateur, si l'on pouvait compter sur des études d'impact socio-économiques, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, peut-être que l'on pourrait se passer des services d'un grand nombre d'organismes de réglementation dont on pourrait dissoudre ou réduire l'effectif. Voilà où nous voulons en venir.

Revenons par exemple à l'exemple que nous a cité Don tout à l'heure, celui de l'impôt sur le revenu des contributions au titre des régimes de retraite, contributions que l'on ne peut pas faire à l'heure actuelle alors que l'on voudrait s'efforcer d'améliorer la retraite de nos employés. C'est le ministère du Revenu national qui refuse d'accorder la déduction en cause. Le ministère du Revenu national a établi des directives qu'il consacre beaucoup de temps à faire appliquer, et les employeurs du secteur privé s'efforcent d'obtenir des déductions au titre de leurs contributions au régime de retraite. L'organisme de réglementation ne ménage pas ses efforts dans l'exemple que je vous cite, déterminant que telle entreprise est trop petite, telle entreprise, trop grande, veillant à l'application des règlements qui régissent le fonctionnement du ministère, consacrant beaucoup de temps à tout cela sans pourtant que la question de politique soit véritablement examinée, et c'est là que le coordonnateur aurait son utilité.

La question de politique c'est qu'un grand nombre de petits employeurs aimeraient contribuer davantage aux régimes de retraite, mais personne n'en tient compte. La réglementation est là pour empêcher un gros employeur de faire une trop grande contribution. Il faudrait que quelqu'un puisse réfléchir à la question et se demander combien de riches employeurs n'ont plus la possibilité, grâce à la réglementation, de contribuer plus qu'il n'est nécessaire à un régime de retraite pour en retirer un gain personnel et, par contre, combien de petits employeurs dans la situation de Don ne peuvent pas contribuer davantage au détriment d'un grand nombre d'employés.

A quoi sert en fin de compte la réglementation? Un coordonnateur pourrait prendre du recul et aiguiser sa hache afin d'élaguer au Canada . . .

M. Deniger: Vous aurez besoin de plus d'un coordonnateur.

M. French: Je reconnais qu'il y a là un paradoxe et que, d'un côté, les hommes d'affaires ont une réaction épidermique qui les amène à vouloir réduire le gouvernement, alors que d'un autre côté, ce qui est notre cas ici, ils semblent en vouloir

[*Text*]

of handouts, tax breaks and incentive programs. Many of us are, to be overly black and white, opposed philosophically to such measures. On the other hand, if they exist and if they have been put into place for any reason whatsoever, whether I understand the reasons or support the reasons or not, once they are in place, as an entrepreneur, as someone responsible to shareholders and, for that matter, employees, for me if that program exists not to go up and see if I can get my piece of that incentive or something is probably irresponsible.

• 1125

There are some notable exceptions. I think the Prime Minister compleminted Stelco at the opening of the Nanticoke facility for that having been buitl without, apparently—and I think he said this—a dollar of public money, at least in direct incentive forms. But I must say my reaction to that was, well if there were programs that existed that Stelco management could have acquired, I wonder why they did not, but I really do not know the case.

So there is the dichotomy that I think somewhat relates to this area. We are concerned really about efficiency, which is another, I suppose, synonym for productivity. We are concerned about the means to the ends; once the ends are developed, the objectives are developed. Indeed business itself often, when it feels it has a problem but all its employees and managers are busy in specific areas and they have to keep that running, will add overhead from time to time in the form of outside consultants, in the form of special task force committees or something, to find out about something and try to improve the efficienty.

Hopefully—and maybe the private sector is a little better in this sense than the public sector—the objective is for that task force, for that consultant, to then leave, to work themselves out of a job, as it were. Perhaps there is a little more of that self-destruct, sunset type operation in the private sector than there is typically in the public sector. But I admit the dichotomy exists. I think it can be rationalized from the point of view that the drive is for efficiency, not for black and white big government, small government.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: If I could, just in closing, make a couple of comments. Mr. Walter and all of you, these types of examples you have presented to us help us sell the cause and help us push forward the process of regulatory reform. So perhaps you could get back to us with some more of these horror stories, some more specific examples of how it has broken down. You, for example, Mr. French, might be able to elaborate on the pop can problem with which you are very familiar, and how that process could have been cleaned up, how our suggestions could have related to that and maybe exacerbated it or made it better.

[*Translation*]

toujours davantage. On retrouve la même contradiction en ce qui concerne les subventions, les allègements fiscaux et les programmes d'encouragement. Nous sommes nombreux à nous opposer à ce genre de mesures pour des raisons de principe. Pourtant, une fois qu'elles ont été mises en place pour une raison ou pour une autre, que je les juge légitimes et que j'en encourage ou non l'application, j'estime qu'il serait probablement irresponsable, en tant qu'entrepreneur qui doit rendre des comptes à ses actionnaires et aussi à ses employés, de ne pas chercher à tirer parti de ce programme ou à profiter de cette subvention.

Il y a certaines exceptions notables. Je pense que c'est le premier ministre qui a complimenté Stelco, lors de l'ouverture des installations de Nanticoke, pour les avoir construites, je pense que ce furent là ses mots, sans avoir reçu apparemment un dollar des pouvoirs publics, du moins sous forme de subvention directe. Je dois dire que ma réaction a été de me demander pourquoi, s'il existait des programmes, la direction de Stelco n'en avait pas tiré parti, mais je ne connais pas vraiment l'affaire.

Il y a donc un paradoxe et je crois qu'on peut l'expliquer en partie parce que nous nous soucions d'efficacité qui est, j'imagine, l'un des synonymes de la productivité. Nous nous soucions des moyens de parvenir à une fin; une fois que la fin est connue, nous nous fixons des objectifs. Souvent, d'ailleurs, lorsque les entreprises estiment qu'elles font face à un problème mais que leur direction et leurs employés ont trop de travail de leur côté et doivent assurer l'exploitation courante, elles engagent des consultants extérieurs qu'elles payent sur leurs frais généraux et qu'elles regroupent sous forme de comités ou de groupes de travail spéciaux chargés de trouver ce qui ne va pas et d'améliorer la rentabilité.

Il est possible que le secteur privé soit légèrement mieux placé de ce point de vue que le secteur public, car l'objectif de ce groupe de travail, de ce consultant, est avant tout de faire le travail, ce qui l'amènera à quitter l'entreprise, à perdre son emploi. Il est donc possible que le secteur privé ait davantage ce sens de l'autodestruction, du mandat venu à expiration, que ne l'a le secteur public. Je reconnais toutefois que le paradoxe est là. Je l'expliquerai en alléguant le souci de rentabilité qui considère comme secondaire le fait que le gouvernement soit très développé ou, au contraire, peu développé.

M. Deniger: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: J'aimerais apporter un certain nombre de commentaires à titre de conclusion. Monsieur Walter, messieurs, les exemples que vous nous avez cités, nous aident à faire avancer les choses et à œuvrer en faveur de la réforme de la réglementation. Il serait bon, peut-être, que vous nous parliez davantage de ce genre de situations inadmissibles, en nous donnant quelques exemples précis. Je pense, par exemple, que monsieur French devrait pouvoir nous donner des précisions sur le problème des bouteilles qui explosent, qu'il connaît très bien, et sur la façon dont il aurait pu être résolu sans l'envenimer.

[*Texte*]

I have one question. I do not want to prolong these hearings, but you mentioned, Mr. Walter, in your opening remarks about the problem of confidentiality in the consultation process. Could you just give us a very quick summary of what your concern was there? Have you found problems with confidentiality being breached?

Mr. Walter: No. I have heard that others have some degree of concern with the provincial government in relation to information they may obtain from the federal government that may be leaked. No, my comment was not from that frame of reference. Personally I would recognize the need for certain matters to be dealt in confidence from the public point of view and also the private sector's point of view.

We are a private company. If it is in the interest at improved legislation and regulation we would be prepared to open up our books to any agency. On the other hand, we would like to have some guarantees that that would be kept private and our company's statements would not become public but could be given in aggregate forms.

I recognize on the other hand the government needs to treat certain matters that are under consideration in confidence. The budget was mentioned. That obviously has to be dealt with in some degree of confidentiality. I just mention it as a problem. I have not had a direct problem in that.

The Chairman: That is fine. If you could get back to us with an elaboration of the particular problems you have had with pensions I think we could, hopefully, do something about it. It could be very helpful, outlining the basic circumstances of your company.

Mr. Walter: This has just recently come to light and I will look into it.

The Chairman: That would be most helpful to us, plus any other horror stories of which you can think.

I have to make one comment, and this relates to your recommendation that our task force not consider its job done by December 19, at which time we are sunsetted.

• 1130

I put it to you, I think a lot of these issues have been muted long enough, questions of consultation, notice, SEIA, that sort of issue. Unless you have very strong objections, I feel we have an obligation to report on that type of thing and suggest processes by which they can be cleaned up. I am not saying we are going to solve the whole question of regulation over-night. You do not disagree with that? Fine.

Mr. Dowsett: I think, except for the initiative that was started by the federal government to get Economic Council of Canada to research the matter and to bring in reports, and their report is due also in December.

The Chairman: They issued their preliminary report on the process which we are concentrating on now. They are doing ten sectoral studies which will pinpoint the specific problems.

[*Traduction*]

J'ai une autre question à poser. Je ne voudrais pas prolonger inutilement ces audiences, mais vous nous avez parlé, dans votre introduction, monsieur Walter, du problème de la confidentialité dans le cadre du processus de consultation. Pouvez-vous nous résumer rapidement vos préoccupations dans ce domaine? Avez-vous constaté que, dans certains cas, le devoir de confidentialité n'avait pas été respecté?

M. Walter: Non. On m'a fait part de certaines préoccupations au sujet des gouvernements provinciaux qui pourraient avoir accès à certaines informations qui leur seraient fournies par le gouvernement fédéral et au sujet desquelles il y aurait des fuites. Non, je ne me plaçais pas sur ce plan. J'estime personnellement nécessaire que certains problèmes soient traités confidentiellement du point de vue du public et aussi du point de vue du secteur privé.

Je fais partie d'une société privée. Dans l'intérêt de la législation et de la réglementation, nous sommes prêts à ouvrir nos livres et à les communiquer à n'importe quel organisme. En contrepartie, nous aimerions avoir certaines garanties que cette information ne sera pas rendue publique.

Je reconnais que, de son côté, le gouvernement doit traiter certains sujets en recourant à la confidentialité. On a parlé du budget. Il faut bien, dans un tel cas, que l'on ait une certaine confidentialité. Je me suis contenté de mentionner le problème, il ne m'intéresse pas directement.

Le président: Très bien. Si vous pouviez nous revenir avec des précisions supplémentaires concernant vos difficultés personnelles avec le régime des retraites, je pense que nous pourrions, du moins nous l'espérons, faire quelque chose. Il serait très utile de prendre le cas précis de votre entreprise.

M. Walter: Le problème vient juste d'être signalé et je tâcherai d'approfondir la question.

Le président: Cela nous sera particulièrement utile, en plus de tous les exemples horribles que vous pourrez nous citer.

Je dois faire une remarque au sujet de votre recommandation qui veut que notre comité ne considère pas son travail terminé le 19 décembre, date à laquelle son mandat viendra à expiration.

Je dois vous dire qu'à mon avis toutes ces questions de consultation, de préavis, d'AISE, etc. n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritent. A moins que vous n'y voyiez de sérieuses objections, j'estime que l'on est tenu de signaler ce genre de choses et de proposer des moyens d'amélioration. Je ne dis pas que nous allons résoudre l'ensemble de la question de la réglementation du jour au lendemain. Vous êtes d'accord avec cela? Très bien.

M. Dowsett: Oui, je pense, sauf en ce qui concerne l'initiative prise par le gouvernement fédéral en confiant au Conseil économique du Canada le soin d'étudier la question et de faire un rapport, ce rapport devant sortir lui aussi en décembre.

Le président: Le Conseil économique a publié un premier rapport sur le sujet qui nous occupe maintenant et il est en train d'effectuer dix études sectorielles qui permettront de délimiter les problèmes précis.

[*Text*]

Mr. Dowsett: One of them is the cost of compliance study, and the cost of compliance itself is ten case studies. An awful lot of work has been put into it and they have not finished yet.

The Chairman: How would a recommendation such as increased consultation, better advance notice, more cost benefit analysis being done, and things like that conflict with anything they are going to do?

Mr. Dowsett: Perhaps not, but if this group had another two months to take all that information and even put some more focus on your recommendations the final input of that report—now maybe you have all the information now, we do not know that. We know about the cost of compliance study that is not final. It is in its final stages but I do not know what you have seen about that. But that might help you be articulate when you go to Parliament with a report.

The Chairman: That was our main thrust.

Mr. French: Mr. Chairman, I think our coamments in these areas are twofold: one—and I will not repeat all that has been said—we would hope you would be in business at least long enough to get some data we know is coming, or that you may already have, that we think may help shape your recommendations. We are just worried about that specific timing.

Secondly, I guess we are also saying that should your recommendations include something on this ombudsman in this advisory council and this regulatory council, including even its being a standing committee of Parliament as we were discussing, or something like that, we would almost undoubtedly welcome the ongoing, not necessarily of this task force, but of something along these lines. That is what we are saying.

The Chairman: In conclusion, we order that your submission to us be appended as an exhibit. We will be adjourning for 10 minutes at which time we will have another group with us, the Public Interest Advocacy Centre. Lastly, on behalf of all of us as I said in my opening remarks, your co-operation, your support, encouragement, your assistance from the very start has been most beneficial to us and, of course, your presentation today has been most illuminating.

On behalf of all of us, thank you.

Mr. Dowsett: Thank you.

• 1134

• 1135

The Chairman: If we can come to order, we are continuing our reference into regulatory reform. We are very happy to have with us now the Public Interest Advocacy Centre represented by Nick Schultz, and Gaylen Duncan.

[*Translation*]

M. Dowsett: L'une d'entre elles est celle du coût du respect de la réglementation et elle porte sur dix études de cas. Beaucoup d'énergies y ont été consacré et l'on n'a pas encore fini.

Le président: Est-ce que des recommandations telles que l'intensification des consultations, l'amélioration des préavis, le recours plus fréquent aux analyses coûts-bénéfices, ou des choses de ce genre, vont entrer en conflit avec ce que le Conseil est en train de faire?

M. Dowsett: Peut-être que non, mais si ce groupe dispose de deux mois supplémentaires pour recueillir toute l'information et peut-être même éclairer vos recommandations, il vous sera difficile de tout rassembler pour la rédaction de votre rapport définitif; peut-être que vous disposez d'ores et déjà de toute l'information, nous n'en savons rien. Nous savons simplement que l'étude sur le coût du respect de la réglementation n'est pas terminée. Elle est en train de l'être, mais je ne sais pas encore ce que vous en avez vu. Elle pourrait cependant vous aider si vous voulez vous présenter devant le Parlement avec un rapport complet.

Le président: C'était là notre principal objectif.

M. French: Monsieur le président, je pense que deux points nous intéressent particulièrement dans ce domaine. Tout d'abord, et je ne voudrais pas me répéter, nous espérons que vous resterez en fonction suffisamment longtemps pour bénéficier d'informations qui, je le sais, vont vous parvenir ou qui vous sont déjà parvenues, et qui, à notre avis, devraient influer sur vos recommandations. C'est le calendrier qui nous inquiète.

Deuxièmement, j'imagine que nous aimerions aussi que figure dans vos recommandations quelque chose comme un médiateur, un conseil consultatif ou un conseil de réglementation, même s'il s'agit d'un comité permanent ou de quelque chose comme ça, et nous serions très heureux de voir s'instituer en permanence, sinon votre comité en particulier, du moins quelque chose qui lui ressemble. Voilà quelle est notre position.

Le président: En conclusion, nous ordonnons que votre déclaration figure parmi les pièces du dossier. Nous allons suspendre la séance pendant dix minutes avant d'accueillir un autre groupe qui est le Centre pour la promotion de l'intérêt public. Au nom de tous, je vous dit, comme je l'ai fait lors de mon introduction, que votre collaboration, votre soutien, vos encouragements et votre aide nous ont été dès le départ particulièrement utiles, et cela s'est bien traduit dans votre exposé aujourd'hui.

Au nom de toutes les personnes ici présentes, je vous remercie.

M. Dowsett: Merci.

Le président: A l'ordre, nous poursuivons nos audiences concernant la réforme de la réglementation. Nous sommes très heureux d'accueillir parmi nous le Centre pour la promotion de

[*Texte*]

I understand you have some remarks to make to us and we can then turn to questions.

Dr. G. Duncan (Public Interest Advocacy Centre): Certainly. I will let Nick Schultz lead off with an opening statement.

The Chairman: Fine; thank you. Mr. Schultz.

Mr. Nick Schultz (Association General Counsel, Public Interest Advocacy Centre): Thank you, Mr. Chairman and hon. members. I am the Associate General Counsel at the Centre. Our general counsel is Mr. Andrew Roman who was unable to attend today, and I wish to extend apologies on his behalf. He is engaged in British Columbia before the CRTC on a B.C. Tel. rate case.

Mr. Roman, who is our general counsel, was the a founding father of the PIAC, and before that was general counsel with the Consumers' Association. Prior to that, Mr. Roman was a special assistant to the Minister of Consumer and Corporate Affairs. Dr. Duncan, who is with me, is a director of the PIAC, and a member of our Executive Committee. Dr. Duncan is also the executive director of the Canadian Law Information Council, and before that was general counsel to the Nova Scotia Public Utilities Board and has also held a senior position in the Nova Scotia Department of Communications.

By way of biographical note, I have a somewhat unusual background for a public interest lawyer. Prior to joining the centre I was with a law firm in Ottawa which, in fact, acted for the management side on various disputes, so I have had the opportgunity to see the thing from both sides of the fence.

Our other directors, who we hoped would be here were also unable to come, particular Murray Rankin, who is a professor at the University of Victoria Law School and has done a lot of work in the freedom of information area. We are also sorry that Professor McCallum, a colleague of Professor Rankin's, could not attend today.

Mr. Chairman, we have seven points that we would like to make in our brief presentation this morning. The first deals with the question of whether public interest groups are gadflies. Secondly, relating to the question of funding; thirdly, the question of training of public interest groups; fourthly, the question of Cabinet directives and Cabinet appeals; fiifthly, the role of staff to Cabinet and to regulatory boards; sixthly, the question of freedom of information and finally, the question of developing guidelines for regulations.

[*Traduction*]

l'intérêt public, représenté par Nick Schultz et Gaylen Duncan.

Vous désirez, je pense, nous présenter une petite introduction et nous passerons ensuite aux questions.

M. G. Duncan (Centre pour la promotion de l'intérêt public): Oui, je laisserai à Nick Schultz le soin de faire une déclaration à titre d'introduction.

Le président: Très bien, je vous remercie. Monsieur Schultz.

M. Nick Schultz (avocat-conseil adjoint, Centre pour la promotion de l'intérêt public): Je vous remercie, monsieur le président et messieurs les membres du comité. Je suis l'adjoint de l'avocat-conseil du Centre, monsieur Andrew Roman, qui n'a pas pu se présenter aujour'hui et qui m'a chargé de vous présenter ses excuses. Il est en ce moment en Colombie-Britannique et s'occupe d'une affaire de demande d'augmentation de tarifs téléphoniques d'une entreprise de la Colombie-Britannique auprès du CRTC.

Monsieur Roman est le fondateur du CPIP et occupait auparavant les fonctions d'avocat-conseil auprès de l'Association des consommateurs. Avant cette date, monsieur Roman occupait le poste d'adjoint spécial auprès du ministre de la Consommation et des Corporations. Monsieur Duncan, qui m'accompagne, est l'un des directeurs du CPIP et fait partie de notre comité directeur. Monsieur Duncan est par ailleurs le président directeur du Conseil canadien de la documentation juridique et a occupé auparavant les fonctions d'avocat-conseil auprès de la Commission des services publics de la Nouvelle-Ecosse, ainsi qu'un poste de responsabilité au sein du ministère des Communications de la Nouvelle-Ecosse.

Je dois vous signaler que ma formation est tout à fait inhabituelle pour un avocat chargé de défendre les intérêts du public. Avant de me joindre au Centre, j'ai occupé un certain nombre de fonctions au sein d'une firme juridique d'Ottawa qui se chargeait de défendre les intérêts des employeurs dans les conflits du travail, et j'ai donc eu la possibilité de travailler des deux côtés de la barrière.

Les autres directeurs qui devaient être aussi présents n'ont pas pu venir et, en particulier, Murray Rankin, professeur à l'École de droit de l'Université de Victoria, qui a beaucoup travaillé dans le domaine de la liberté de l'information. Nous regrettons aussi que l'un des collègues du professeur Rankin, le professeur McCallum, ne soit pas là aujourd'hui.

Monsieur le président, nous avons voulu traiter sept points précis dans notre bref exposé de ce matin. Nous nous sommes demandés tout d'abord si les groupements de défense des intérêts publics étaient des illuminés. Nous avons abordé ensuite la question du financement; en troisième lieu, celle de la formation des groupements d'intérêt public; quatrièmement, celle des directives données par le Cabinet et des appels interjetés auprès de celui-ci; cinquièmement, celle qui concerne le rôle du personnel travaillant auprès du Cabinet et des commissions de réglementation; sixièmement, celle de la liberté de l'information et, enfin, celle qui s'applique à l'élaboration des lignes de conduite concernant la réglementation.

[*Text*]

It is often said, Mr. Chairman, that public interest groups are gadflies, that they are self-appointed do-gooders, representing nobody but themselves. It is undoubtedly true that public interest groups do cause irritation to the industry, and that sometimes their pursuits are quixotic. However, without public interest groups the public side of many issues, as opposed to the industry side, would never be presented.

The right to speak out on matters affecting health, safety, property and general well-being is a fundamental democratic right, and in exercising the democratic rights that we all have one can be sure that industry, with its direct pecuniary interest, will exercize its rights to the full, and we would ask the task force to consider who has appeared before it. Apart from governmental agencies and departments you have industry with the lone exception of the Consumers' Association and the Advocacy Centre.

That, Mr. Chairman, speaks volumes for the need for public interest group representation. But if the right to participate is to be a meaningful right and not just a theoretical right, then there must be a commitment to funding for public interest groups, and that commitment must be made to clear the way for the development of criteria to establish the various sorts of funding that different situations may require.

Depending on the circumstances and the nature of the group, core funding for the establishment of a group on a long-term basis may be appropriate. If there is some special inquiry taking place, then special funding may be required as was done, for example, in the Berger inquiry where a number of groups were funded simply to participate in that hearing; thirdly, the reimbursement of expenses on a cash-on-delivery basis, following the termination of a hearing or inquiry by way of something akin to a cost award.

The failure to commit funding to public interest groups in the equivalent of 70 years ago denying women the vote; it will likely have the same final impact.

• 1140

Related to the question of costs, Mr. Chairman, is the question of the support of public interest groups which can take various forms. It may, for example, as in the case of the Consumers' Association—a very well established and large group—call for the establishment of an in-house legal service as was done by the Department of Consumer and Corporate Affairs by establishing the regulated industries program or, alternatively, to provide legal services to groups that are smaller, the establishment of an organization such as the Public Interest Advocacy Centre which is essentially a non-profit law office that makes legal services available in pretty much the same way that any law office does, to public interest groups such as native groups, environmental groups, citizens groups, anti-poverty groups and so on, and making counsel available to them so that they can represent themselves effectively before boards.

[*Translation*]

On nous dit souvent, monsieur le président, que les groupements de défense des intérêts du public sont des illuminés et des idéalistes naïfs qui n'ont été mandatés par personne et qui ne représentent qu'eux-mêmes. Il est bien vrai que les groupements de défense des intérêts publics irritent les responsables de l'industrie et qu'ils agissent parfois comme des Don Quichotte. Pourtant, sans leur intervention, le point de vue du public sur de nombreuses questions, qui n'est pas toujours le même que celui de l'industrie, ne serait pas présenté.

Le droit d'affirmer bien haut son opinion en matière de santé, de sécurité, de propriété et de bien-être général est un droit fondamental en démocratie, et il nous appartient d'exercer ces droits qui nous reviennent, car l'on peut être sûr que l'industrie, qui a des intérêts pécuniaires directs dans cette affaire, les exercera au maximum. A cet effet, nous demandons au comité de considérer qui a comparu au cours de ses audiences jusqu'à présent: ce sont tous des membres de l'industrie, à l'exception, d'une part, des organismes et des ministères du gouvernement et, d'autre part, de l'Association des consommateurs et du Centre pour la promotion de l'intérêt public.

Voilà qui témoigne de la nécessité d'une représentation des groupements de défense des intérêts publics. Toutefois, pour que cette participation ait un sens et ne reste pas purement théorique, il faut que l'on s'engage à financer ces groupements d'intérêt public et que les critères de financement soient établis clairement en fonction des différentes situations qui peuvent se présenter.

Selon les circonstances et la nature de chaque groupement particulier, un financement de base et à long terme pourra s'avérer utile. Un financement spécial pourra venir s'y rajouter au cas où une enquête spéciale aurait lieu, comme ce fut le cas devant la Commission d'enquête Berger, un certain nombre de groupements ayant reçu des subventions pour participer aux audiences. Troisièmement, on peut penser à un remboursement des dépenses encourues à la fin des audiences ou de l'enquête, d'une façon qui ressemblerait à une indemnisation des coûts.

Le refus de financer les groupements d'intérêt public nous ramènerait 70 ans en arrière, lorsque l'on a refusé aux femmes le droit de vote; les conséquences seraient vraisemblablement les mêmes.

Il est un domaine qui se rattache à la question des coûts, monsieur le président, c'est la question du soutien des groupements d'intérêt public, qui peut prendre différentes formes. On peut penser dans le cas par exemple de l'Association des consommateurs, qui réunit beaucoup de membres et qui est maintenant bien établie, à la création d'un service juridique interne, comme cela a été fait par le ministère de la Consommation et des Corporations lors de la constitution du programme des industries réglementées, ou l'on peut encore prévoir, afin de fournir des services juridiques aux groupements plus petits, à la création d'un organisme tel que le Centre pour la promotion de l'intérêt public qui est, pour l'essentiel, un bureau juridique à but non lucratif mettant ses connaissances juridiques, de la même manière que n'importe quel bureau de ce type, au service des groupements de défense des intérêts du public tels que groupements d'autochtones, groupes écologis-

[*Texte*]

But an area which is virtually untouched relates to the training of public interest groups to represent themselves before boards. This is perhaps what can be referred to as the axe-sharpening that we heard from the previous panel. Many groups have the expertise, they have the technical knowledge to represent themselves before boards or to make submissions, but they lack the understanding of the process of the rules of procedure, and if they were exposed to training and given an understanding of the process they could then represent themselves and this would result in savings of effort, and economies by eliminating the requirement for some third party to become, in effect, a mouthpiece for them.

Moving on to the question of policy supervision and Cabinet directives, there is a case that has just come out in the last few days from the Supreme Court of Canada relating to Cabinet appeals. This is the case involving the Inuit Tapirisat of Canada and the National Anti-Poverty Organization. That is not referred to in our brief, but in effect what the Supreme Court of Canada has said in that case is that Cabinet, when it receives an appeal from a body such as the CRTC, can act in an entirely arbitrary fashion if it so chooses.

It does not have to give notice that it has received an application, it does not have to give a hearing, it does not even have to acknowledge that it is going to do anything with it, and I think this demonstrates in many ways the criticisms that have been levelled against Cabinet appeals. In fact, the court expressly says that it is not its function to comment on the wisdom of the process, although it makes a few comments which I think lead fairly clearly to the conclusion that some reform in the area is required if Cabinet appeals are to be grafted onto the regulatory process as a way of controlling boards. Indeed, the Economic Council has recommended procedural requirements for Cabinet appeals if they are to be maintained.

But a far more desirable method of dealing with regulatory agencies in the policy area is the use of Cabinet directives in advance. The Economic Council has discussed that at great length, as the task force is aware, and set out procedural requirements that will give everybody an opportunity of being heard in a fair way.

I think the concern that people should have with regard to Cabinet directives is that the procedure the Economic Council has proposed would involve appearing before some inquiry agency, possibly the tribunal itself, with the decision made by the Minister or by Cabinet jointly and that that violates the fundamental principle that he who hears should decide. While that may be inevitable, at least the report on which the minister is going to act should be available to everyone and

[*Traduction*]

tes, groupements de citoyens, groupements de lutte contre la pauvreté, etc, en mettant à leur disposition un avocat chargé de les représenter efficacement devant les différentes commissions.

Il n'en reste pas moins que l'on n'a encore jamais abordé le problème de la formation des groupements d'intérêt public, de façon à ce qu'ils puissent se présenter eux-mêmes devant les commissions. C'est peut-être dans ce domaine qu'il convient d'aiguiser la hache, pour reprendre l'expression employée par le groupe qui nous a précédé. De nombreux groupements ont les compétences et les connaissances techniques nécessaires pour se présenter eux-mêmes devant les commissions et rédiger des mémoires à cet effet, mais ils n'ont pas une connaissance suffisante des règles de procédure utilisées. S'ils recevaient une formation adéquate leur permettant de comprendre la façon de procéder des commissions, ils pourraient se présenter eux-mêmes et économiser beaucoup d'énergie et d'argent en supprimant la présence d'un tiers intervenant en leur faveur.

En ce qui concerne maintenant la question du contrôle des politiques et des directives du Cabinet, la Cour suprême du Canada a entendu, il y a quelques jours, une affaire portant sur les appels interjetés auprès du Cabinet. Cette affaire implique le Tapirisat Inuit du Canada et l'Organisation nationale de lutte contre la pauvreté. Nous n'en parlons pas dans notre mémoire, mais la Cour suprême du Canada a dit en substance dans cette affaire que, lorsqu'il reçoit un appel interjeté par un organisme tel que le CRTC, le Cabinet peut agir de manière totalement arbitraire, s'il le désire.

Il n'est pas tenu d'accuser réception de l'appel, il n'est pas tenu d'accorder une audience, il n'est même pas tenu de faire savoir s'il va agir ou non. Je pense que cette affaire explique, par de nombreux côtés, les critiques qui ont été faites au sujet des appels interjetés devant le Cabinet. D'ailleurs, la cour a expressément déclaré qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur la sagesse du procédé, tout en faisant un certain nombre d'observations qui laissent à penser qu'un certain nombre de réformes sont nécessaires dans ce domaine, si l'on veut que les appels interjetés devant le Cabinet fassent partie intégrante du système de réglementation et du contrôle des commissions. De son côté, le Conseil économique a recommandé que certains critères de procédure soient appliqués aux appels interjetés devant le Cabinet, si l'on voulait qu'ils soient maintenus.

Par contre, le recours à des directives du Cabinet données au préalable seraient une bien meilleure façon de régler les questions de politique des organismes de réglementation. Votre comité n'ignore pas que le Conseil économique en a discuté abondamment, et qu'il a établi des règles de procédure donnant à tout le monde la même possibilité de se faire entendre.

Je pense qu les inquiétudes que l'on peut avoir en matière de directives au Cabinet portent sur le fait que les procédures établies par le Conseil économique impliquent que l'on comparaisse devant un organisme chargé de l'enquête, vraisemblablement l'organisme de réglementation lui-même, la décision étant prise alors par le ministre ou par le Cabinet dans son ensemble, ce qui est contraire au principe fondamental selon lequel celui qui accorde l'audience doit prendre la décision. Il

[*Text*]

everyone should know what the basis of his decision is going to be, and that he is not going to be able to go out and conduct some private inquiry of his own or receive submissions privately from people who may well have been parties to the original inquiry and thereby influence the decision at that stage. The ITC-NAPO case, I think, demonstrates the need for that kind of constraint on that process very clearly. Bell Canada can talk to ministers and invite them for tea to discuss matters of importance to Bell Canada. We very seldom get that opportunity. We have to talk to ministers through the press or, in this case, through the task force.

• 1145

The Chairman: You are not implying that we are any less exalted than the ministers.

Mr. Schultz: No, Mr. Chairman, simply that . . .

An hon. Member: Perhaps more approachable.

Mr. Schultz: More approachable, indeed.

Mr. Cook: I do not know; I thought there was a clear implication there.

Mr. Schultz: An example of that kind of use of clout, if you like, as opposed to authority came out in the last CRTC hearings in June where Bell Canada filed with the CRTC correspondence between its chairman, Mr. De Grandpré, and the Minister of Communications, Mr. Fox, dealing with the Saudi Arabia contract. It referred to meetings that Mr. De Grandpré and Mr. Fox had had and discussed this question, and Mr. Fox made a number of remarks in a fairly lengthy letter. Mr. De Grandpré then wrote and thanked him for his kind letter and his support. Now, what Mr. Fox was supporting was open to some interpretation, but nevertheless Mr. De Grandpré sensed that there was some support there and they thought it might be useful to file that with the CRTC.

The CRTC I think, took the position that it was not really the sort of thing that ought to be filed in a rate case where things are to be decided on the basis of evidence and on material properly filed, and that extraneous correspondence was not entirely proper. In the circumstances, though, they admitted it, but that is an example of how the two processes can sometimes get mixed together and also an example of how Cabinet appeal, because the Saudi contract is under Cabinet appeal at the moment, is a situation in which people playing in a different league have an opportunity to influence a decision in a much more definite way than public interest groups do.

The ITC-NAPO case also raises the question of procedural fairness in the handling of staff reports. In that case Cabinet acted, or at least we believe that the Cabinet acted, on the basis of reports that were prepared for its consideration by staff at the Department of Communications rather than looking at the voluminous material itself. The court said that was

[*Translation*]

est possible que l'on ne puisse pas faire autrement, mais il faudrait au moins que le rapport sur lequel le ministre va fonder son jugement soit mis à la disposition de tout le monde, et que tout le monde connaisse à l'avance les critères de jugement et sache que le ministre ne va pas procéder à une enquête privée pour son propre compte, ou recevoir des conseils donnés en privé par des personnes ayant pu faire partie de l'enquête originale, et donc ayant pu influencer la décision à ce stade. L'affaire ITC-NAPO montre bien, à mon avis, les limites de ce procédé. Bell Canada peut très bien inviter les ministres à prendre le thé et à discuter de sujets qui l'intéressent. Nous avons très rarement cette possibilité. Nous devons nous adresser aux ministres par voie de presse ou, comme dans le cas qui nous occupe, par l'intermédiaire d'un comité.

Le président: Voulez-vous dire par là que nous avons l'esprit plus ouvert que les ministres?

M. Schultz: Non, monsieur le président, simplement que . . .

Une voix: Peut-être plus facile à approcher.

M. Schultz: En effet, plus facile à approcher.

M. Cook: Pourtant, il me semblait que l'allusion était claire.

M. Schultz: Je vais vous donner un exemple de ce genre d'influences qui n'a rien à voir avec le bien-fondé de la position de celui qui l'exerce. Lors des dernières audiences du CRTC en juin, Bell Canada a déposé auprès du CRTC une correspondance entre son président, M. De Grandpré, et le ministre des Communications, M. Fox, concernant un contrat avec l'Arabie Saoudite. Cette correspondance rappelait les réunions qu'ont eues à ce sujet M. De Grandpré et M. Fox, et ce dernier exposait ses points de vues dans une lettre assez longue. M. De Grandpré lui a répondu en le remerciant de son soutien et de cette lettre si bien-veillante. Le soutien de M. Fox pouvait être interprété de différentes manières mais, quoi qu'il en soit, M. De Grandpré en a déduit qu'il y avait un certain soutien et qu'il pourrait être utile de faire figurer cette lettre dans le dossier déposé auprès du CRTC.

Si je me souviens bien, le CRTC est parti du principe que ce n'était pas là le genre de correspondance qui devait être déposée dans une affaire de tarifs, lorsque l'on doit juger en fonction des preuves fournies et des documents appartenant à l'affaire, ce qui n'était pas le cas de cette correspondance. Il l'a cependant admise, compte tenu des circonstances, et l'on voit bien, grâce à cet exemple, comment l'on peut parfois mélanger plusieurs choses en se servant d'un appel interjeté devant le Cabinet, parce que ce contrat avec l'Arabie Saoudite fait l'objet d'un appel devant le Cabinet en ce moment, les gens haut placés ayant la possibilité d'influencer une décision beaucoup plus que ne peuvent le faire les groupements de défense des intérêts publics.

L'affaire ITC-NAPO soulève par ailleurs la question de l'impartialité des procédures lors de la prise en compte des rapports du personnel. Le Cabinet a agi dans cette affaire, du moins c'est notre opinion, en se fondant sur les rapports préparés à son intention par le personnel du ministère des Communications au lieu de consulter le volumineux document

[*Texte*]

an entirely proper thing for Cabinet to do; that it was unreasonable to expect Cabinet to look through material that may well fill a bookcase.

The difficulty here, though, is that these staff reports, of course, are confidential memoranda for cabinet and are not available to parties to comment on any recommendations or any observations that are being made by staff members. This same problem also arises before regulatory tribunals, where tribunals such as the CRTC have very large staff on whom the commissioners, quite properly, rely. But parties often do not know—in fact, in my experience, never know—what is being recommended by staff unless the commission in its discretion chooses to give some inkling of what is being considered.

Now, while staff reports may be a sensitive matter and perhaps ought to be left in the discretion of a board, or in the discretion of cabinet, to make available to parties, certainly parties should be made aware that staff are thinking along a certain line, so that people can address the issue. And again, that came out in the last Bell rate case as well, where the CRTC decided to increase all pay telephones to 20 cents instead of the few pay telephones that Bell wanted to increase and also increase the rates for northern long distance service when Bell did not even apply for an increase in rates for northern long distance service.

Clearly the staff thought that this was something that was desirable in the circumstances. It may well have been, but it could have been mentioned at the hearing so that people could have had an opportunity to speak to it.

The question of procedural fairness also raises the need for a comprehensive policy of freedom of information and in particular the release of secret law which governs the operations of most regulatory agencies. The one that comes to mind immediately is the Unemployment Insurance Commission which has a very substantial manual to advise employees of how to apply and interpret what is a very complex act and set of regulations, and if this was available as it is available now in at least one jurisdiction, it would be of considerable assistance to parties that are making applications.

• 1150

In that area of freedom of information, the question of confidentiality immediately arises, and the manner in which this can be dealt with can involve a certain amount of flexibility. The CRTC's handling of the Saudi Arabia contract, for example, is a good example. There was a confidential hearing on the matter somewhat akin to the manner in which the Anti-Dumping Tribunal conducts such confidential hearings.

With regard to the development of guidelines for the development of regulations, Mr. Chairman, it would seem that the more general the policy in a regulatory statute, the greater

[*Traduction*]

lui-même. La cour a déclaré que le Cabinet était tout à fait fondé à agir ainsi et qu'il n'était pas raisonnable de lui demander de passer au crible des documents pouvant remplir toute une étagère.

C'est très bien, mais ces rapports envoyé par le personnel constituent, bien entendu, des notes de service confidentielles à l'intention du Cabinet et ne peuvent pas être communiqués aux parties qui voudraient commenter les recommandations ou les observations faites par les membres du personnel. Le même problème se pose auprès des organismes de réglementation qui, comme la CRTC, ont un personnel nombreux sur lequel se reposent, et c'est tout à fait normal, les commissaires. Cependant, les parties ignorent souvent et, si j'en crois mon expérience, ignorent toujours ce que recommande le personnel, à moins que la commission fasse usage de son pouvoir discrétionnaire et laisse deviner ce que l'on a recommandé.

Certes, les rapports envoyés par le personnel peuvent toucher des points sensibles et il est peut-être préférable que la commission ou le Cabinet bénéficient du pouvoir discrétionnaire de les communiquer ou non aux parties, mais il n'en est pas moins vrai que les parties devraient pouvoir connaître la façon de penser du personnel, de façon à pouvoir défendre leur point de vue. Là encore, on a vu, lors de la dernière demande d'augmentation de tarifs de Bell, que le CRTC a décidé d'étendre à tous les téléphones payants le tarif de 20 cents que Bell n'avait demandé que pour quelques-uns d'entre eux, ainsi que d'augmenter les tarifs interurbains dans le Nord, alors que Bell n'en avait même pas parlé.

Il est clair que le personnel du conseil a dû estimer que cela était souhaitable, compte tenu des circonstances. C'est bien possible, mais il aurait été bon de le signaler lors des audiences, pour que les gens puissent en parler.

La question de l'impartialité des procédures nous amène par ailleurs à parler de la nécessité de disposer d'une politique globale de liberté de l'information et, en particulier, en ce qui concerne la levée du secret qui régit le fonctionnement de la plupart des organismes de réglementation. L'exemple qui me vient immédiatement à l'esprit est celui de la Commission de l'assurance-chômage qui a recours à un épais manuel pour exposer à ses employés la façon dont ils doivent appliquer et interpréter une loi, ainsi qu'un ensemble de règlements très complexes, et si ce genre de choses était disponible comme il l'est à l'heure actuelle dans au moins une juridiction, les parties qui présentent des demandes en seraient considérablement aidées.

Lorsque l'on parle de la liberté de l'information, la question de la confidentialité se pose immédiatement et l'on doit faire preuve de souplesse au sujet de la manière dont elle devra être traitée. La façon dont le CRTC s'est comporté au sujet du contrat avec l'Arabie Saoudite en est un bon exemple. Il s'agissait là d'une audience confidentielle proche des audiences confidentielles du Tribunal antidumping, par exemple.

Au sujet de l'élaboration de lignes de conduite devant donner naissance à la réglementation, il me semble, monsieur le président, que plus la politique qui sous-tend la réglementa-

[*Text*]

the need for policy development by the agency that has to apply it, and it is at that point that the need for public participation becomes obvious. That can be removed by a properly defined set of objects and clearly defined policies in the statute so that policy does not need to be developed at the agency level, even though there may be regulation-making power of some importance.

For example, the Unemployment Insurance Act has a regulation-making power which enables the commission to flesh out the act to define certain terms that are important to its working, but in the scheme of the act, these are actually fairly detailed kinds of regulations. They do not involve massive policy-making such as the broadcasting act, for example, calls for, or the kind of policy making that can arise where a statute simply says that a certificate for a pipeline can be issued where it is necessary and convenient, period; or rates must be reasonable and just, period, and then it is left to the agency to develop guidelines and so on in the course of its operation.

Finally, of course, Mr. Chairman, all regulations should be properly indexed and published so that people are aware of the contents. This connects with a comment which is made by Professor McCallum in her submission that indeed many rules and orders are not properly statutory instruments under the definition of statutory instruments and many statutory instruments go unpublished as well. Unless Mr. Duncan has a few comments that he would like to make, Mr. Chairman, I would thank you for the opportunity to appear and we would welcome any questions.

Dr. Duncan: If I might, I would like to pick up for a moment, Mr. Chairman, on the difficulty of ensuring that regulations are given a proper airing before they are actually promulgated. There have been several examples, several proposals, that have been discussed, certainly in your working paper and in many of the submissions you have received, and certainly in the studies that are under way right now in the Economic Council. The simplistic statement that when an act is introduced, the draft regulations should be appended to it when it is given its first reading is an ideal, it is an objective; it is certainly something that one could strive towards. But I think from our point of view, the more the tendency is to draft the legislation in the simple statement, "this act shall be known as the regulation of the "x" product act. The Minister may make regulations regarding this product", and that is the end of the act. But in a statute of that type . . .

The Chairman: Transportation of Dangerous Goods.

Dr. Duncan: Yes, I think any statute where you are dealing with literally naming the topic, perhaps stating one objective—public protection, protection of industry, Canadian industry protection—and then a ministerial regulation-making power, any statute that is drafted along that basic line, it is mandatory that there be some form of public airing of the draft regulations.

[*Translation*]

tion est de nature générale, plus le travail d'élaboration de la politique de la part de l'organisme chargé de l'appliquer est nécessaire, et c'est là que le besoin d'une participation du public devient évident. On peut y remédier en définissant avec soin les objectifs et les politiques dans la loi pour que ces politiques n'aient pas à être élaborées au niveau de l'organisme de réglementation, même si ce dernier retient quelques pouvoirs de réglementation.

Ainsi par exemple, la Loi sur l'assurance-chômage prévoit un pouvoir de réglementation qui permet à la commission d'étoffer la loi et d'y définir certains termes importants pour son fonctionnement, mais par la façon dont elle est rédigée, cette loi constitue en fait une réglementation assez détaillée. Elle n'implique pas un pouvoir étendu d'élaboration des politiques telles que la Loi sur la radiodiffusion par exemple, ou le type de pouvoir d'élaboration des politiques que l'on trouve dans une loi indiquant tout simplement que l'on pourra émettre un certificat d'exploitation d'un oléoduc quand on le jugera nécessaire et utile. Il en est de même lorsque l'on dit que les tarifs devront être raisonnables et justes et qu'on laisse alors à l'organisme le soin d'élaborer des lignes de conduite devant régir l'application pratique.

Enfin, monsieur le président, nous estimons, bien entendu, que tous les règlements devraient être classés et publiés pour que les gens puissent savoir en quoi ils consistent. Cela nous ramène à une remarque du professeur McCallum qui nous dit, dans son mémoire, que de nombreux règlements et décrets ne sont pas pris véritablement en fonction d'une loi déléguant ce pouvoir et que nombre d'entre eux ne sont pas publiés. A moins que monsieur Duncan veuille intervenir, nous sommes prêts, monsieur le président, à répondre à vos questions et nous vous remercions d'avoir bien voulu nous entendre.

M. Duncan: J'aimerais, monsieur le président, aborder rapidement le problème qui consiste à faire en sorte que la réglementation soit bien discutée avant d'être promulguée. On a cité plusieurs exemples et étudié plusieurs propositions, dans votre document de travail et lors des nombreuses interventions que vous avez enregistrées, ainsi que dans le cadre des études qui sont en cours au Conseil économique. La réaction la plus simple consiste à dire que lorsqu'un projet de loi est déposé, la réglementation correspondante doit l'accompagner, et ce dès la première lecture. Il s'agit là d'un idéal, d'un objectif que l'on doit chercher à atteindre mais, à notre avis, on a tendance de plus en plus à rédiger la législation sous la forme d'une simple déclaration: cette loi concernera la réglementation du produit x. Le ministre pourra prendre des règlements au sujet de ce produit et la loi s'arrête là. Mais dans une loi de ce type . . .

Le président: Transport des produits dangereux.

M. Duncan: Oui, je pense que dans toute loi où l'on mentionne le sujet, et parfois où l'on établit un objectif: la protection du public, la protection de l'industrie, la protection de l'industrie canadienne, en conférant ensuite un pouvoir de réglementation au ministère concerné, il faut que l'on discute publiquement, sous une forme ou sous une autre, du projet de réglementation.

[*Texte*]

There ought to be a procedure whereby that kind of set of regulations are yanked out of the normal course and treated in a different way. The more you get down to statutes where a lengthy set of objectives has been stated, many of the specific issues are addressed in the legislation itself and what you are looking at are the detailed implementation regulations which, in turn, represent perhaps the significant portion of the total amount of regulatory material that is coming out.

• 1155

It is not as necessary to have the same kind of treatment for those particular kinds of regulations. I think the problem is: who is going to make the decision and which statute falls into which category? I think this goes back to a comment that was made here earlier this morning that is perhaps one of the most critical points, and that is it is an attitudinal thing; if people are treating it the right way to begin with, then I think we have some degree of faith that it will be properly handled.

The Chairman: Do you have any comments on how we regulate attitudes?

Dr. Duncan: We are attempting to do that. I am sure you have had examples put before you. If you want to take a look at regulation of TV content or radio content you are going to discover that we are actually attempting to do that—I would suggest rather unsuccessfully. I think perhaps we should try to stay from that. What we are looking for, I think, is clear expressions of interest and concern and let the machinery system pick it up from there.

There was a comment made near the end of our submission about indexing. I am a very strong advocate of that particular task. It is not an exciting job and, in fact, I can think of very few that are duller. On the other hand, the end product is perhaps one of the most useful things available for the public. There are 18,000-odd pages of accumulative federal regulations now published in the most recent consolidation with no real index.

That may be fine for somebody who spends his life working through that particular set of books; that is not fine for any person who is attempting to find out what the law is on any topic in Canada. There are procedures that can be implemented, there are methodologies that are available, they are not overly expensive, they are not state of the art, they are fairly well established, they can be applied, but it requires a commitment to apply them.

Perhaps the only concern that I have felt in the area of indexing regulations if one were to attempt to do it, is that it might actually have the impact of slowing down the rate at which regulations change, because you would obviously want to have the index to the regulations out before you started off with the first set of modifications.

Finally, there has been a fair amount of discussion about whether or not you have been given a long enough mandate, whether your term should run longer. I guess it is the usual problem of sawing off between something that one would like, and that is we would like to see a much longer study into this

[*Traduction*]

Il est nécessaire qu'une procédure quelconque permette de traiter différemment ce genre de réglementation. Chaque fois que la loi se fixe toute une série d'objectifs, nombre de points précis sont déjà traités et il ne s'agit alors que d'étudier par la suite une réglementation portant sur des détails d'application qui représentent peut-être la majeure partie de la réglementation publiée.

Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de prévoir le même traitement. Je pense que le problème est le suivant: qui va prendre la décision et à quelle catégorie appartient la loi. Cela nous ramène, je pense, à une observation que l'on a faite ce matin et qui est, je crois, fondamentale: il s'agit d'une question d'attitude. Si l'on fait bien les choses au départ, les gens l'accepteront et tout se passera bien.

Le président: Pouvez-vous nous donner des précisions sur la façon dont on réglemente les attitudes?

M. Duncan: Nous nous efforçons de le faire. Je suis sûr que vous avez des exemples. Si vous examinez la réglementation du contenu de la radio ou de la télévision, vous vous apercevrez que c'est exactement ce que l'on s'efforce de faire. J'ajouterai, avec peu de succès. Je pense que l'on devrait peut-être éviter de se lancer dans cette voie. Je pense qu'il nous faut, à l'heure actuelle, soulever les préoccupations et éveiller les intérêts puis laisser ensuite au système le temps de se développer.

Vous nous parlez, à la fin de votre intervention, de la nécessité d'un classement. J'ai toujours fortement défendu ce point de vue, ce n'est pas un travail très excitant et, en fait, j'en connais peu qui le soient moins. Par contre, il donne des résultats particulièrement utiles pour le public. Il y a, à l'heure actuelle, 18,000 pages de réglementation fédérale accumulée dans la dernière refonte des publications, sans que l'on ait véritablement de classement comportant une table des matières.

Un rat de bibliothèque pourra s'en accommoder mais pas la personne qui veut savoir ce qu'est la loi canadienne sur un sujet particulier. Il existe des procédures qui peuvent être mises en application, des méthodes dont on peut tirer parti, elles ne sont pas très onéreuses ni à la pointe de la technique, on les connaît bien, il est possible de les appliquer, encore faut-il le vouloir.

Ma seule inquiétude, si l'on devait faire un classement comportant une table des matières des règlements, c'est que cette procédure est susceptible de ralentir l'évolution des règlements car l'on voudra évidemment sortir la table des matières des règlements avant de procéder à la première série de modifications.

Enfin, on a discuté assez longuement de la durée de votre mandat et de la question de savoir si elle était suffisante. C'est toujours le même problème qui veut que l'on fasse la part des choses entre le désir d'étudier la question de manière plus

[*Text*]

area; on the other hand, we would like to see some solutions fairly quickly.

There is a cartoon that hangs on the wall in my office in Ottawa that substantially states the problem of a gentleman who is going to start off to repair the clutch in his car. The first statement in this manual which he carries with him on how to repair a clutch begins with step number one, remove transmission. There is no way one simple recommendation from one particular committee is going to be able to solve all of the problems, but it is nice to know that there is at least one step in the right direction. It is time to make a few changes. Thank you, sir. I would be most pleased to answer any questions.

The Chairman: Thank you, very much. Could we start with Mr. Howard Crosby, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to put to you, Mr. Schultz, some general propositions that are of concern to me beginning, as Mr. Duncan mentioned, with the mandate of the committee. Our order of reference, that is our mandate from the House of Commons, asked us to examine and report on government regulations in order to minimize the burden on the private sector. I only cite that because there is apparently the assumption that the private sector may have been overburdened with regulation.

Now, as we in the committee considered that mandate and set the course for our task, we developed some propositions that were really intended to get at the problem of minimizing the burden on the private sector. But immediately you do that you see the other side of the coin, and if you are going to deal with the regulatory problem at all, you have to deal with both sides of it. In the case of industry, the industrial side, the consumer side. So it is through that process that really we got involved, I think, in suggestions 23 and 24 with the public interest side and the representation of that public interest side.

• 1200

Just to put it in perspective, I suppose the committee is really charged with taking some action to minimize the burden on the private sector, but—I only speak for myself, of course—we are trying to keep in mind that in attempting to minimize the burden on the private sector we do not lose track of the consumer side, or the public interest side, and we want to make provision for that.

It is with that in mind that I think your appearance here today is most welcome, because it enables us possibly to have the advantage of somebody who is involved in representing the pbulic interest in the regulatory process.

Let me begin my questioning by trying to establish this distinction: We have spoken of regulation and we have come to realize—at least, I have—that this means regulation in the pure sense, that is, subordinate legislation passed and enacted by government, but it also appears to extend to the actions and activities of regulatory agencies, which may or may not involve written laws.

[*Translation*]

approfondie et la nécessité d'obtenir des solutions assez rapidement.

J'ai affiché un dessin humoristique dans mon bureau d'Ottawa qui présente à peu près ce problème. On y voit un homme qui se prépare à réparer le changement de vitesse de sa voiture et qui consulte pour ce faire un manuel lui donnant l'indication suivante: commencer par enlever la transmission. Il n'est pas question qu'une simple recommandation d'un comité permette de résoudre tous les problèmes, mais l'on se félicite de voir qu'il s'agit là au moins d'un pas dans la bonne direction. Il est temps de faire quelques changements. Je vous remercie, messieurs. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup. Je donne la parole à monsieur Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur le président.

Je voudrais, monsieur Schultz, vous exposer quelques-unes de mes préoccupations d'ordre général en commençant, ainsi que monsieur Duncan l'a mentionné, par le mandat du comité. Le mandat que nous a confié la Chambre des communes est de procéder à un examen et de faire le compte rendu de la réglementation du gouvernement de façon à alléger le fardeau du secteur privé. Je le cite parce que l'on y part apparamment du principe que le secteur privé est surchargé de réglementation.

Partant de ce mandat, notre comité a donc élaboré un certain nombre de propositions visant, en fait, à alléger le fardeau de la réglementation pour le secteur privé. Mais ce faisant, il s'est aperçu immédiatement que chaque médaille avait son revers et que c'est tout le problème de la réglementation qu'il faut envisager sans se demander si on doit l'alléger ou la renforcer. Il y a la façon de voir de l'industrie et celle du consommateur. C'est cette démarche qui nous a amenés, je crois, à faire les propositions 23 et 24 concernant l'intérêt public et sa représentation.

Pour être clair, j'imagine que notre comité est bien en fait chargé de prendre des mesures pour alléger le fardeau du secteur privé mais, et je parle en mon nom personnel bien entendu, il ne doit pas négliger pour cela le point de vue du consommateur et l'intérêt du public.

C'est en ce sens qu'à mon avis votre comparution aujourd'hui est tout là fait la bienvenue, car elle nous permet de tirer parti d'une organisation chargée de représenter l'intérêt du public dans le cadre du processus de réglementation.

Avant de passer aux questions, je voudrais établir la distinction suivante: en parlant de réglementation, nous nous sommes rendus compte finalement, du moins ce fut mon cas, que l'on parlait aussi bien de réglementation au sens vrai du terme, c'est-à-dire de législation subordonnée, adoptée et promulguée par le gouvernement, mais aussi des actions et des activités des

[*Texte*]

Now, let me ask you first: does your group respond to both aspects of regulation; that is, the written law as well as the activity of regulatory agencies?

Mr. Schultz: Historically, we have been involved mostly in appearing before regulatory agencies and representing groups in that area. We do have groups that consult us from time to time who, themselves, are involved in participating in the regulation-making process in the sense of subordinate legislation. They ask us for advice and so on, and we get involved in that way.

Those are usually groups that can present their own briefs and participate in whatever meetings and so on are held, but they want advice on how the legislation works, and so on, or how they could fit a certain request into the scheme of an act.

There is nothing that would prevent us from getting involved in that area, but it is really not an area that has been very open to public interest participation. I would expect that, as that area opens up, we would become more involved in that kind of role.

We did, in connection with our appearances before the CRTC in particular, make submissions to the CRTC on their rule-making procedure when they were establishing rules, and so on, for hearings.

Dr. Duncan: You have to understand, I think the structure of the centre. The centre is, as we referred to it in a shorthand fashion, a non-profit law firm. We do not take positions on behalf of ourselves; we have clients, and the clients have had two kinds of concerns, most frequently appearances before a tribunal, occasionally advice and the preparation of a submission which is leading to subordinate legislation that is being drafted by a particular department.

I think there is another side of the centre which is important to put in that particular context, and that is the training side, perhaps one of the most under-considered areas in this field; the need to ensure that groups which can really adequately put forward their own point of view if they are given a bit of training are given that training, and to ensure that they have the opportunity to deal direct with the departments while that particular drafting process is going on.

Mr. Crosby (Halifax West): Just to put it on record, one of the thought that exists in my mind is that there may be some procedure analogous to the legislative process applied to the regulation-making process, so that at some point there would be the equivalent of a standing committee of the House or, in the case of the provincial legislatures, whatever committees they have, that would review regulations in the same way the standing committees from time to time review legislation. If we could open up the regulation-making process in that way, would you see your organization perhaps having a role?

[*Traduction*]

organismes de réglementation qui comportent ou non des lois écrites.

Ma première question sera donc la suivante: votre organisation s'intéresse-t-elle aux deux aspects de la réglementation, c'est-à-dire à la loi écrite comme aux activités des organismes de réglementation?

M. Schultz: Par le passé la majeure partie de nos activités consistaient à comparaître devant des organismes de réglementation et à représenter des groupements dans ce domaine. Certains groupements qui nous consultent à l'occasion participent en ce qui les concernent au processus d'élaboration de la réglementation qui relève des législations subordonnées. Ils nous demandent par exemple des conseils et c'est de cette façon que nous participons indirectement.

Il s'agit généralement de groupemnts en mesure de présenter leurs propres mémoires et de participer aux réunions qui sont organisées, mais ils ont besoin de conseils sur la façon dont la législation opère, de façon à pouvoir introduire certaines modifications dans le cadre de la loi.

Rien ne nous empêche d'intervenir dans ce domaine si ce n'est qu'il n'a jamais été très favorable à la participation des groupements d'intérêt public. Je pense que lorsque ce sera le cas, nous interviendrons davantage.

Nous avons présenté des mémoires au CRTC en particulier, lors de nos comparutions devant cet organisme, au sujet de la façon dont il élaborait ses règlements concernant les audiences.

M. Duncan: Je pense qu'il faut que l'on comprenne bien la structure du Centre. Comme l'indique le raccourci qui nous a servi à le qualifier, le Centre est une société juridique à but non lucratif. Nous ne prenons pas personnellement position: nous avons des clients et ceux-ci ont deux types de préoccupations. Le plus fréquemment, il s'agit de comparaître devant un organisme de réglementation et, parfois, de demander des conseils lors de la préparation d'un mémoire qui porte sur une législation subordonnée en cours d'élaboration au sein d'un ministère particulier.

Je pense qu'il convient de souligner un autre aspect du Centre et qui concerne la formation. C'est peut-être là un des domaines les plus sous-estimés: la nécessité de faire en sorte que les différents groupements puissent faire valoir eux-mêmes leurs points de vues de manière valable. Il faut pour cela leur dispenser une certaine formation qui leur permettra de traiter directement avec le ministère concerné, au cours de l'élaboration des réglements.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pour que tout soit bien clair, j'ai dans l'esprit la possibilité d'instituer une procédure analogue à celle du processus législatif en l'appliquant à la réglementation, qui permettrait de disposer à un moment donné de l'équivalent d'un comité permanent de la Chambre ou des comités qui remplissent ces fonctions dans les différentes législatures provinciales, qui seraient chargés de passer en revue la réglementation comme le font régulièrement les comités permanents au sujet de la loi. Si l'on pouvait élaborer une

[*Text*]

• 1205

Dr. Duncan: Yes, I think there is no doubt about that. I think the concern we would have to begin with is literally the problem you are facing right now. You are a committee, you are functioning as such, you are seeking advice. You are not simply sitting back waiting for people to come foreward; you have been trying to dig it out, but you are not being overly successful in digging out individuals.

Your private sector is really groupings of individuals, and it is that public interest we are trying to dig out ourselves, trying to find a way of representing it to organizations such as yourselves, or a department that is in the process of drafting one particular regulation. The concern is that there has to be a mechanism built in, and it is not one solution; it is not the idea of a single, government, public interest advocate; it is a plethora of those.

Mr. Crosby (Halifax West): Just briefly, because our time is limited, moving to the regulatory agency field in which apparently you have been involved, one of my concerns—and I, like you, am a lawyer—is that there is too much legalism involved in the regulatory agency activity; that is to say, it is too much identified with a court of law, strict procedures, and so on, and I think there are some people that would move lawyers out of that process altogether if that were possible or reasonable. Mr. MacLellan, next to me, has just winced but . . .

Mr. MacLellan: Perish the thought.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . we have this complaint from people. One of the solutions may lie in trying to reduce the complications of the procedures so that people can appear direct before these regulatory boards. What is your attitude towards that? I do not expect any preordained comment, but what is your reaction to government regulatory agencies simply being opened up so that anybody can go in there and make their case?

Mr. Schultz: Well, the question you have asked is something that I have given a lot of thought to; in fact, I gave a lot of thought to it when I was a law student, because I always thought it was a nasty business to get lawyers, to get these things all formalized when people could simply stand up and say what was really on their minds. The difficulty there is that while industry will tell you that they would like to resolve these things amicably, and why can people not come and tell us what their concerns are and let the board deal with them?

When people do that, they get massacred in presentation. They do not understand the prodedures. They step on the chairman's toes by not saying thing just the right way, or they do not know who is who, or they do not quite know how to get

[*Translation*]

procédure de ce genre, pensez-vous qu'une organisation comme la vôtre aurait un rôle à jouer?

M. Duncan: Oui, je pense qu'il n'y a aucun doute à ce sujet. A mon avis, nous devons commencer par nous préoccuper des problèmes que vous éprouvez dans cette enceinte. Vous êtes un comité, vous fonctionnez en tant que tel et vous recherchez des conseils. Vous ne vous contentez pas d'attendre que les gens viennent vers vous, vous avez essayé d'aller les chercher. Toutefois, vous n'avez pas réussi à aller chercher beaucoup d'individus.

Votre secteur privé se compose en fait de groupements d'individus, et ce sont ces individus qui représentent l'intérêt public que, pour notre part, nous nous efforçons d'aller chercher, que nous cherchons à représenter auprès d'organisations telles que la vôtre ou des ministères en train d'élaborer une réglementation. Nous voulons que l'on instaure un mécanisme sans chercher à imposer une solution unique. On ne veut pas d'un défenseur unique de l'intérêt public auprès du gouvernement; il faut qu'ils soient le plus nombreux possible.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je reviendrai rapidement, car le temps nous est compté, au secteur des organismes de réglementation auxquels vous avez apparemment participé. L'une de mes préoccupations et, comme vous, je suis un avocat, c'est que le juridisme a envahi les organismes de réglementation; ces derniers s'identifient beaucoup trop à des cours de justice en adoptant des procédures strictes, etc., et je pense que certaines personnes aimeraient qu'on en éloigne complètement les avocats, si c'était possible et raisonnable. Monsieur MacLellan, qui est assis à côté de moi, vient de grimacer mais . . .

M. MacLellan: Que Dieu nous garde.

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . les gens nous font ce genre de reproches. L'une des solutions consisterait à essayer de simplifier les procédures de ces commissions de réglementation pour que les gens puissent y comparaître directement. Que pensez-vous de cela? Je ne cherche pas une argumentation élaborée, je voudrais simplement connaître votre réaction lorsqu'on vous propose de simplifier le fonctionnement des organismes de réglementation du gouvernement pour que tout le monde puisse s'y présenter personnellement et se faire entendre.

M. Schultz: La question que vous venez de poser me préoccupe depuis longtemps, j'y pensais déjà lorsque j'étais étudiant en droit car j'ai toujours estimé qu'il n'était pas très loyal de prendre des avocats et de faire les choses de manière tellement formelle qu'un simple particulier ne peut plus prendre la parole et dire ce qu'il pense vraiment. L'industrie va vous dire qu'elle aimerait régler les problèmes à l'amiable et que les gens lui fassent part simplement de leurs préoccupations, afin que la commission puisse en tenir compte.

Le malheur, c'est que lorsque les gens agissent ainsi, ils sont complètement écrasés par le système. Ils ne comprennent pas les procédures. Ils dérangent le président en intervenant mal à propos, ils ne savent pas à qui ils s'adressent, ne savent pas à

[*Texte*]

up on their feet and say something, and they throw in a lot of things that may be a concern to them . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, Mr. Schultz, I think I appreciate what you are saying. My point was simply, would you rather see us move in that direction?

Mr. Schultz: I think it is inevitable. The point I am making is that industry would like to try to move lawyers out on the one hand, but on the other hand they are the professionals when they make a presentation. Someone who walks in there without professional assistance is dead.

The Chairman: Mr. Cook, please.

Mr. Cook: I am trying to get my stopwatch started to make sure I get my full time.

The Chairman: I will tell you; do not worry.

Mr. Cook: Gentlemen, some of the answers during your brief, I realize, are to some of the questions that I want to deal with. Hypothetical we just made a decision; we cut off all public funds of any kind for public interest groups. Is justice going to be denied if we do that?

Dr. Duncan: It certainly would be if you still allowed, either the allowable expense in the regulated industry sense, or a tax deduction in the tax sense, the cost of private industry's putting forward their point of view. There has to be a balanced treatment here somewhere.

If one argues that you should not provide support for a public interest group, or any particular intervener in a regulatory hearing, my response is, that is fair, but then let the shareholders of the particular regulating utility pay the cost of presenting their case as well.

I think both of those are extreme positions. I would far rather move back to the position that most industry in Canada is now proposing, and that is there ought to be funding. The problem is, how?

Mr. Cook: All right. Now do we avoid the professional intervener, and now I am talking about, I suppose, partially the academic community. I am not taking about your group, now; I am talking partially about the academic community, but I am talking about, in a different context, the ambulance chaser, the guy who looks around for the advocacy role because he makes a big fee out of it and the government pays him for doing this. Frankly, we have already seen some of this kind of activity where you have litigation being stirred up, or making a brief or applying simply for the sake of doing it. How do you avoid that kind of thing if you have public funding?

• 1210

Dr. Duncan: I have two responses to that. First, I am not sure that the perception that there is a whole bunch of us out in this world of the public interest groups intervening and tying up the process is a correct perception. If you want to look at the major hearings—and Nick could perhaps give you some of the specific examples—some of the longest hearings in this country, some of the ones that have been touted as examples of

[*Traduction*]

quel moment intervenir et disent des choses qu'ils peuvent avoir à regretter . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi de vous interrompre, monsieur Schultz, je comprends bien ce que vous dites, mais je voulais simplement vous demander, aimeriez-vous que nous agissions en ce sens?

M. Schultz: Je crois que c'est inévitable. Ce que je voulais faire comprendre, c'est que l'industrie voudrait d'un côté se débarrasser des avocats mais, de l'autre, elle reconnaît que ce sont des professionnels. Celui qui intervient sans se faire aider par un professionnel n'a aucune chance.

Le président: Monsieur Cook, s'il vous plaît.

M. Cook: Je suis en train de remonter mon chronomètre pour être sûr de bénéficier du temps qui m'est alloué.

Le président: Je vous avertirai, n'ayez crainte.

M. Cook: Je me rends compte, messieurs, que vous répondez dans votre mémoire à un certain nombre de questions que je me pose. Supposons que nous prenions la décision suivante: supprimer toute subvention publique à l'intention des groupements de défense des intérêts du public. La justice en souffrirait-elle si nous agissions ainsi?

M. Duncan: Sans aucun doute, si vous continuiez à autoriser les frais déductibles à l'industrie réglementée ou les déductions fiscales correspondantes qui correspondent aux coûts de l'intervention de l'industrie privée. Il faut une certaine impartialité dans le traitement.

Je veux bien que l'on refuse d'aider financièrement un groupement d'intérêt public ou une autre partie intervenant au cours d'une audience de réglementation, à condition que les actionnaires de la société réglementée correspondante aient eux aussi à payer leur intervention.

Je pense que ce sont là deux cas limites. Je préfère m'en tenir à ce que préconisent la plupart des entreprises canadiennes qui sont en faveur d'un financement. Le problème est de savoir quel type de financement.

M. Cook: Très bien. Comment allez-vous faire maintenant pour éviter l'apparition des professionnels et l'intervention, et je fais allusion ici en partie au monde des diplômés. Je ne me réfère pas à votre groupement en particulier, je parle en partie du monde des diplômés, du chasseur de primes, de la personne qui adopte un rôle de défense des intérêts du public pour retirer des honoraires élevés du gouvernement. Reconnaissez que nous avons déjà fait l'expérience de ce genre d'activités et que l'on a déjà vu des poursuites être intentées, ou des mémoires être envoyés, par simple caprice. Comment allez-vous éviter ce genre de choses avec un financement public?

M. Duncan: J'ai deux arguments à vous opposer à ce sujet. Tout d'abord, je ne suis pas sûr que l'on interprète correctement la réalité lorsque l'on dit qu'un grand nombre de groupements de défense des intérêts du public sont constamment aux aguets, prêts à intervenir. Si l'on prend le cas des principales audiences, et Nick pourrait peut-être vous donner des exemples précis, celles qui ont duré particulièrement longtemps et

[*Text*]

what happens when you let intervenors come in, you will discover that of the 32 intervenors there was one public interest group and 31 various industry groups. We can pick specific examples if you want those. I do not think that history has shown to date that that is a real problem.

Mr. Cook: You have examples?

Mr. Duncan: There are specific examples that one could turn to, yes. Generally, turn to the groups that are out there right now and ask for their advice on who gets the funding; turn to the people like the Consumers' Association of Canada; turn to the people like the Public Interest Advocacy Centre. We are a self-regulating industry in our own way, I guess.

Mr. Cook: Okay. The next question, then. So we do have public funding to such as the centre. Then are we placing you in a preliminary judgment role? How do you determine which is the Messiah and which is the crackpot when anybody comes to you asking for help in intervening in anything? Who determines that? Are you not then providing a judicial function and attempting to separate the Messiah and the crackpot?

Mr. Schultz: We have to make a judgment call; there is no doubt about that. We make a judgment call about who the client group may be. The Consumers' Association, in their regulate industries program, have to make a judgment call about what case or what position or what issue they are going to take or represent on behalf of their members. I think the only control that you can exercise is that these decisions be made by a responsible board. We have, on our board, representatives of various types of groups. We have a representative of a native group, an antipoverty group, and so on. We also have lawyers, so that we get some balance there. And I think that the Consumers' Association, in their board . . .

Mr. Cook: You have a good board, but really, in effect, you are making the decision as to whether or not somebody does get an intervention because you have the funding. Is that correct?

Dr. Duncan: We are not going to represent the world and we do not claim to represent the world. A decision has to be made. When you are dealing with public funds, you put them in trust with a group, and that is precisely what has happened with the grant that comes to the Advocacy Centre.

Mr. Cook: I gather from your brief that you disagree with the concept of—well, I suppose, as an analogy—the public defender role, where it is an arm of government and almost civil service, but where it does perform the public defender role in all hearings of various kinds, you would far rather see that outside of government so that justice not only appears to be done, but is done, or vice versa.

[*Translation*]

que l'on a cité en exemples pour nous avertir des dangers qui nous guettaient lorsqu'on laissait libre cours à l'intervention, on s'aperçoit que sur 32 parties ayant intervenu, 31 appartenaient à l'industrie et une seule était un groupmenet d'intérêt public. On peut vous donner des exemples précis si vous le désirez. Je ne pense pas que jusqu'à présent ce que vous nous dites ait été un véritable problème.

M. Cook: Vous pouvez nous citer des exemples?

M. Duncan: Oui, on peut citer des exemples précis. De manière générale, adressez-vous aux groupements qui existent d'ores et déjà et demandez leur qui bénéficie du financement; demandez, par exemple, à l'Association canadienne des consommateurs ou au Centre pour la promotion de l'intérêt public. J'imagine que nous sommes, à notre manière, une industrie autoréglementée.

M. Cook: Très bien. Je passe donc à la question suivante. Donc, nous finançons publiquement un centre comme le vôtre. Allons-nous vous demander de procéder à un jugement préalable? Comment allez-vous déterminer qui mérite d'être aidé et qui ne l'est pas parmi les multiples solliciteurs qui vont vous demander d'intervenir? Qui va juger? Ne serait-ce pas là vous confier un rôle judiciaire en vous demandant de distinguer le bon grain de l'ivraie?

M. Schultz: Il nous faudra faire des jugements de valeur, n'en doutons pas. Il nous faudra faire des jugements au sujet des clients. L'Association des consommateurs devra, dans le cadre de son programme des industries réglementées, décider quel genre d'affaires elle va soulever ou quelle position elle va adopter pour représenter les intérêts de ses membres. Le seul moyen de contrôle que vous pouvez exercer consiste à dire que ces décisions devront être prises par un conseil responsable. Notre conseil regroupe des représentants des différents groupements. Nous avons un représentant d'un groupement d'autochtones, un représentant d'un groupement de lutte contre la pauvreté, etc. Nous avons aussi des avocats, de sorte que nous maintenons un certain équilibre. Et je pense que l'on trouve dans le conseil de l'Association des consommateurs . . .

M. Cook: Vous avez un bon Conseil. Il n'en reste pas moins que vous avez décidé qui va intervenir et qui ne va pas le faire, car c'est vous qui recevrez la subvention. Est-ce normal à vos yeux?

M. Duncan: Nous n'allons pas représenter le monde entier et nous n'avons pas la prétention de le faire. Il faut qu'une décision soit prise. Lorsque l'on procède à un financement public, on le confie aux soins du groupement qui en bénéficie. C'est précisément ce qui se passe avec la subvention du Centre pour la promotion.

M. Cook: Je suppose, en lisant votre mémoire, que vous n'êtes pas d'accord avec le principe de ce que l'on pourrait appeler le rôle de défenseur public, qui constituerait une branche du gouvernement et ferait pratiquement partie de la fonction publique et que, lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts du public dans des audiences de différentes natures, vous préférez de loin que ce défenseur reste en dehors du gouvernement, de façon à ce que non seulement on ait l'impression que justice est faite, mais qu'elle soit faite en réalité, ou vice versa.

[*Texte*]

Dr. Duncan: I do not think there is any one public position. We do not claim to represent all of the public interest in any given case. We represent a particular spectrum of the client groups we are dealing with. If you try to put that onus on one office, the office of the public defender, how is he going to balance off the needs of a particular user of telephone service in rural northern Ontario against a businessman's needs in downtown Toronto? They are both members of the public. I do not think you can have one individual. The function of the tribunal itself is to balance off all of those things. What we are talking about is ensuring that all of the cases are put before the tribunal.

Mr. Cook: Then, gentlemen, the answer to the public interest being heard is substantial funding for an independent outside organization such as your own group, with a very carefully selected board, to ensure that the public interest, regardless of what the various public interests, may be served where they cannot pay it themselves. In other words, almost a question of legal aid comes into it then. Is that correct?

Dr. Duncan: Civil legal aid. I would not say it is one organization. I would be strongly opposed to the concept of one independent organization as I am to the concept of one branch of government. It is several organizations. If one could dream up the ideal selection of individuals to make up our board of directors, we still would not represent all of the various groups that should be represented. I think you are looking at several. I think, if you are talking about substantial funding also, it is not substantial in terms of the total number of dollars we are talking about. Far more I would like to see substantial funding put into training individuals and small groups in how they can put forward their own case wo that we do not have to go through this particular middleman role.

• 1215

Mr. Cook: But we have just heard an explanation that, really, you do need the strong advocate and the skilled advocate, and so on. Now you are suggesting you are going to start from scratch and train somebody to do this?

Dr. Duncan: We are actively; that is part of the program of the centre right now, to provide training. The Donner Foundation has provided a very generous grant to experiment in this area and we think it is being very successful. You cannot do it in all cases. You cannot allow an individual and you cannot train an individual—take a native group—to come forward and present their case before the Supreme Court of Canada.

At some point, it shifts from the individual being able to deal with the case to the point where there is need for legal services. But, as low down as you can go on the totem pole, that is where you want the individual to be able to talk. Let him carry his case as far as he can, trained, delivering a

[*Traduction*]

M. Duncan: Je ne pense pas qu'il y ait une position de défense des intérêts du public déterminée une fois pour toutes. Nous ne prétendons pas représenter l'ensemble des intérêts du public dans chaque cas particulier. Nous représentons une catégorie particulière de clients avec lesquels nous traitons. Par contre, si l'on nous confiait une telle charge de défense générale des intérêts du public, comment pourrait-on parvenir à concilier les intérêts d'un petit utilisateur des services téléphoniques dans la région rurale du Nord de l'Ontario et ceux d'un homme d'affaires installé au centre-ville de Toronto? Tous deux font partie du public. Je ne pense pas qu'on puisse se référer toujours au même individu. Le rôle de l'organisme de réglementation est de tenir compte de tous ces intérêts divers. Nous voulons faire en sorte que tous ces intérêts puissent se faire entendre devant l'organisme de réglementation.

M. Cook: Donc, messieurs, pour que l'on tienne compte de l'intérêt public, il faut qu'une organisation indépendante telle que la vôtre bénéficie d'un financement substantiel et qu'elle se dote d'un conseil d'administration choisi avec soin pour s'assurer que les différents intérêts du public y sont représentés quand ils n'ont pas des possibilités financières suffisantes. En d'autres termes, c'est en quelque sorte le principe de l'aide juridique. C'est bien ça?

M. Duncan: Une aide juridique publique. Je ne dis pas qu'il faut qu'il y ait une organisation. Je suis très fortement opposé au principe d'une organisation indépendante unique, comme je suis opposé à un service du gouvernement unique. Il faut plusieurs organisations. Même si notre système de sélection des candidats au sein de notre conseil était idéal, nous ne représenterions pas les différents groupements qui doivent être représentés. Je pense que l'on doit envisager plusieurs organisations. A mon avis, il n'est pas nécessaire d'envisager un financement substantiel en valeur absolue, c'est-à-dire en nombre de dollars venant subventionner ces organisations. Je préférerais de beaucoup que l'on accorde des sommes substantielles à la formation d'individus et de petits groupements qui seront alors en mesure de présenter leur propre affaire et nous éviter de jouer un rôle d'intermédiaire.

M. Cook: Vous venez pourtant de nous expliquer que l'on a, de toute façon, besoin d'un défenseur fortement structuré et très qualifié, etc. Proposez-vous que nous repartions de zéro et que nous formions quelqu'un pour ce faire?

M. Duncan: Nous participons activement à la formation en ce moment, cela fait partie du programme du Centre. La Fondation Donner nous a octroyé une subvention très généreuse pour faire des expériences dans ce domaine, et nous pensons avoir eu beaucoup de succès. Il n'est pas possible de le faire partout. Il n'est pas possible de former une personne ou un groupement d'autochtones de façon à ce qu'ils puissent plaider une affaire devant la Cour suprême du Canada.

A un moment donné, l'individu doit remettre l'affaire entre les mains d'un service juridique. Mais c'est à la base qu'il faut que l'individu puisse se faire entendre. La formation dispensée doit lui permettre de mener sa barque lui-même aussi loin qu'il le peut et de faire connaître précisément ses préoccupations.

[*Text*]

precise statement of what his concerns are. The only way he is going to be able to do that is to give him training and give him experience.

The alternative is just to let him in before the tribunals and let him learn by experiment. I do not think that is necessary. I think we can do an awful lot of the training outside the actual hearing room and speed up the process.

Mr. Cook: Thank you, gentlemen.

The Chairman: Thank you, very much. Our compliments on your time limits, Mr. Cook. Can we turn to Mr. Berger?

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Schultz, in the first paragraph on page three, you note that procedures which are fair from one point of view often have the practical result of barring those who lack skills, organization and resources from effective participation. Can you provide us with a specific example of what you mean by that?

Mr. Schultz: I am referring to boards like the NEB or the CRTC that have well-established rules of procedure, very much like a court's rules of procedure. You have to file a certain document in a certain form. Even if it can be on any kind of paper, it has to say certain things and, if you do not say them, then the applicant, if it is a pipeline company or a telephone company, can move to strike out your intervention because you did not properly declare your interests in the thing, or describe the group, or something else. Where deadlines are quite rigid, groups may not appreciate that; evidence has to be prepared in a certain form and circulated in a certain fashion; affidavits of service are required for documents—all of these minute, technical kinds of things.

And they are unavoidable. If you have a hearing like a pipeline hearing or a rate hearing such as the National Energy Board conducted with respect to Interprovincial Pipelines that went on for 18 months—it had dozens of industry intervenors and cost participants hundreds of thousands of dollars apiece to slog through it. You have to have procedures that are going to ensure that everybody at the hearing knows what everybody else is doing all the time and that there are rules that everyone knows that, well, now we move into this stage of the hearing, and someone is not going to come running along later and say, "Well, pardon me, I have something to say about . . .

Mr. Berger: You are not suggesting, then, that these be changed?

Mr. Schultz: No.

Mr. Berger: They are necessary, right?

Mr. Schultz: They are necessary. In some cases you can tinker and change things, but the general scheme requires, if you are dealing with complex hearings with a number of parties, rules of procedure.

Dr. Duncan: They have to be flexible. You have to provide an opportunity for additional input and it cannot be a licence

[*Translation*]

Seules la formation et l'expérience lui permettront d'y parvenir.

L'autre solution consiste à le laisser se débrouiller devant les organismes de réglementation pour qu'il acquière de l'expérience. Je ne pense pas que ce soit utile. Il faut, à mon avis, qu'il bénéficie d'une grosse dose de formation à l'extérieur de la salle d'audience, ce qui lui permettra de progresser plus rapidement.

M. Cook: Je vous remercie messieurs.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Mes félicitations, monsieur Cook, vous avez su respecter le temps imparti. Je donne la parole à monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. Monsieur Schultz, vous nous faites remarquer, au premier paragraphe de la page 3 de votre mémoire, que des procédures qui paraissent équitables au premier abord ont pour conséquence pratique d'interdire à ceux qui n'ont pas les compétences, l'organisation et les ressources suffisantes de participer efficacement. Pouvez-vous nous donner des exemples précis de ce que vous entendez par là?

M. Schultz: Je me réfère à des commissions telles que le CNE ou le CRTC qui possèdent des règles de procédure bien établies à l'imgae des règles de procédure des cours de justice. Tel document doit être déposé sous une certaine forme et, même si la papier n'est pas imposé, il faut qu'il mentionne telle ou telle chose et, si ce n'est pas le cas, le demandeur, que ce soit une société de transport par oléoduc ou une compagnie de téléphone, peut faire annuler votre intervention pour vice de forme. Les délais sont assez stricts et les différents groupements ne s'en rendent pas toujours compte; les preuves doivent être présentées sous une certaine forme et remises sous une autre; les documents doivent être signifiés en bonne et due forme, et toute une procédure détaillée doit être respectée.

Cela est d'ailleurs inévitable. Lors d'une audience qui s'applique à des oléoducs ou à des tarifs, comme ce fut le cas lorsque le Conseil national de l'énergie a tenu des audiences pendant 18 mois au sujet des oléoducs interprovinciaux, des dizaines et des dizaines de représentants de l'industrie interviennent, et chacun des participants y consacre des milliers de dollars. Il faut donc disposer de procédures permettant de s'assurer que tout le monde au cours des audiences sait à tout moment ce que font les autres, et à quel moment il lui faut intervenir pour ne pas avoir à dire plus tard, lorsque son tour est passé depuis longtemps: «Excusez-moi, je voudrais vous parler de . . .

M. Berger: Vous ne voulez donc pas qu'on les modifie?

M. Schultz: Non.

M. Berger: Elles sont donc nécessaires?

M. Schultz: Elles sont nécessaires. Certaines modifications pourraient être faites dans certains cas mais, en règle générale, lorsqu'il s'agit d'audiences complexes qui réunissent un grand nombre de parties, il faut des règles de procédure.

M. Duncan: Il faut faire preuve de souplesse et permettre aux gens d'apporter des informations sans leur accorder le

[*Texte*]

to make libelous statements. On the other hand, it has to be an opportunity that meets the particular capabilities of that group. They cannot afford to have a lawyer sitting there for 18 months on one particular hearing.

Mr. Berger: You mentioned the Tapirisat case saying that in Cabinet appeals, and so forth, there should be requirements for fairness. But you have to have certain rules, and so forth, and notices have to be served on parties and you cannot avoid those kinds of things.

• 1220

Dr. Duncan: We are not saying eliminate them. We are saying be flexible where the need arises. If you have a member of your committee who was counsel for a particular interest group in a particular hearing; it was a long hearing, and that interest group was able to afford counsel. During the course of that particular hearing two other interest groups, namely the Consumers Association of Canada, Nova Scotia Branch, and the Ecology Action Centre, went bankrupt. They lost the total amount of their funds set aside for that hearing. They had to stop paying their lawyers, the lawyers stopped appearing. The hearing itself took four months, five months, the longest hearing in the history of that particular regulatory board. It was a major hearing. They were providing excellent input. How do you deal with that?

One of the ways you deal with it is to add an additional route at the end of the hearing which allows the individuals from those two organizations, not through their lawyers—themselves—to come forward and resummarize the points that they had wanted to make through their lawyers. That is just a matter of being flexible. The rule was there to ensure that the hearing proceeded with due course, with due direction, but with a degree of flexibility at the end.

• 1225

Mr. Berger: Thank you.

Mr. Schultz: What I was trying to get at in that comment you were referring to, is to distinguish between procedures that are passably fair. In other words, here we have this procedure; anyone who complies with the rules can come in but because of their nature, unless a group has the professional skills to get through the door or have someone who can do it for them, like the advocacy centre providing the legal services, then they do not get through, and it was the question of ensuring that there is some active fairness involved, mainly, that steps are taken to see that the groups can develop the professional skills or be provided with legal counsel when appropriate, to make these things really fair in the true sense of the word.

Mr. Berger: All right. Mr. Cook asked a couple of questions about the matter of how to determine which public interest

[*Traduction*]

droit de faire des déclarations diffamatoires. D'autre part, il faut tenir compte des besoins particuliers de chaque groupe, et tous n'ont pas les moyens de détacher un avocat sur une affaire pendant 18 mois.

M. Berger: Vous nous avez parlé de l'affaire Tapirisat en alléguant qu'on devrait exiger des règles d'équité lors des appels interjetés devant le Cabinet. Mais il existe certaines règles, etc., les avis doivent être signifiés aux parties et l'on ne peut éviter ce genre de choses.

M. Duncan: Nous ne voulons pas les supprimer complètement. Nous voulons que l'on fasse preuve de souplesse lorsque c'est nécessaire. Imaginez que l'un des membres de votre comité soit le représentant juridique d'un groupement d'intérêt particulier au cours d'une série d'audiences déterminées. Les audiences se prolongent et le groupement d'intérêt en question a toujours les moyens d'avoir un représentant juridique mais, en cours de route, deux autres groupes d'intérêt, la section de Nouvelle-Écosse de l'Association des consommateurs du Canada et le Centre d'action écologique, font faillite. Ils perdent la totalité des crédits qu'ils avaient prévus pour les audiences. ils doivent arrêter de payer leurs avocats, et ces derniers cessent de comparaître. Les audiences durent quatre mois, cinq mois, ce sont les plus longues qu'ait jamais tenues la commission de réglementation concernée, et leur importance est grande. Ces deux groupements offraient une participation intéressante. Comment allez-vous régler le problème?

L'une des façons de le faire est d'accorder, à la fin des audiences, la possibilité aux individus faisant partie de ces organisations de comparaître personnellement au lieu de le faire par l'intermédiaire de leurs avocats, et de faire connaître en substance leur point de vue. Il s'agit seulement d'une question de souplesse. La règle est là pour s'assurer que les audiences se déroulent en temps utile et de façon appropriée, tout en accordant la souplesse indispensable à la fin

M. Berger: Je vous remercie.

M. Schultz: Ce que je voulais faire comprendre au sujet de ce dont vous nous parliez, c'est qu'il faut prévoir des procédures raisonnablement équitables. En d'autres termes, la procédure est la suivante: quiconque se soumet aux règles peut intervenir mais, en raison de la nature des groupes concernés, à moins qu'il ne possède les qualifications professionnelles nécessaires qui lui ouvrent les portes, ou qu'il ne se fasse représenter par un organisme tel que le Centre pour la promotion qui lui fournit des services juridiques, il ne peut pas dans la pratique intervenir et il s'agit donc de faire en sorte que certaines règles d'équité soient respectées et, plus précisément, que l'on s'assure que les groupements en question se dotent des qualifications professionnelles nécessaires ou reçoivent des conseils juridiques appropriés pour que les choses se passent véritablement selon les règles de l'équité, au sens précis du terme.

M. Berger: Très bien. Monsieur Cook vous a posé une série de questions sur la façon dont on va déterminer la notoriété

[*Text*]

groups should have standing or should be funded. When we met officials from the TransCanada Telephone System they said the problem was not too little participation but too much, and they said that at the recent long distance telephone rate hearing before the CRTC there were 31 interveners.

What is your reaction to this comment? You indicated, I think, at that particular hearing all of them were industry representatives, but they implied that of the 31 interveners, probably most of them were representing, or purported to represent, some form of the public interest.

Mr. Schultz: I am not sure how they define the public interest. If the cable satellite network is a public interest group, then there were lots of public interest representatives there. In fact, of the 31 parties there were only a handful that could be described as public interest groups. There was the National Anti-Poverty Organization, which we represented actively at the hearing. The Consumers' Association participated actively at the hearing, and apart from that there was a native group that made a very brief written submission but did not get involved in cross-examining any witnesses. Apart from that, I think all the rest could be described as representatives of industry or industry associations, in one form or another.

Dr. Duncan: Such a statement merits being looked at.

Mr. Berger: Precisely. I do not know whether our staff has it, but could you provide us with a list of the interveners at that particular hearing, so that we can check it?

Dr. Duncan: Provided we do not have to pass judgment on whether the Government of Ontario or the Government of Quebec represent public interest groups, we will give you a complete list of who was present.

Mr. Berger: Thank you.

Mr. Cook: Are you suggesting that maybe they do not represent the public interest?

Mr. Duncan: I do not want to pass judgment on that, because where would they fit as distinct from the cable satellite network?

Mr. Berger: All right. Another suggestion made by the TCTS was that regulatory tribunals ought to have the power and duty to limit the number of parties who are judged best able to contribute to the matter before the agency. They suggested that before granting standing, the regulatory agency ought to take into consideration the size of the audited membership, past performance of the groups in previous regulatory hearings, the degree of involvement of the intervener in prehearing proceedings and the extent to which the objectives and the interests of the organization are associated with the policy

[*Translation*]

des groupements d'intérêt public et leur éligibilité au financement. Les responsables du système téléphonique TransCanada que nous avons rencontrés nous ont dit que le problème n'était pas tant le manque d'intervenants mais le fait que l'on intervenait en trop grand nombre et que, lors de la dernière audience sur les tarifs téléphoniques interurbains devant le CRTC, il y avait 31 parties intervenantes.

Quelle est votre réaction à ce sujet? Vous avez indiqué, je pense, que tous étaient des représentants de l'industrie, lors de cette audience en particulier, mais ces responsables nous laissent entendre que la plupart de ces 31 parties intervenantes représentaient, ou prétendaient représenter, l'intérêt public sous une forme ou sous une autre.

M. Schultz: Je ne sais pas très bien comment ils définissent l'intérêt public. Si le réseau de télévision par câble des émissions transmises par satellite est un groupement d'intérêt public, il y avait donc dans cette affaire de nombreux représentants de l'intérêt public. En fait, on pouvait compter sur les doigts d'une main celles qui, parmi les 31 parties intervenantes, pouvaient être considérées comme des groupements d'intérêt public. Il y avait l'Organisation nationale d'anti-pauvreté, que nous avons représentée activement lors des audiences. L'Association des consommateurs a pris elle aussi une part active et il y avait un troisième groupe, un groupe d'autochtones qui a présenté un court mémoire écrit mais n'a pas participé aux contre-interrogatoires des témoins. Tous les autres, à mon avis, pouvaient être considérés comme des représentants de l'industrie ou des associations professionnelles sous une forme ou sous une autre.

M. Duncan: Une telle déclaration mérite d'être considérée attentivement.

M. Berger: Précisément. Je ne sais pas si notre personnel a la liste des parties ayant intervenu lors de cette audience, j'aimerais que vous nous la fournissiez pour que nous puissions la consulter.

M. Duncan: Je vous donnerai la liste de toutes les parties présentes qui vous confirmera mes dires à moins que l'on ne me demande de considérer le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement du Québec comme des groupements d'intérêt public.

M. Berger: Merci.

M. Cook: Entendez-vous par là qu'ils ne représentent pas l'intérêt public?

M. Duncan: Je préfère ne pas me prononcer là-dessus, en tout cas je ne vois pas en quoi ils se distingueraient du réseau de télévision par câble des émissions transmises par satellite.

M. Berger: Très bien. Le STTC propose par ailleurs que les organismes de réglementation aient la possibilité et le devoir de limiter le nombre des parties jugées à même de contribuer à l'audition d'une affaire. Il estime qu'avant d'accorder le droit d'intervenir, l'organisme de réglementation devrait tenir compte de l'audience de ces organisations, de leurs activités passées lors d'audiences de réglementation préalables, de leur degré de participation au stade préparatoire des audiences, et de la mesure dans laquelle les objectifs et les intérêts de ces organisations ont un lien avec le sujet considéré par l'orga-

[*Texte*]

matters before the tribunal. What is your reaction to setting up this type of criteria?

Mr. Schultz: I think there should certainly be some encouragement towards public interest groups that have substantially the same interest in the proceedings to co-operate with each other so that they do not cover the same ground. The rules for doing that already exist. They exist in the Rules of Evidence, which prevent people from cross-examining on something that somebody else has already cross-examined on. If something has been gone over in the evidence, it has been gone over. Whether one party or the other one does it, the fact that there may be fewer or more bodies in the room is not going to shortern or lengthen the proceeding, because the same ground will be covered.

The commission already has that power to control its own proceeding. What I see in that suggestion is that instead of simply looking at a group and saying, welll, you represent subscribers—for example, in the telephone rate case, you have a right to be here which has in fact has always been the common law, I think, in that area, where people are going in effect to be taxed, they have a right to say something about it—I see them placing a greater burden on a tribunal for saying, you are a responsible group, and, you are not a responsible group.

• 1230

Now those kind of criteria may come in when it comes time to award costs at the end, which is why I refer to costs as a cash on delivery funding. If you have behaved irresponsibly or you have not co-operated properly with other groups, and so on, and have tried to be obstreperous, then you will not get your costs. But in terms of getting into the process, I do not think it would be entirely improper for the tribunal to have to decide before a hearing starts that some group, while it might have an interest, is not the kind of group they want to hear from. That is what the industry is trying to get you to do.

Mr. Berger: So therefore, let us basically say that those criteria would be used toward costs but they are too rigorous to determine standing.

Dr. Duncan: No, I think you can apply them to standing, but only carefully. It is not something that one does cavalierly. Awarding cost is yet another opportunity to apply the same kind of criteria. I think the tendency has certainly been that it is not a question of stopping an individual from appearing. If one looks at the courts and the recent decisions of the courts in this area, it is the same attitude.

Standing to appear is not a difficult hurdle anymore. What happens once you get to your feet is a different situation altogether. That is under the control of the court, if it is a hearing, or the tribunal. How you handle yourself and whether

[*Traduction*]

nisme de réglementation. Que pensez-vous de ce genre de critères?

M. Schultz: Je pense qu'il faudrait inciter de toute façon les groupements d'intérêt public qui défendent à peu près les mêmes intérêts lors d'une audience à collaborer entre eux pour ne pas se répéter. Des règles en ce sens existent d'ores et déjà. Il existe des règles de preuve qui interdisent de procéder à un contre-interrogatoire sur quelque chose qui en a déjà fait l'objet. Si l'on a laissé passer quelque chose lors de l'audition de la preuve, c'est perdu pour toujours, que ce soit l'une ou l'autre partie qui en soit responsable, et ce n'est pas parce que de nombreuses parties sont présentes dans la salle d'audiences que les procédures vont en être ralenties, parce que l'on reviendra toujours sur le même point.

La commission dispose d'ores et déjà du pouvoir de contrôler ses propres procédures. Ce que j'entrevois avec ce genre de propositions c'est que l'on ne va plus se contenter de dire simplement à un gouvernement donné, eh bien, vous représentez par exemple les abonnés, si l'on prend le cas d'une demande d'augmentation de tarifs téléphoniques, vous avez le droit d'être ici, ce qui est conforme, je crois, aux principes de common law qui dit que lorsqu'une personne va être taxée, elle a le droit de faire connaître son sentiment. L'organisme de réglementation aura maintenant une charge plus lourde qui consistera à déterminer qui est responsable et qui ne l'est pas.

Par contre, ces critères pourraient très bien être appliqués au moment où il s'agit d'analyser les coûts à la fin des audiences, ce que j'appelle la procédure du remboursement une fois qu'on a livré les services. Si un groupe ne s'est pas comporté de manière responsable, s'il n'a pas collaboré normalement avec les autres groupes, etc., s'il est intervenu à tort et à travers, ses coûts ne seront pas remboursés. Mais, pour en venir à la façon de procéder, je ne pense pas qu'il serait totalement inconvenant qu'un organisme de réglementation puisse déclarer, avant de tenir ses audiences, qu'il ne désire pas entendre tel ou tel groupe même si celui-ci peut avoir un certain intérêt dans l'affaire. C'est ce que l'industrie veut que vous fassiez.

M. Berger: Disons donc que ces critères pourraient être retenus lors de l'indemnisation des coûts mais qu'ils sont trop rigoureux pour décider de la participation.

M. Duncan: Non, je pense qu'on peut les appliquer à la participation mais avec beaucoup de précaution. Ce n'est pas quelque chose qu'on peut faire à la légère. L'indemnisation des coûts offre une autre possibilité d'appliquer le même type de critères. Je pense que la tendance a été certainement de dire qu'il n'est pas question d'empêcher une personne de comparaître. C'est la même attitude que l'on voit dans les cours de justice lorsque l'on examine les récentes décisions prises à ce sujet.

La participation n'est plus considérée comme un obstacle difficile. Une fois que l'audience a commencé, la situation n'est plus du tout la même, il appartient à la cour de justice ou à l'organisme de réglementation d'orienter le cours des choses.

[*Text*]

you deviate from a particular issue is really under their control.

I think there is a perceptual problem here that is concerning me a little bit. To state that there is a need to create a barrier to entry, a need to have a hearing on standing, in effect, is to begin with the assumption that there are too many people clogging up the system. I am going to go back and reiterate the simple point. I do not think that is a real problem. I think that that is a perceptual problem. Let us look at the true evidence on that matter, then we may discover that this is perhaps a minor issue, the question of whether or not there is a need to have a standing hearing.

Mr. Berger: My last question, then. On the bottom of page 3 you make some sort of comment about a statement to this committee by Peter Meyboom. We have had difficulty trying to understand what you are getting at there. What do you mean by it?

Mr. Schultz: I think this is a reference to this Treasury Board socioeconomic analysis thing which, quite frankly, I had never even heard of. It is certainly nothing that I have ever been invited to partipate in. I noted when I was looking through the people that they looked up, there was just an endless list of people whom I would describe as being involved with industry associations or the industry directly, and very few groups that you might consider environmental or consumer groups. There seemed to be sort of a token recognition that they ought to hear something from these groups, but on balance you had page after page of industry associations.

Mr. Berger: What do you actually say, though?

Dr. Duncan: The precise point I think we are trying to make here is that you cannot select in advance who is going to be interested in a particular issue. To state: here is a list of the 14 or 22 organizations that received copies of all studies that have an opportunity to input is, in effect, to decide in advance who represents the public interest. We are back to a question that was asked earlier. I think our point is, the need is not so much to be proud of the fact that you have a short list, but of the fact that you have gone generally to the public, and then listen to the response.

Why the Canadian Yachting Association, which I believe is one of the ones on the list, could any more represent the public interest in a socioeconomic study than a native organization, than an environmentalist group . . .

Mr. Berger: You have not had any involvement with the SETA Program.

Mr. Schultz: None.

Mr. Berger: You say you have never heard of it.

Mr. Schultz: I never heard of it until I saw that.

Mr. Berger: You did not read the Economic Council study where they talk about the SEIA Program.

Mr. Schultz: I have looked through the Economic Council study and read sections of it which were of interest to me but I missed the reference to that analysis or if I read it, I did not

[*Translation*]

C'est à eux de décider si vous vous comportez correctement et si vous vous écartez de la question.

Il y a là un problème de conception qui m'inquiète un peu. Lorsque l'on dit que l'on doit imposer une barrière à l'entrée, qu'il faut que l'on décide qui doit participer, on parle en fait du principe qu'il y a là trop de gens qui encombrent le système. Je ne veux pas revenir là-dessus et reprendre mes arguments. Je ne pense pas que ce soit un véritable problème, c'est juste une question de conception. Si l'on examine les éléments de preuves disponibles, on va s'apercevoir que la question de tenir une audition pour décider qui doit participer est secondaire.

M. Berger: J'en viens donc à ma dernière question. Au bas de la page 3 de votre mémoire, je vois un commentaire au sujet d'une déclaration faite devant ce comité par Peter Meyboom. Nous n'avons pas très bien compris où vous vouliez en venir. Quelle est la raison de votre intervention?

M. Schultz: Je pense qu'il s'agit d'une référence aux analyses socio-économiques du Conseil du Trésor dont, bien franchement, je n'avais jamais entendu parler. Ce n'est certainement pas quelque chose à laquelle j'ai été invité à participer. En lisant le nom de gens que le Conseil du Trésor avait consultés, j'ai constaté qu'il y avait une liste interminable de gens que l'on peut considérer comme étant liés directement à l'industrie ou aux associations professionnelles et peu de groupes s'intéressant à l'environnement ou à la défense du consommateur. Il semble que l'on ait pensé qu'il fallait quand même consulter ces groupes pour le principe mais, en fin de compte, il y a là des pages et des pages d'associations professionnelles.

M. Berger: Que dites-vous donc en fait?

M. Duncan: Je pense que nous voulons dire précisément dans ce cas que l'on ne peut déterminer à l'avance qui va s'intéresser à telle ou telle question particulière et dire, par exemple, voilà la liste des 14 ou des 22 organisations à qui nous avons envoyé un exemplaire de toutes les études et qui ont eu la possibilité de donner leur opinion et, donc, de décider à l'avance qui représente l'intérêt public. Nous en revenons à la question posée précédemment. Nous disons donc que ce n'est pas la longueur de la liste qui compte, mais le fait de s'adresser véritablement au public puis d'écouter sa réponse.

Je ne vois pas en quoi l'Association canadienne de yachting qui, si je ne me trompe, figure sur la liste, serait plus représentative de l'intérêt public dans le cadre d'une étude socio-économique qu'une organisation d'autochtones ou qu'un groupe de défense de l'environnement . . .

M. Berger: Vous n'avez absolument pas participé au programme EISE.

M. Schultz: Absolument pas.

M. Berger: Vous dites que vous n'en avez jamais entendu parler.

M. Schultz: Jamais avant de le voir dans ce document.

M. Berger: Vous n'avez pas lu l'étude du Conseil économique qui parle du programme EISE?

M. Schultz: J'ai regardé l'étude du Conseil économique et j'ai lu des parties qui m'intéressaient mais je n'ai pas lu ce qui avait trait à cette analyse ou, si je l'ai lu, je n'ai pas compris

[*Texte*]

understand that they were referring to something that Treasury Board did. It is just something that I have never had any involvement with and it is not the kind of thing that . . .

Mr. Berger: I believe the Consumers Association was familiar with the SEIA Program, were they not?

Mr. Schultz: I think the reason for that would be that . . .

The Chairman: Mr. Berger, are you through? Can we move on?

Mr. Berger: Yes, thank you.

Mr. Cook: Can I intervene with one quick question? Gentlemen, as long as there is sufficient initial publicity as to any hearing, why should not acquiescence, the legal principle acquiescence, apply? Why should you go searching for people who may wish to intervene? That seems to be what you are inferring, you want to go searching for everybody who should be intervening. Why should not acquiescence apply of this case, or in any case?

• 1235

Dr. Duncan: Let us put it in simple terms. The publication of notice of regulations in the *Canada Gazette* does not constitute publication. If you take that stance, you can then take it down to the level of saying that publication of an ad or a hearing in the *Globe and Mail* is not likely to be read by many of the groups that we represent.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Mr. MacLellan:

Mr. MacLellan: Gentlemen, I was just on the area of regulation making by government departments. You state that procedures and incentives must be established to ensure meaningful input before the regulations are put forward. Could you perhaps clarify exactly what you mean by meaningful input?

Mr. Schultz: I think meaningful input means an understanding of what the regulation is attempting to achieve, what the problems in the area may be, an under standing of perhaps of what other people's positions are on it; for example, if it is an environmental group, that they know what the industry is saying to the department and that they have an opportunity to comment on it, and by the same token that the industry has an opportunity to know what various environmental groups may have to say on it so that they can make a useful contribution with some understanding of what the department is thinking in the thing as well.

Dr. Duncan: Notice, fair hearing, access to the information, support to present a case.

Mr. MacLellan: You mention also that the private sector should have some input as well in all the regulations that are put forward. Do you feel that this is necessary, or do you feel that there should be some discretion shown in this regard and that this may not be a little cumbersome.

Mr. Schultz: I think who is consulted will depend on the nature of the regulation or the kind of area that it is directed into. The simple fact is that industry does have representation

[*Traduction*]

que c'était quelque chose qu'avait fait le Conseil du Trésor. Voilà une procédure à laquelle je n'ai jamais participé et ce n'est pas là le genre de choses que . . .

M. Berger: Il me semble que l'Association des consommateurs était familiarisée avec le programme EISE, n'est-ce pas?

M. Schultz: Je pense que la raison en est . . .

Le président: Monsieur Berger, avez-vous terminé? Pouvons-nous poursuivre?

M. Berger: Oui, je vous remercie.

M. Cook: Puis-je intervenir en posant rapidement une question? Messieurs, dans la mesure où une audience a reçu suffisamment de publicité, pourquoi ne pas appliquer le principe juridique: «Nul n'est censé ignorer la loi»? Pourquoi devoir aller chercher les gens qui peuvent avoir envie d'intervenir? Il me semble que c'est ce que vous voulez faire, vous vouler aller chercher tous ceux qui sont susceptibles d'intervenir. Pourquoi ne pas appliquer le principe que je viens de citer, dans cette affaire ou dans tout autre affaire de ce genre?

M. Duncan: Ce n'est pas difficile: la publication d'un avis de règlement dans la *Gazette du Canada* n'est tout simplement pas une publicité suffisante. Si l'on va par là, on peut dire que la publication d'une publicité ou d'un avis d'audience dans le *Globe and Mail* ne va pas toucher beaucoup de groupements que nous représentons.

M. Cook: Je vous remercie.

Le président: Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Je reviens au domaine de l'élaboration de la réglementation par les ministères du gouvernement. Vous nous dites que l'on doit prévoir des procédures et des incitations visant à s'assurer d'une bonne participation de toutes les parties concernées avant que la réglementation ne soit élaborée. Peut-être pourriez-vous préciser exactement ce que vous entendez par bonne participation?

M. Schultz: Cela signifie, à mon avis, que l'on doit s'efforcer de bien comprendre ce que l'on veut obtenir avec la réglementation: quels sont les problèmes, quelles sont les positions des différentes parties en présence. Si, par exemple, un groupe de défense de l'environnement doit intervenir, il faut qu'il puisse savoir ce que dit l'industrie au ministère de façon à pouvoir opposer ses arguments. De son côté, il faut que l'industrie puisse savoir ce que les différents groupes de défense de l'environnement ont à dire sur le sujet, ainsi que ce que pense le ministère en cause.

M. Duncan: Avis, audience impartiale, accès à l'information, appui pour défendre son point de vue.

M. MacLellan: Vous dites aussi qu'il faudrait que le secteur privé participe lui aussi à l'élaboration des réglementations. Pensez-vous que cela est indispensable ou que l'on devrait exercer un pouvoir d'appréciation à ce sujet et ne croyez-vous pas que cela compliquerait quelque peu les choses?

M. Schultz: Je pense que c'est en fonction de la nature de la réglementation et du type d'industrie concernée que l'on saura qui va être consulté. Il est vrai de toute façon que l'industrie

[*Text*]

in an informal way. In fact, many departments I know do consult industry directly, but other industries have people in Ottawa who they pay to keep an eye on what departments are doing and to go out and chat with departmental staff people and find out what is going on, and invite themselves in when they are not invited. That takes a lot of resources, and what we are saying is that the rule should be the same for everybody and that everybody should play by the same rules and be playing in the same league when it comes to policy development.

Dr. Duncan: I am not sure I understood the real meaning of the question. Are you concerned that what we are proposing is a structure that would apply to all regulations? If that is the case, the answer is no.

Mr. MacLellan: It seemed to be a broad statement that there should be private input into regulations that are put forward. I would think generally speaking there should be some discretion used, and if there is that discretion do you have any bounds that you would put on such a discretion, any certain types of regulations that should be viewed by the private sector?

Mr. Schultz: It is not something that I have applied my mind to for the simple reason that we are not a public interest group in ourselves. We do not have some specific axe that we are grinding.

Dr. Duncan: I think this is related to the question Mr. Berger was asking a moment ago on the SEIA program. I have had some experience from the government side and I am familiar with the program. Certainly the Consumers' Association of Canada, with the regulated industry program which has also got a government connection, would have been familiar with it. I am not all surprised that many of the interest groups that are represented by the Advocacy Centre do not know about it, because they do not deal with the government department in that sense.

They are dealing generally with the regulatory tribunal so they are not at all familiar with it. Those who have dealt with a federal department, either on a federal-provincial basis or on an industry-government basis, would be quite familiar with it. But it is not something that is generally known and part of the reason for the fact that it is not generally known is that you almost a preselected group now that is involved in it and it is not taken back out to the general public.

Mr. MacLellan: Yes I know what you mean. Something else was discussed earlier too, and that is your comment that primarily your job is to act in the public interest and that you feel that commissioners and regulatory officers should act as judges in hearings and in judicial proceedings, administrative proceedings. Now, there have been some, such as Edgar Benson who says that he is acting in the public interest. Do you see that it would in any way interference with his role on an administrative tribunal to take that attitude? Do you think this would interfere?

[*Translation*]

est représentée de manière officieuse. D'ailleurs, à ma connaissance, de nombreux ministères consultent directement l'industrie et certains secteurs industriels ont des représentants à Ottawa qu'ils payent pour savoir ce que les ministères font, qui se chargent de parler avec les fonctionnaires et de se renseigner sur ce qui se passe, qui s'invitent eux-mêmes lorsqu'ils ne sont pas invités. Il faut pour cela disposer de ressources importantes, et nous disons que la règle devrait être la même pour tout le monde et que tout le monde devrait être placé à la même enseigne lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques.

M. Duncan: Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris le véritable sens de la question. Votre préoccupation porte-t-elle sur le fait que nous proposons une structure qui s'appliquerait à l'ensemble des règlements? Si c'est le cas, je peux vous dire qu'il n'en est rien.

MacLellan: Il m'a semblé que vous généralisiez beaucoup lorsque vous proposez une participation du secteur privé à l,Élaboration des règlements. Je pense, de manière générale, que l'on devrait faire preuve d'un certain pouvoir discrétionnaire et, dans ce cas, dans quelles limites l'exerceriez-vous? Certains types de règlement devraient-ils être examinés par le secteur privé?

M. Schultz: Je n'ai pas envisagé la question pour la simple raison que nous ne constituons pas un groupe de pression. Nous n'avons pas une cause particulière à faire avancer.

M. Duncan: Je pense que cela nous ramène à la question que monsieur Berger vient de poser au sujet du programme EISE. J'ai certains contacts avec le gouvernement et je suis familiarisé avec le programme. De son côté, l'Association canadienne des consommateurs, qui entretient des relations avec le gouvernement par l'intermédiaire de son programme des industries réglementées, doit sans aucun doute être elle aussi au courant. Je ne serais pas étonné que de nombreux groupements d'intérêt représentés par le Centre pour la promotion n'en ont pas connaissance parce qu'ils n'entretiennent aucune relation avec les ministères du gouvernement en tant que tels.

Ils ne traitent généralement qu'avec un organisme de réglementation, de sorte qu'ils ne sont pas familiarisés avec le fonctionnement de l'ensemble du gouvernement. Ceux qui ont des contacts directs avec un ministère fédéral, qu'il s'agisse de relations fédérales-provinciales ou industrie-gouvernement, seront sans aucun doute familiarisés avec ce programme. Mais ce n'est pas quelque chose que tout le monde connaît et cela peut s'expliquer en partie par le fait que ce sont des spécialistes qui s'y intéressent et que le public en général n'en est pas informé.

M. MacLellan: Oui, je vois ce que vous voulez dire. Nous avons abordé un autre problème tout à l'heure concernant le fait que vous affirmez que votre rôle est avant tout d'agir dans l'intérêt public et que, selon vous, les commissaires et les agents de réglementation devraient agir comme des juges dans le cadre des procédures administratives. Toutefois, certains d'entre eux, tels qu'Edgar Benson, déclarent agir dans l'intérêt public. Pensez-vous que ce soit là leur rôle au sein des organismes administratifs? Pensez-vous que les deux choses soient compatibles?

[*Texte*]

• 1240

Dr. Duncan: I do not think I would suggest that anything that Ben Benson does is going to interfere with the decisions that he is likely to render . . .

Mr. MacLellan: Right, I just used him as an example.

Dr. Duncan: . . . or the treatment that he is likely to give an applicant. No. When you are dealing with a tribunal that is not exercising a judgment-rendering function, deciding between two particular conflicting parties, you are dealing really with a body in what has been referred to in literature as a two cornered triangle, rather than a three cornered triangle; a trial. You have got the judge and the two parties. The judge is between the two parties. In an application for a rate increase, for example, you are dealing with a board which has a duty to go beyond the case that is put forward.

If there is no intervener—an intervener is a fortuitous event in that case—the board must go on and dig out parts of the case that they believe represent more than simply the applicants' position. I do not think that is at all surprising. I think the whole structure of those kinds of tribunals is leading to that. The problem that we see is when the tribunal is receiving suggestions from its staff members that this is an area they ought to dig into, that kind of suggestion ought to be brought forward so other people can comment on it. That is treating the applicant fairly as much as it is an intervener.

I do not see any reason why Bell Canada, any more than ourselves, should have to try to presuppose or guess, read between the lines, what kind of advice a CRTC commissioner is receiving. Dig it out. Put the man on the stand. If he wants to state his position, put him on the stand.

Mr. MacLellan: You also note that you are not satisfied that there is an adequacy of freedom of information. In view of that, if Bill C-43 is passed, do you see that as correcting the situation and being adequate?

Mr. Schultz: It will correct it to some extent. It will not solve the problem of when Cabinet has a Cabinet appeal seeking the advice of a department, because that would fall under the exclusion relating to memoranda to Cabinet, and that kind of thing. As to whether it solves the question of internal law, I am a little of two minds about it. Depending on how certain sections are applied, it may or may not release secret law.

It may release it in some areas, but not in others. There is certainly no general reference to those kinds of policy manuals in the legislation. So it would have to ba eked out through interpretation of the various exemptions. But I think there are some areas where clarification with respect to specific problems can come in. On the whole, I think it is beneficial legislation, and a very welcome legislation.

Dr. Duncan: Development of subordinate legislation is likely to have an impact there, more so than in the regulatory field. But I think the intriguing thing is, you do not need the bill.

[*Traduction*]

M. Duncan: Il n'est pas question pour moi de dire que tout ce que peut faire Ben Benson puisse être incompatible avec les décisions qu'il peut rendre . . .

M. MacLellan: Nous sommes d'accord, ce n'est qu'un exemple.

M. Duncan: . . . ou avec la façon dont il va traiter une demande. Non. Lorsqu'un organisme ou un tribunal administratif n'exerce pas son rôle de juge, qui est de décider entre deux parties en conflit, on a affaire à ce que l'on a appelé un faux triangle plutôt qu'un véritable procès mettant en présence le juge et les deux parties. Le juge est placé entre les deux parties. Dans le cas, par exemple, d'une demande d'augmentation de tarifs, la commission a le devoir d'aller plus loin que le simple cas qui lui est présenté.

S'il n'y a pas de partie intervenante, la partie intervenante n'est qu'un élément secondaire dans l'affaire, la commission doit s'efforcer de faire ressortir dans l'affaire ce qui représente autre chose que la simple position de demandeur. Je ne pense pas que cela soit surprenant. J'estime que toute la structure de ce genre d'organismes les oblige à agir ainsi. Nous disons cependant que, lorsque cet organisme reçoit des conseils de la part de son personnel, il faut que les différentes parties en présence en soient informées pour pouvoir faire leurs observations. C'est là faire preuve d'impartialité vis-à-vis du demandeur comme des parties intervenantes.

Je ne vois pas pourquoi Bell Canada devrait être obligée plus que nous-mêmes de faire des suppositions ou d'essayer de deviner et de lire entre les lignes le type d'avis que l'on donne au commissaire du CRTC. Il faut que tout cela sorte, que les responsables affichent leurs positions. S'ils ont une position, qu'ils la fassent connaître à tout le monde.

M. MacLellan: Vous indiquez par ailleurs que vous n'êtes pas satisfait des mesures visant à assurer la liberté d'information. Pensez-vous que l'adoption du Bill C-43 permettra de remédier à la situation?

M. Schultz: Dans une certaine mesure, oui. Il ne résoudra pas le problème des appels devant le Cabinet car cela relèvera de l'exemption portant sur les notes de services envoyées au Cabinet et ce genre de procédures. Permettra-t-il de résoudre la question des lois internes, je ne peux pas me prononcer. Suivant la façon dont on appliquera certains articles, il pourra ou non entraîner une divulgation des lois secrètes.

Cette divulgation pourrait se faire dans certains domaines et pas dans d'autres. La législation ne dit rien, bien entendu, de ce type de manuels de politique. Il faudra donc travailler sur le tas en interprétant les différentes exemptions. J'estime toutefois que dans certains domaines des clarifications seront possibles concernant certains problèmes précis. De manière générale, j'estime que c'est une législation bénéfique qui est la bienvenue.

M. Duncan: L'élaboration de la législation subordonnée devrait être concernée davantage que le domaine de la réglementation. Il est intéressant cependant de constater que l'on

[*Text*]

What is going on in Ontario right now, in terms of the opening up of what we have been calling secret law, the manuals on how to apply a particular statute, you can now go into a room and read the unemployment insurance manual. You can read a variety of these things. They do not have any special legislation. They have a change in attitude. We can do it today. We do not have to wait for this bill. What we need is a directive from the top, and we do support Cabinet directives.

Mr. Crosby (Halifax-West): It does not do much for polls.

Mr. MacLellan: Do you feel that the same criteria should be established for all judicial and administrative bodies, or do you think that there perhaps could be certain criteria set for certain agencies, depending on their function?

Mr. Schultz: I think on the whole there should, perhaps, be some general criteria directed towards tribunals, something perhaps like the Statutory Powers Procedure Act in Ontario, which applies to some tribunals, but not all. But even those tribunals are left, then, the opportunity to flesh out those guidelines into rules, and so on, which put the spirit of the thing into practice.

I think the detailed rule making has to be left to tribunals, because it depends largely on the nature of the people who appear before them, and the nature of the subject matter, what kind of specific rules are required. But I think that a general statement that certain kinds of hearings shall be conducted with an opportunity by those who have an interest to make a presentation, or be heard, and so on, would be something that might resolve problems in a lot of areas where you have to get into litigation under each specific piece of leg is lat on; does their act entitle you to he heard, or what knid of hearing are you entitled to—that buid of thing.

• 1245

The Chairman: Comment, Mr. Duncan?

Dr. Duncan: You cannot solve it by one simple package that says: if every tribunal complies with the following 10 guidelines, then we have done it; we have solved the problem. Those are the 10 guidelines and within two years you are going to have your pile of regulations interpreting the 10 guidelines.

On the other hand, there are extremes that you can stop with standard guidelines that apply to everyone. We do not want to pick on any one particular tribunal, but licence renewal hearings in the broadcasting world, for example, are not really licence renewal hearings. They are change of date hearings on the licences, at most.

There comes a point where you can say; wait a minute, this just is no longer procedurally fair, no matter what the topic is that we are regulating, no matter what the industry is that we

[*Translation*]

n'a pas vraiment besoin de ce projet de loi. Voyez ce qui se passe en Ontario aujourd'hui en ce qui concerne ce que l'on a appelé la levée du secret concernant les manuels d'application des différentes lois. Il est possible maintenant d'aller sur place et de lire le manuel d'assurance-chômage. On peut consulter un grand nombre de documents de ce genre sans qu'une loi spéciale ait été adoptée à cet effet. Il a suffi de changer les attitudes. Nous pouvons le faire aujourd'hui sans attendre l'adoption du projet de loi. Il nous suffit d'avoir une directive venue d'en haut et nous soutenons les directives du Cabinet.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce n'est pas très bon pour les sondages.

M. MacLellan: Pensez-vous que l'on devrait mettre sur le même pied l'ensemble des organismes administratifs et judiciaires ou estimez-vous que l'on devrait établir certains critères particuliers pour certains organismes, suivant leur fonction?

M. Schultz: Je pense que l'on devrait établir de manière générale des critères concernant l'ensemble des tribunaux, quelque chose comme la Statutory Powers Procedure Act de l'Ontario, qui s'applique à un certain nombre de tribunaux, mais pas à tous. Cependant, même les tribunaux qui en relèvent se voient accorder la possibilité de donner corps aux lignes de conduite en établissant des règlements, etc., c'est-à-dire de mettre en pratique l'esprit de la législation.

A mon avis, l'élaboration détaillée des règlements doit être laissée aux organismes administratifs car elle dépend en grande partie du type de gens qui comparaissent, du sujet et des règles précises qui sont nécessaires. J'estime toutefois qu'une déclaration générale précisant que certains types d'audiences doivent se dérouler en donnant à toutes les parties concernées la possibilité d'intervenir ou de se faire entendre permettrait de résoudre bien des difficultés dans des domaines où il fallait jusque-là examiner la loi correspondante et se demander si telle ou telle partie avait le droit d'intervenir, etc.

Le président: Avez-vous une observation à faire, monsieur Duncan?

M. Duncan: On ne peut pas se contenter simplement de dire: si chacun des orgnismes de réglementation se conforme aux 10 lignes de conduite qui suivent, la chose est réglée. Voici les 10 lignes de conduite et, dans un délai de deux ans, vous recevrez une pile de réglementations permettant d'interpréter ces lignes de conduite.

Par contre, il y a des cas extrêmes que l'on peut régler en fixant des lignes de conduite qui s'appliquent à tout le monde. Sans vouloir nous en prendre à un organisme de réglementation en particulier, on doit reconnaître par exemple que les audiences de renouvellement de licences dans le secteur de la radiodiffusion ne sont pas véritablement des audiences de renouvellement de licences mais, tout au plus, des audiences de modification de la date sur les licences.

Il arrive un moment où l'on se dit que l'on ne peut plus continuer, que la procédure n'est plus du tout équitable, quel que soit le secteur de réglementation concerné. Voilà les cas

[*Texte*]

are regulating. Those are the ones that, perhaps, you could apply generally; for the rest I think you have to look at the industry that is being treated, you have to look at the topic being covered.

Mr. MacLellan: Thank you.

The Chairman: Can we turn to Mr. Anguish, please?

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Just for the record, there was a reference made earlier to when you are funding public interest groups and the weeding out of the crackpots who get involved. I would like to go on record as saying I do not believe that your group would, in fact, represent crackpots. I wanted to say that.

I would be very interested in knowing about other circumstances that you have encountered, such as the situation you mentioned with Bell and their application to have some of the rates changed on some of the pay phones, and after the hearing, in fact, all pay phones were increased to 20 cents. Also there was an increase in the rates on northern long distance telephone calls. Could you submit to us a list of other situations like that where there seems to be no logical reason for the resulting regulations or the resulting increase?

Dr. Duncan: If I understand your request it is where a final decision from a regulatory tribunal does not appear to be consistant with whatever topics were discussed during the actual hearing. Certainly, we could prepare some examples for you.

Mr. Anguish: With reference to the actual funding of public interest groups, we will have to make some kind of recommendation on this, I would hope, in our final report to Parliament on or before December 19. How would you like this committee to translate your desire into a specific recommendation or legislation as to how we fund public interest groups? You heard in the hearing we had earlier with BCRR that I mentioned the possibilities of a public interest advocate, a central agency doing the funding, or the specific department or agency. Do you have a recommendation that you would like to see us passing on?

Dr. Duncan: Let me start on that. I have a couple of comments that I want Mr. Schultz to put forward that are detailed examples of the kinds of tests that could be applied. But let me begin first by stating that I think it would be very important if you would look at the kinds of funding, not the source, for a moment.

There is a distinction between core funding, special project funding, and cost for a particular hearing. Core funding is a function, I think, of governments. Once you get into special funding, or costs for a particular hearing, I think it is questionable as to the degree of involvement of a government versus somebody else.

In deciding who should get core funding, and I do not think you can decide, I would suggest you should not decide that it come from one department. it should be available from several,

[*Traduction*]

qui justifieraient peut-être des lignes de conduite d'application générale; dans les autres, tout dépend de l'industrie et du sujet concernés.

M. MacLellan: Je vous remercie.

Le président: Je donne la parole à monsieur Anguish.

M. Anguish: Je vous remercie, monsieur le président. Je voudrais verser au compte rendu de nos délibérations, à propos d'une remarque faite tout à l'heure concernant la nécessité d'éliminer les groupes farfelus qui désirent bénéficier d'un financement public, qu'à mon avis vous n'êtes pas un groupe de farfelus. Je voulais que ce soit clair.

J'aimerais savoir si vous avez eu connaissance d'autres cas du type de celui que vous avez mentionné au sujet de Bell et de sa demande d'augmentation de tarifs sur certains téléphones payants, qui s'est traduite finalement, après l'audience, par une augmentation uniforme de 20 cents sur tous les téléphones payants, de même que l'augmentation des tarifs d'appels téléphoniques interurbains dans le Nord. Pourriez-vous nous citer d'autres exemples pour lesquels il semble que l'on ne puisse expliquer logiquement la réglementation ou l'augmentation auxquelles on est parvenu en fin de compte?

M. Duncan: Si je comprends bien votre question, elle s'applique aux cas où la décision prise en définitive par un organisme de réglementation ne semble pas conforme aux sujets qui ont été traités lors des audiences. Bien sûr, nous sommes prêts à vous préparer une liste.

M. Anguish: En ce qui concerne le financement dans la pratique des groupements d'intérêt public, j'imaginequ'il faudra que l'on fasse une recommandation à ce sujet dans notre rapport définitif qui sera présenté au Parlement le 19 décembre ou avant cette date. Quel genre de recommandations voudriez-vous que notre comité fasse en matière de financement des groupements d'intérêt public? Vous avez entendu, lors de l'audience que nous avons eue précédemment avec le Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation, que j'ai mentionné la possibilité d'un défenseur de l'intérêt public, d'un organisme central chargé du financement ou d'un financement effectué par chaque organisme ou ministère concerné. Quelles recommandations voudriez-vous que nous fassions?

M. Duncan: J'aimerais que monsieur Schultz vous expose en détail les différents critères que nous aimerions voir appliquer, mais je voudrais tout d'abord vous dire qu'il vous faut tout d'abord examiner les types et non les sources de financement.

Il faut établir une distinction entre le financement de base, le financement de projets spéciaux et le coût d'une audience particulière. Le financement de base est une fonction qui, à mon avis, appartient au gouvernement. Dès que l'on parle de financement de projets spéciaux ou de remboursement du coût d'une audience particulière, je me demande dans quelle mesure la participation d'un gouvernement est légitime.

En se qui concerne le financement de base, je ne pense pas que vous ayez à décider. Je vous propose de ne pas prendre de décision et de la laisser aux soins du ministère concerné.

[*Text*]

but subject always to the same criteria. A particular hearing on a pipeline may not involve most of the departments of government other than energy, then let them have access to some funding to deael with that particular issue.

The kind of criteria they apply—I will let Mr. Schultz pick it up.

Mr. Schultz: To work it backwards and deal with the question of criteria for costs awards, and some of the same criteria would apply to general funding, I think the first thing that is required is a general statement of policy that costs will be awarded to groups of a certain nature, for example, public interest groups. You might want to include small business associations or farmers because, as we say in our brief, there are related problems in terms of participation and organization that have to be overcome. Having establish that as a general policy, knowing generally who can apply for costs, award the costs on the basis of a group that has represented an identifiable interest for starters, an interest that is not an insignificant interest, to avoid trivial representations if you like. Perhaps to put it another way, a substantial interest as well as an identifiable interest.

• 1250

Fourthly, that there be no success criteria involved, on the general principle that there are no winners and losers in a regulatory proceeding. What is being sought is the identification of the public Interest—with a capital P and a capital I—as opposed to all the little public interests that have come there to grind their axe, and that the participation has been responsible. Of course, only the tribunal can decide whether someone has participated responsibly, but that solves the gadfly problem and the obstreperous group.

Finally, that it is generally accepted that there be some criteria involving having made a useful contribution, that you have done something productive at the hearing. That has been phrased in a variety of ways by a variety of tribunals, some more restrictive than others. Some say you have to contribute, for example, to a better understanding of the issues.

The Chairman: You are talking about core funding now.

Mr. Schultz: No, I am talking about costs and I will come to the core funding in a moment. Whatever costs that are awarded have to be reasonable, and costs that were necessarily incurred to participate, so that there is control over overspending and that kind of thing, or squandering money. The scheme of costs should be designed to encourage consolidation. Where two or three groups are there representing substantially the same interest, representing that interest should be worth a certain amount and not three times that amount because three groups happen to be representing it. If groups do not want to co-operate, then they might each get one-third, or something like that. So in that way you can encourage people, knowing that they would have to meet that criterion at the end, to organize at the beginning.

[*Translation*]

Plusieurs ministères pourront intervenir, mais toujours en fonction du même critère. C'est ainsi qu'une audience portant sur la construction d'oléoducs n'impliquera pas d'autres ministères du gouvernement que celui de l'Énergie et c'est à lui de décider du financement sur ce point particulier.

Je laisse à monsieur Schultz le soin de préciser les critères qui devront être appliqués.

M. Schultz: Revenons en arrière et parlons des critères d'indemnisation des coûts qui s'appliqueront en partie au financement de base. Je pense tout d'abord qu'il faut faire une déclaration générale de politique indiquant que les coûts des groupes d'une certaine nature, par exemple des groupements d'intérêt public, pourront être remboursés. On pourra par exemple faire figurer les petites associations professionnelles ou les fermiers car, comme nous le disons dans notre mémoire, il convient d'éviter les problèmes de participation et d'organisation qui se posent. Une fois que l'on s'est doté d'une politique générale et que l'on sait de manière générale qui peut demander le remboursement de ses coûts, il conviendra d'indemniser les différents groupements qui représentent un intérêt identifiable et non négligeable afin d'éviter l'intervention de groupes n'ayant aucune représentatitivé.

Il faudra ensuite que l'on n'indemnise pas les groupes en fonction du succès qu'ils ont obtenu, en partant du principe fondamental qu'il n'y a pas de gagnant et de perdant dans la procédure de réglementation. Ce que l'on veut, c'est identifier l'Intérêt Public, en majuscules, et non les intérêts égoïstes de certains groupes de pression, et les participants doivent donc faire preuve de responsabilité. Bien entendu, seul l'organisme de réglementation est habilité à dire qui a participé de manière responsable, de façon à écarter les illuminés et les groupes farfelus.

Enfin, il faut, de manière générale, un certain critère établissant que la participation a été utile et que le groupe concerné a fait une intervention productive lors des audiences. Ce critère a été énoncé de différentes manières par différents organismes de réglementation, certains se montrant plus restrictifs que d'autres. Certains disent, par exemple, que l'on doit contribuer à mieux faire comprendre les problèmes.

Le président: Vous nous parlez maintenant de financement de base.

M. Schultz: Non, je parle d'indemnisation des coûts, j'en viendrai dans un moment au financement de base. Les coûts remboursés doivent être raisonnables et s'être avérés nécessaires à la participation, de façon à éviter les gaspillages. L'indemnisation des coûts devrait être conçue de façon à encourager les regroupements et, lorsque deux ou trois groupements représentent plus ou moins le même intérêt, leur intervention devrait être indemnisée une seule fois et non pas trois, car c'est le même intérêt qu'ils représentent. Si les groupes ne veulent pas collaborer, un tiers de leurs coûts sera indemnisé, par exemple. On incite ainsi les gens à s'organiser dès le départ, car ils savent que ce critère leur sera appliqué à la fin.

[*Texte*]

If I could just get to the last one. If a group has had special funding to participate in the hearings as opposed to having core funding or general funding, but have been given money specifically to participate in a hearing, there be no double recovery, they do not get costs and special funding. An example of that is the Consumers Association of Quebec who participated in the 1978 Bell rate case. They had funding from Consumer and Corporate Affairs specifically for that hearing and they did not ask for, and of course had they asked for I think they would not have received—costs.

Mr. Anguish: I have several other questions, but because of the time constraints I will not have time to ask them. I would like to conclude with a final question, if I might.

The Chairman: Just a second. I am not sure we did not cut you off. You had some criteria for core funding as well which were not contained in your brief.

Mr. Schultz: That is correct.

The Chairman: Would it not be worth while, with the permission of the members, to get this on record?

Dr. Duncan: If you want we can provide an additional written statement.

The Chairman: Could you, on the criteria? If you could provide us with these criteria for the three types of funding of which you are speaking, that would be most helpful to us and we could annex it. Continue, Mr. Anguish.

Mr. Anguish: I would appreciate it if you would submit that to us. I guess through my own personal ignorance I had no knowledge of your group until I became involved with the task force on regulatory reform and I would like you to explain to me just as briefly as possible how your group operates. For example, if I had a special interest and I wanted to intervene in something from my constituency in Saskatchewan and we had a group, an identifiable group, how do I get in touch with you to assist us? Do I have to pay you, does our group have to pay you to do that?

Mr. Schultz: We are nonprofit organization, so we do not look for money from to represent them. In terms of providing counsel, what might be called a counsel fee, there is no charge for that. Occasionally we act for groups that have some money that could cover travel expenses, and that kind of thing, and if they have the money we look to them for some reimbursement, but if they do not have it, we do not ask for it. We provide the whole thing, including payment of expert witnesses, any associated travel, and all the rest of it, out of the moneys that we receive from Consumer and Corporate Affairs, and we have to look to funding sources to keep up the supply of money. Cost awards are one possible source.

[*Traduction*]

Je terminerai en disant que lorsqu'un groupe a été subventionné tout spécialement pour participer à une audience, ce qui n'est pas la même chose qu'un financement de base, s'il a reçu spécialement de l'argent pour prendre part à une audience, il ne doit pas pouvoir toucher deux fois, recevoir un financement spécial et se faire rembourser ses coûts. On peut citer l'exemple de l'Association des consommateurs du Québec qui a participé aux audiences de tarifs de Bell de 1978. Cette association avait reçu une subvention du ministère de la Consommation et des Corporations pour participer spécialement à ces audiences et elle n'a pas demandé le remboursement de ses coûts; elle ne l'aurait d'ailleurs pas obtenu, je pense.

M. Anguish: J'ai plusieurs autres questions à vous poser mais je n'aurai pas le temps de le faire en raison des limites qui nous sont imposées. J'aimerais vous poser une dernière question pour conclure, si cela est possible.

Le président: Excusez-moi une seconde. Je ne suis pas sûr que l'on vous a laissé finir. Vous deviez préciser certains critères de financement de base qui ne figurent pas dans votre mémoire.

M. Schultz: C'est exact.

Le président: Ne serait-il pas utile, avec la permission des membres du comité, que cela figure dans le compte rendu de nos débats?

M. Duncan: Si vous le désirez, je pourrai vous remettre un mémoire écrit supplémentaire.

Le président: En exposant ces différents critères? Nous vous serionz très reconnaissants si vous pouviez nous exposer par écrit ces différents critères concernant les trois types de financement dont vous nous parlez. Nous pourrions ensuite les joindre à notre dossier. Vous pouvez poursuivre, monsieur Anguish.

M. Anguish: Je vous serais reconnaissant de nous exposer ces différents critères. J'ignorais tout simplement que vous existiez avant de prendre part aux travaux du groupe de travail sur la réforme de la réglementation, et j'aimerais que vous nous indiquiez aussi brièvement que possible comment fonctionne votre organisation. Si, par exemple, j'ai un intérêt particulier à défendre et que je veuille intervenir dans mon canton en Saskatchewan, et si je faisais partie d'un groupe identifiable, comment pourrais-je vous contacter? Dois-je vous payer, demandez-vous de l'argent pour intervenir?

M. Schultz: Nous sommes une organisation sans but lucratif, de sorte que nous ne demandons pas d'argent aux personnes que nous représentons. En ce qui concerne les services fournis par un avocat, nous ne demandons pas d'honoraires. Il se peut parfois que nous intervenions en faveur de groupements ayant suffisamment d'argent pour rembourser nos frais de déplacements et des choses du même genre; s'ils ont l'argent, nous leur demandons de nous rembourser, mais uniquement s'ils ont l'argent. Nous fournissons tout, y compris le paiement des experts cités comme témoins, les déplacements, etc., grâce à la subvention que nous octroie le ministère de la Consommation et des Corporations, et il nous faut trouver des sources de financement pour disposer de suffisamment de fonds. L'indemnisation de nos coûts constitue une source possible.

[*Text*]

The difficulty that the centre has is that essentially it is a law firm and there are restrictions on advertising, so people do have difficulty getting to know about us. We try to get the name around, but we do have difficulty in publicizing our existence. Groups hear of us generally by word of mouth, or perhaps they see our move in a newspaper. Very often we get a letter or a telephone call from someone saying; I have a problem; can you act for me?

• 1255

Now, a lot of these problems are individual problems that can be solved by legal aid and we refer them to legal aid, but if it is the kind of thing that legal aid would not cover, if it involves a group, for example, wanting to get involved in a telephone rate case, then we will discuss it with them and find out what their concern is. Sometimes people can resolve their problems just by writing a letter and we give them informal advice on that.

Dr. Duncan: We will give you in an appendix to the brief a statement of the kind of criteria that we apply when a request comes in. But be you a federal or a provincial group involved in either a federal or a provincial problem, we would start off by saying: what do think your problem is?; if you are representing an ongoing group, can we train you to deal with your problems so that you can handle it without our intervention next time and, if not, can we actually provide you with full service?

If so, can you reimburse any of our costs, and if not can we get costs while we are doing it, and if not then I guess it comes out of our general funds. You take all of those applications for those kinds of support and present them to the board and the board says: we have limited resources; these are the ones which we think have the most need.

Mr. Anguish: Thank you.

Mr. Crosby (Halifax West): Would you deal with a Saskatchewan problem, I mean a purely Saskatchewan as opposed to federal?

Dr. Duncan: Yes, we would.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman. I take it Mr. Roman is now in British Columbia for the British Columbia rate case applications. I am almost in a conflict of interest when I deal with the centre for public interest because I was involved with Andrew Roman right off the bat, which does not necessarily mean that I agree with everything you said. In fact, I was a bit shocked by your comments, especially on Cabinet review. Indeed, in your brief you do not talk about Cabinet review. Is it because when you drafted it there was still a case in front of the Supreme Court and you felt it would be improper to comment while the matter was being debated or under advisement?

[*Translation*]

L'une des difficultés du Centre c'est qu'il est en fait une société juridique, ce qui implique des restrictions en matière de publicité, de sorte que les gens entendent difficilement parler de nous. Nous essayons de nous faire connaître mais nous avons de la difficulté à le faire. Généralement, les groupements entendent parler de nous par quelqu'un ou voient notre nom dans les journaux. Souvent, nous recevons une lettre ou un appel téléphonique de quelqu'un qui nous dit: «J'ai un problème; pouvez-vous me représenter?»

Souvent, la plupart de ces problèmes sont de nature individuelle et peuvent être résolus par l'aide juridique et nous les renvoyons à l'aide juridique mais, si ce n'est pas le cas, s'il s'agit par exemple d'un groupe qui veut intervenir dans une affaire de tarifs téléphoniques, nous en discutons et nous cherchons à voir de quoi il est question. Parfois, les gens peuvent résoudre leurs problèmes en nous envoyant une simple lettre et nous leur donnons des conseils de manière officieuse.

M. Duncan: Dans une annexe à notre mémoire, vous trouverez le genre de critères que nous appliquons lorsqu'on nous présente une demande. Que vous soyez un groupe impliqué dans une affaire fédérale ou provinciale, nous commencerons par vous demander: quel est votre problème? Si vous représentez un groupe permanent, est-il possible de vous dispenser une certaine formation pour que vous puissiez vous passer de notre intervention la prochaine foit et, sinon, est-on véritablement en mesure de vous fournir un service complet?

Dans l'affirmative, êtes-vous en mesure de nous rembourser une partie de nos coûts, sinon, est-il possible de se faire indemniser de nos coûts, sinon, il faudra que cela sorte de nos frais généraux. Toutes ces demandes dans des domaines variés sont alors présentées à notre conseil d'administration et le conseil nous dit: nous avons des ressources limitées, voilà quelles sont les demandes pour lesquelles il est le plus urgent d'intervenir.

M. Anguish: Je vous remercie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Êtes-vous prêts à intervenir sur un problème de la Saskatchewan, je veux dire à un problème propre à la Saskatchewan n'ayant rien à voir avec le fédéral?

M. Duncan: Oui.

Le président: Monsieur Deniger:

M. Deniger: Je vous remercie, monsieur le président. Je relève que M. Roman se trouve actuellement en Colombie-Britannique pour intervenir dans une affaire de demande de tarifs. Je me trouve presque placé dans une situation de conflit d'intérêt lorsque je traite avec le Centre pour la promotion de l'intérêt public, car j'ai travaillé aux côtés d'Andrew Roman dès le départ, ce qui ne veut pas nécessairement dire que je suis toujours d'accord avec vous. En fait, j'ai été très surpris par certaines de vos observations, tout particulièrement au sujet du contrôle exercé par le Cabinet. Vous n'en parlez d'ailleurs pas dans votre mémoire et j'imagine que cela vient du fait qu'au moment où vous l'avez rédigé, l'affaire était encore devant la Cour suprême et que vous avez jugé qu'il n'était pas convenable d'en parler avant que l'affaire ne soit tranchée?

[*Texte*]

Mr. Schultz: No, I think it was just simply an oversight. We picked on a number of things that we particularly wanted to deal with and the fact that this decision came out made that a topic that we wished to deal with.

Mr. Deniger: I was very interested in the decision because I was also counsel with the Canadian Transport Commission and then I was an assistant to a minister, so I learned de facto the process by which Cabinet appeals are prepared.

What you are basically saying is that you do not disagree with Cabinet appeals; you think they should exist. Where you differ is that there should be ground rules for those appeals. Basically, the rules of natural justice, I think, are the ones that you would seek.

Mr. Schultz: Or at least some principle of fairness that applies so that everyone has a fair crack at saying their piece, even if it is not a full scale kind of hearing.

Mr. Deniger: For example, if it was a Bell rate application case, you would not want the Cabinet to be saddled with the factum that would be up to the ceiling and you would want Cabinet basically to have to rule, if any, because that to me is more a question of fact than a question of law. There is not much of principles or policy in the Bell rate application except perhaps the salary contract, but that is something else. You do not really see Cabinet being that much involved in that kind of decision.

Dr. Duncan: No, rather than our position on Cabinet appeals as the small issue, let us start with the point of how we think an appeal should be handled. We believe the policy should begin with a directive. The concept of Cabinet appeals is the last resort that should be used. Appeals are generally to the courts but if you must have a Cabinet appeal, if it is decided that for whatever political reason that is the appropriate route, then let there be some ground rules on how it is handled.

Mr. Deniger: Basically you would go to the federal court, if it was an error in law, and you would go to the Cabinet for anything else that could be of specific interest to you.

Dr. Duncan: I would rather have a Cabinet directive to that commission and then go to the federal court on whether or not the commission has properly applied the directive, rather than an after-the-fact policy formulation behind closed doors.

Mr. Deniger: Let us talk about staff participation in decision making. You mentioned in your opening statements, but you do not have it in your brief, that you feel the staff should be basically cross-examined up front and centre so you could have a crack at them. Where does the process stop, because after the hearing has concluded, after all the evidence has been gathered, it is only normal for the commissioner to rely upon a few choice persons in whatever the commission might be to give him some information that he can take or discard.

[*Traduction*]

M. Schultz: Non, je pense que c'était un simple oubli. Nous avons relevé un certain nombre de choses dont nous estimions devoir parler et le fait que cette décision ait été alors rendue nous a amené à parler de ce sujet.

M. Deniger: Je me suis beaucoup intéressé à cette décision car j'ai aussi occupé les fonctions d'avocat auprès de la Commission canadienne des transports, puis d'adjoint au ministre, de sorte que je connaissais de première main la façon dont les appels auprès du Cabinet étaient préparés.

Vous nous dites donc, en substance, que vous n'êtes pas contre les appels interjeté auprès du Cabinet et qu'à votre avis, il faut qu'ils existent. Là où vous n'êtes plus d'accord, c'est qu'à votre avis il convient d'établir des règles de base pour ces appels. De manière générale, je pense que ce sont les règles de la justice naturelle que vous voudriez voir appliquer.

M. Schultz: Ou du moins certains principes d'équité permettant à chacun d'avoir la chance de s'expliquer même s'il ne s'agit pas d'une audience en bonne et due forme.

M. Deniger: Dans le cas, par exemple, d'une affaire de demande de tarifs de Bell, vous ne souhaiteriez pas que le Cabinet croule sous une pile de documents et vous souhaitez que le Cabinet se charge avant tout de décider s'il doit faire quelque chose, car il me semble qu'il s'agit là davantage d'une question de fait que d'une question de droit. Il n'y a pas véritablement de questions de principe ou de politique qui intervienne dans une demande de tarifs de Bell, à l'exception peut-être de la question des contrats salariaux, mais c'est une autre question. Vous ne pensez pas vraiment que le Cabinet doive intervenir autant dans ce genre de décisions.

M. Duncan: Non, plutôt que de nous prononcer sur les appels interjetés auprès du Cabinet, parlons de la façon dont, à notre avis, un appel devrait se dérouler. Nous estimons qu'une directive doit être à l'origine de la politique. Des appels devant le Cabinet ne devraient intervenir qu'en dernier ressort. De manière générale, les appels devraient se faire auprès des cours de justice mais, si l'on doit avoir des appels interjetés auprès du Cabinet, si l'on décide que c'est là une solution appropriée pour une raison politique quelconque, il faut établir un certain nombre de règles de base concernant leur déroulement.

M. Deniger: De manière générale, vous aimeriez que l'on s'adresse à la cour fédérale s'il s'agit d'une question de droit et au Cabinet dans tous les cas susceptibles de vous intéresser particulièrement.

M. Duncan: Je préférerais envoyer une directive du Cabinet à la commission puis m'adresser à la cour fédérale pour savoir si la commission a appliqué correctement la directive plutôt que de formuler après coup la politique à huis clos.

M. Deniger: Parlons de la participation du personnel à la prise des décisions. Vous en avez parlé dans votre déclaration mais vous n'en dites rien dans votre mémoire. A votre avis, le personnel devrait être contre-interrogé sous toutes les coutures pour que vous puissiez le sonder. Où doit-on s'arrêter, car une fois que l'audience est terminée, que tous les éléments de preuve ont été recueillis, il est tout à fait normal que le commissaire fasse appel à quelques personnes triées sur le volet

[*Text*]

I do not really think you should be a party to that document. If, indeed, the staff person prepared for the commissioner information at the start which he circulated, then I think you would have a point and you should make a case and have the person on the stand.

• 1300

Dr. Duncan: Let me try again to express it in terms of an objective. First of all, he who hears the case should decide it.

Mr. Deniger: Yes.

Dr. Duncan: that raises a variety of subsidiary issues; I am going to focus now only on one Staff members do not hear the case, the commissioners do. The commissioners make the decision, not the staff member. There is a very well established rule of law that any evidence received by a commissioner, which is relevant to his formulating his final opinion, is evidence, and should be treated as such. We ignore that rule, and I think to our detriment.

I have no problem with ongoing discussions with staff. I was a staff member of a commission for a long time and I fully understand it. But once we sat down and said that this was a particular piece of evidence, information which we felt as staff should be brought to the attention of the Commission, we stood back and said: Is it going to affect the decision in a particular case, and if so, then the other parties get to see it; and our staff people took the stand and were cross-examined.

Mr. Deniger: I agree with that because I think one of the biggest problems that the centre has, or any other person in this country, is the regulatory lag. The time between the evidence and the decision-making is abnormally long, to a point where the data that the decision is based upon is often not the data that were presented at the hearing. When that is the case, yes indeed, bring the guys back, put them on the stand. The problem is, if I am commission counsel, and I write an opinion to the commissioner on a point of law, then you would . . .

Dr. Duncan: That is solicitor-client privilege. As far as I am concerned, you are the counsel for that Commission. On the other hand, if I happen to be the Director of Licensing and I say, "I think this guy ought to get it and not that guy, because I think he is more likely to meet the terms and conditions that we are going to apply," I want that guy on the stand. I want to know why he has come to that conclusion.

Mr. Deniger: I would agree it that was his conclusion before the hearing, but not after the hearing, because it will never stop. Then why not have the Commissioner on the stand?

[*Translation*]

pour lui donner un certain nombre d'informations dont il peut faire son profit ou qu'il peut rejeter.

Je ne vois pas vraiment pourquoi vous devriez prendre connaissance de ce document. Si, par contre, le personnel a élaboré l'information destinée au commissaire au début de la procédure, je pense que votre argument est valable et qu'il est normal de pouvoir interroger le personnel.

M. Duncan: Laissez-moi encore vous préciser nos objectifs: avant tout, celui qui entend une affaire doit être celui qui la juge.

M. Deniger: Oui.

M. Duncan: Cela entraîne un certain nombre de corollaires et je ne vous en citerai qu'un. Les membres du personnel n'entendent pas l'affaire, ce sont les commissaires qui s'en chargent. Ce sont les commissaires qui prennent les décisions et non les membres du personnel. Une règle bien établie en droit veut que toute preuve portée à la connaissance d'un commissaire et qui l'amène à rendre sa décision définitive doit obéir aux règles de la preuve. Nous n'en tenons pas compte et je pense que c'est dommage.

Je n'ai rien contre les entretiens avec le personnel au cours de la procédure. J'ai été membre du personnel d'une commission pendant très longtemps et je le comprend parfaitement. Il nous est arrivé cependant de disposer d'une information, d'un élément de preuve qui, à notre avis, devait être porté à l'attention de la commission et, après nous être demandés: «Est-ce que cela va influer sur la décision dans ce cas particulier et, dans l'affirmative, les autres parties doivent en prendre connaissance», les membres de notre personnel se sont prêtés en tant que témoins au contre-interrogatoire.

M. Deniger: Je suis d'accord avec vous car j'estime que l'une des plus grandes difficultés qu'éprouve le Centre et les différents participants dans le pays, porte sur les retards de la réglementation. Le délai qui sépare les audiences de la prise de décision est beaucoup trop long, au point même que, souvent, les données d'information sur lesquelles se fonde la décision ne sont pas celles qui ont été présentées lors des audiences. Lorsque cela s'impose, je suis d'accord, il faut faire témoigner les membres du personnel. Le problème qui se pose alors, si je suis un avocat de la commission et si je rédige une opinion à l'intention du commissaire sur un point de droit, vous allez alors . . .

M. Duncan: Cela fait partie des relations normales entre un avocat et ses clients. En ce qui me concerne, vous êtes l'avocat de cette commission. Par contre, si le directeur du bureau des licences dit à la commission: «Je pense qu'il faut accorder une licence à telle personne et non à telle autre parce qu'à mon avis, celle-ci devrait davantage répondre aux conditions et aux critères que nous voulons appliquer», je veux qu'il puisse être amené à témoigner et pouvoir lui demander pourquoi il en est venu à cette conclusion.

M. Deniger: Je suis d'accord avec vous si c'était là sa conclusion avant l'audience, mais non après l'audience car on

[*Texte*]

Dr. Duncan: I think if you start with the assumption that what you will do is that any statement received by the commissioners before the start of the hearing will go in, as a staff member I will just simply wait until the hearing stops; then I will hand in all my opinions. I do not think you can use the time of the hearing. I think it has to be the intent of the information. If it is the summary of the facts, I am not nearly as worried about it.

Mr. Deniger: There is a provision in the National Transportation Act that I am sure you are familiar with, and I am not too sure whether it is in the CRTC Act, that the commissioner does have the power to appoint counsel to represent the public interest. I think it is Section 54 of the National Transportation Act. I am not too sure if it was used. I know it was not used when I was there. I do not know if it has since been used. Do you think it should be used and, indeed, how effective do you think it would be?

Mr. Schultz: I think that gets into the area of the office of the public interest advocate and it raises the same problems. I think if you look at telephone rate cases or CTC proceedings in airline cases, who would get the benefit of that counsel? Which party would the commission choose? I see that as being almost an *amicus curiae* role, he is not representing anybody. He is almost representing himself, in a sense.

It is a concept that I have difficulty understanding. Either the counsel is given to a party who is there, which I do not see happening, or the commission wishes to receive the advice of an independent counsel. There are none in front of them, so they appoint someone to assist them, presumably, on matters involving jurisdiction, or something like that. I cannot see him taking an active role in the factual proceeding.

Mr. Deniger: Just to refer back to Cabinet appeals and your concept of fairness. Obviously, you do not feel that it is fair now, and when you talk in your brief about judicial things, you talk about the deck being stacked against you. But let us talk about Cabinet now. Do you think the deck is stacked against you in Cabinet appeals?

Mr. Schultz: In Cabinet appeals? Oh, sure.

Mr. Deniger: Elaborate.

M. Schultz: Just the example I gave of the correspondence that was filed with CRTC in the Saudi contract. I do not get to go and chat with Mr. Fox.

Mr. Deniger: You could, because you see, that was a CRTC decision that is appealed to the Cabinet. It is not appealed to the Minister; it is appealed to the Cabinet, of which the Minister will probably be the one who presents the paper for it,

[*Traduction*]

n'en finira jamais. Pourquoi alors ne pas appeler à la barre le commissaire?

M. Duncan: Si vous pensez que l'on peut simplement règler le problème en disant que seules les opinions reçues par le commissaire avant l'audience pourront faire l'objet d'un contre-interrogatoire, je peux vous dire qu'en tant que membre du personnel je me contenterai d'attendre tranquillement la fin de l'audience avant de faire part de mes opinions. Je ne pense pas que la tenue de l'audience soit un critère valable. Il faut que ce critère soit le contenu de l'information.

M. Deniger: Il existe dans la Loi nationale sur les transports une disposition que vous connaissez sûrement, et je me demande si elle ne figure pas aussi dans la Loi sur le CRTC, aux termes de laquelle le commissaire a le pouvoir de nommer un avocat pour représenter l'intérêt public. Je pense que c'est l'article 54 de la Loi nationale sur les transports. Je ne sais pas si elle a déjà été utilisée. Je sais qu'elle n'a pas été utilisée lorsque j'y étais et je ne sais pas si l'on s'en est servi par la suite. Pensez-vous que l'on pourrait y avoir recours et quelle serait son efficacité selon vous?

M. Schultz: Je pense que cela nous ramène au bureau de défense de l'intérêt public et que cela pose les mêmes problèmes. A mon avis, si vous examinez des affaires de tarifs téléphoniques ou de procédures de la CCT dans les affaires de sociétés de transport aérien, qui va bénéficier de cet avocat? Quelle partie va choisir la commission? J'envisage ce rôle comme étant celui d'un ami de la cour, il ne va représenter personne et, dans un sens, il ne représentera pratiquement que lui-même.

Il s'agit là d'une notion que j'ai des difficultés à comprendre. Cet avocat doit, soit être mis au service de l'une des parties présentes, ce que je conçois difficilement, soit servir à donner des conseils indépendants à la commission. Il peut se faire que la commission ne dispose pas d'avocat et qu'elle nomme quelqu'un pour l'aider sur les questions de compétence ou des choses du même genre. Je ne vois pas cet avocat jouer un rôle actif sur les questions de fait.

M. Deniger: Revenons rapidement aux appels devant le Cabinet et à la question d'impartialité. De toute évidence, vous ne pensez pas que la procédure soit impartiale à l'heure actuelle et, lorsque vous nous parlez des questions judiciaires, vous nous dites que les dés sont pipés. Mais j'en reviens à la question du Cabinet. Pensez-vous que les dés soient pipés et que la procédure des appels interjetés devant le Cabinet vous défavorise?

M. Schultz: En ce qui concerne les appels interjetés devant le Cabinet? Certainement.

M. Deniger: Voulez-vous préciser, s'il vous plaît?

M. Schultz: Prenez l'exemple que je vous ai donné au sujet de la correspondance concernant le contrat avec l'Arabie Saoudite déposée auprès du CRTC. Je n'ai pas le privilège de discuter avec monsieur Fox.

M. Deniger: Vous auriez pu, car il s'agissait d'une décision du CRTC dont on fait appel auprès du Cabinet. L'appel n'est pas porté devant le ministre mais devant le Cabinet qui sera sûrement représenté par le ministre, et rien ne vous empêche

[*Text*]

and there is nothing to prevent you from seeing him. If I were an assistant I would certainly recommend, if you asked for it, that you all the Minister.

Dr. Duncan: I think the point that bothered me about particular decisions being rendered by the Supreme Court and how we now are interpreting it, is the fact that literally the presentation of the facts will not be shown to us. We have no idea what the case is against us.

• 1305

Mr. Deniger: But your opponent does not leave it either.i

Dr. Duncan: Oh, no. I am not saying that it is unduly harsh on us as distinct from anyone else. I made the point earlier that I do not see any reason why Bell Canada and a Bell rate case has to go through the same kind of shenanigans we do. I happen to believe that they have far more experts who can sit there thinking about the same problem and perhaps come up with what is going on behind the scenes than we do. But why should either of us go through it? If it is a factual statement of, these are the issues, why not present it? If it is a statement, these are the arguments. Even the summary of our own arguments, we do not get to see.

Mr. Deniger: A final question, Mr. Chairman. Do you think they should be strict? We have strict conflict guidelines now, because there has always been the possibility of an incestuous relationship between the regulator and the regulatee. Now we have guidelines that basically say that a senior bureaucrat or public servant cannot work for a company for one or two years following his departure from the commission. Do you think it should apply the other way around also? If someone has been with CP or Air Canada or Bell, who is now working for CRTC, the Air Transport Committee or the Railway Transport Committee or the CRTC in a rate decision-making capacity, do you think that should apply also?

Dr. Duncan: I have no position on that. I would like to see the conflict guidelines apply to all commissioners. I would like to see them apply in a much broader way. I think there are far too many exemptions right now, but as to whether they should apply in reverse, I must admit I have never really thought about it.

Mr. Deniger: Thank you, very much.

The Chairman: Are there any supplementary questions? Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax-West): In the interchange, Mr. Duncan, I think something was lost. You described yourself as a law firm. I asked, after Mr. Anguish, would you deal with a purely Saskatchewan matter and you said, yes. Then somebody said you were out in British Columbia, but you are out in British Columbia on a federal matter, are you not? Is British

[*Translation*]

de le voir. Si j'étais l'un de ses adjoints, je vous recommanderais sans aucun doute, si vous le demandiez, de voir le ministre.

M. Duncan: Je pense que ce qui m'inquiète le plus au sujet des décisions prises en particulier par la Cour suprême et sur la façon dont nous les interprétons, c'est qu'il nous sera tout à fait impossible de prendre connaissance des faits. Nous n'aurons aucune idée de l'argumentation qui nous sera opposée.

M. Deniger: Votre opposant ne l'a pas lui non plus.

M. Duncan: Non, bien sûr. Je ne dis pas que la procédure nous défavorise plutôt qu'un autre. J'ai dit précédemment que je ne voyais pas pourquoi Bell Canada, dans une affaire de tarifs, devrait être ballotée d'un côté et de l'autre comme nous le sommes. J'estime d'ailleurs qu'il y a chez Bell davantage d'experts en mesure de se pencher sur un problème particulier et de trouver peut-être une solution satisfaisante que chez nous. Mais pourquoi, eux comme nous, devoir en passer par là? S'il y a un exposé des faits et des questions en litige, pourquoi ne pas nous les communiquer? Pourquoi ne nous dit-on pas voilà l'exposé des faits, voilà les arguments. Nous ne pouvons même pas voir le résumé de notre propre argumentation.

M. Deniger: Une dernière question, monsieur le président. Pensez-vous que l'on doive établir des règles strictes? Ainsi, nous avons à l'heure actuelle des règles strictes en matière de conflits d'intérêt parce que l'on a toujours eu peur que les responsables de la réglementation et les assujettis à cette réglementation entretiennent des relations coupables. Nous avons maintenant des règles qui disent en substance qu'un haut fonctionnaire ou un admnistrateur principal ne peut entrer au service d'une entreprise privée moins de deux ans après avoir quitté une commission. Pensez-vous qu'il faille aussi appliquer cette règle dans l'autre sens? Si quelqu'un, par exemple, a travaillé pour le compte du CP, d'Air Canada ou de Bell, et qu'il est maintenant au service du CRTC, du Comité des transports aériens, du Comité des transports ferroviaires ou du CRTC en tant que responsable des décisions en matière de tarifs, pensez-vous qu'on devrait lui appliquer cette règle?

M. Duncan: Je n'ai pas d'opinion à ce sujet. J'aimerais que les règles en matière de conflits d'intérêt s'appliquent à tous les commissaires. J'aimerais qu'elles s'appliquent de manière beaucoup plus générale. Je pense qu'il y a beaucoup trop d'exemptions à l'heure actuelle. En ce qui concerne cependant la nécessité d'une application dans l'autre sens, je dois reconnaître que je n'ai pas vraiment réfléchi à la question.

M. Deniger: Je vous remercie beaucoup.

Le président: Quelqu'un veut poser une question supplémentaire? Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il me semble, monsieur Duncan, que quelque chose a été laissé dans l'ombre. vous vous décrivez vous-mêmes comme une société juridique. Je vous ai demandé, après l'intervention de monsieur Anguish, si vous prendriez en charge une affaire relevant purement de la Saskatchewan et vous m'avez répondu par l'affirmative. On vient

[*Texte*]

Columbia Telephone not a federally controlled agency? Is that not a CRTC hearing?

Mr. Schultz: It is a CRTC hearing.

Mr. Crosby (Halifax-West): How would you get to deal with? In your present organizational framework, how would you get to deal with a matter in New Brunswick?

Mr. Schultz: We would simply be contacted by a group in New Brunswick, and we have been contacted by . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, but what would you do as an organization? You have no status in New Brunswick, have you?

Mr. Schultz: Oh, if it came to actually needing a lawyer down in New Brunswick before a provincial board I suppose one of us would either have to get certification in New Brunswick or get a New Brunswick lawyer to do it. But we would provide . . .

Mr. Crosby (Halifax West): I just want to point out, so that the committee will know, that it will be hard for an organization to operate nationally in this legal advocacy deal.

Dr. Duncan: We use lawyers who are outside of the people we have on staff. We also use members of the board. But more frequently when we are contacted at the provincial level what they are looking for is training. They are usually an organization that is setting up for a long battle or a series of battles on a particular issue, and what they want is experience and training. There is a tremendous amount of that going on.

Mr. Crosby (Halifax West): I think there is a need for a national organization providing legal services.

The Chairman: Mr. Cook.

Mr. Cook: To be very brief, gentlemen, I note in your brief that you did not address the question of the appointment of people to regulatory bodies and boards, and so forth. Is that because you are perfectly happy with the system as it now operates, or is it that you felt there were many more important things to comment on?

Dr. Duncan: We also did not deal with the constitutional split. No, I do not think we have taken a position on that at all.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Are there further questions?

Mr. Kane (Consultant for the Committee): Mr. Chairman, just one brief question, please. You touched very briefly upon the issue of Cabinet review and then judicial review, and I am wondering about the issue specifically of judicial review

[*Traduction*]

de nous dire maintenant que l'un d'entre vous était en Colombie-Britannique mais il s'agit d'une question fédérale. C'est bien le cas? La société téléphonique de Colombie-Britannique n'est-elle pas un organisme contrôlé par le fédéral? Ne s'agit-il pas d'une audience du CRTC?

M. Schultz: C'est une audience du CRTC.

M. Crosby (Halifax-Ouest): De la façon dont vous êtes organisé à l'heure actuelle, comment allez-vous être amené à prendre en charge une affaire du Nouveau-Brunswick, par exemple?

M. Schultz: Nous serions tout simplement contactés par un groupe du Nouveau-Brunswick et nous avons été contactés par . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, mais que pourriez-vous faire en tant qu'organisation? Vous n'avez aucune existence légale au Nouveau-Brunswick, n'est-ce-pas?

M. Schultz: Oh, s'il s'agit en fait qu'un avocat plaide devant une commission provinciale du Nouveau-Brunswick, j'imagine que soit l'un d'entre nous devra se faire agréer par le Nouveau-Bruswick, soit qu'on engagera un avocat du Nouveau-Brunswick pour comparaître. Mais nous serons en mesure de fournir . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voulais simplement souligner le fait, à l'intention du comité, qu'il sera difficile à une organisation d'agir au niveau national sur ce genre de problèmes juridiques.

M. Duncan: Nous avons recours à des avocats extérieurs à notre personnel. Nous utilisons aussi des membres de notre conseil. Le plus fréquemment, cependant, c'est que les gens qui nous contactent au niveau provincial ont besoin surtout d'une formation. Il s'agit généralement d'une organisation qui se prépare à livrer une longue bataille ou une série de batailles sur une question particulière et qui désire acquérir une formation et de l'expérience. Il y a énormément d'affaires de ce genre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que l'on a besoin d'une organisation nationale fournissant des services juridiques.

Le président: Monsieur Cook.

M. Cook: Je serai bref, messieurs, en faisant remarquer que dans votre mémoire vous n'avez pas parlé de la question des nominations des responsables au sein des organismes et des commissions de réglementation. Est-ce parce que vous êtes totalement satisfaits de la façon dont le système fonctionne à l'heure actuelle ou parce que vous aviez beaucoup d'autres choses beaucoup plus importantes à dire?

M. Duncan: Nous n'avons pas parlé non plus des divergences constitutionnelles. Non, je ne pense que nous ayons pris position dans ce domaine.

M. Cook: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions supplémentaires?

M. Kane (consultant auprès du Comité): Monsieur le président, j'aimerais poser rapidement une question. Vous avez mentionné rapidement la question du contrôle du Cabinet et de l'examen judiciaire, et je me demande ce qu'il en est précisé-

[*Text*]

because, as you have noticed in the discussion paper, that matter is not addressed directly. In the over-all scheme of regulatory reform, how important is the matter of judicial review?

Mr. Schultz: Judicial review is what keeps boards and agencies honest. If courts tell an agency it has absolute power and if you assume that power corrupts, then absolute power corrupts absolutely. I think it is simply a question of where an agency perchance steps out of bounds you have an opportunity to do something about it and make sure that you do get your fair shake and that the board knows that as well.

Dr. Duncan: The role of judicial review becomes more and more important as the legislation clearly sets down the objectives of regulation and some of the basic guidelines of what is to be achieved by the tribunal. Then you have a bench-mark that you can test the tribunal against. It is a difficult thing to apply where there are no guidelines, where the tribunal is given carte blanche in a certain area; judicial review is a very difficult route to follow.

• 1310

Mr. Schultz: If I might just make one final point on that, we refer in our paper to the difficulty of judicial review in the federal court. What is happening, because of the setup of the Federal Court Act, is that a very worth while purpose is being ultimately defeated. Many decisions by tribunals slip through the gap between Section 18 and Section 28. In Section 28 there are three conditions you have to meet. It has to be a decision and it has to be quasijudicial. I cannot remember the third one, but if you do not meet all three criteria you are out of court.

I have been involved in cases where you are out of court on those criteria. In one case we got a 20-page document from the Atomic Energy Control Board and the court said it was not a decision, even though the Atomic Energy Control Board called it a decision when they wrote it—and things like that.

In Ontario, for example, under the Judicial Review Procedure Act, it is far more flexible. All the remedies against boards, whether they are by injunction, mandamus, prohibition, are under the act, and whatever the remedy would have been at common law, it is now judicial review. Under the Federal Court Act you have enshrined this notion of a quasi-judicial decision as opposed to something else, and you have to establish under the old common law criteria that it is a quasijudicial criterion. It is that kind of thing where decisions are falling through and judicial review is being inhibited.

The Chairman: In conclusion, could we order that we annex your brief as an appendix to your record? I would like, on behalf of everyone here, to thank you for your brief and for

[*Translation*]

ment en matière d'examen judiciaire, car, vous avez pu le constater dans notre document de discussion, ce sujet n'est pas traité directement. Dans le cadre général de la réforme de la réglementation, quelle est l'importance de la question de l'examen judiciaire?

M. Schultz: L'examen judiciaire, c'est la peur du gendarme pour les commissions et les organismes de réglementation. Si les tribunaux confèrent à un organisme des pouvoirs absolus et si l'on part du principe que le pouvoir corrompt, le pouvoir absolu corrompt alors absolument. Je pense qu'il s'agit simplement de s'assurer que lorsqu'il arrive à un oragnisme de s'égarer, vous aurez la possibilité d'intervenir pour le remettre dans le droit chemin et il faut que la commission le sache elle aussi.

M. Duncan: Le rôle de l'examen judiciaire devient de plus en plus important à mesure que la législation précise davantage les objectifs de la réglementation et les grandes lignes régissant les activités de l'organisme de réglementation. On dispose alors de critères de référence sur lesquels on peut juger l'organisme de réglementation. L'application devient difficile lorsqu'il n'y a pas de lignes de conduite et que l'organisme de réglementation reçoit carte blanche dans un certain domaine; l'examen judiciaire n'est pas toujours facile à appliquer.

M. Schultz: Je voudrais faire une dernière observation à ce sujet. Nous parlons dans notre mémoire de la difficulté de procéder à un examen judiciaire à la cour fédérale. En raison de la façon dont est rédigée la Loi sur la cour fédérale, une procédure bien intentionnée est en fait détournée. De nombreuses décisions prises par les organismes de réglementation parviennent à se glisser entre l'article 18 et l'article 28. Aux termes de l'article 28, il faut que trois conditions soient remplies. Il faut qu'il s'agisse d'une décision et qu'elle soit quasi-judiciaire. Je ne me souviens pas de la troisième condition mais, si elles ne sont pas remplies toutes les trois, la cour n'est pas compétente.

J'ai pris part à des affaires dans lesquelles la cour s'est déclarée incompétente en appliquant ces critères. Dans un cas précis, la Commission de contrôle de l'énergie atomique avait élaboré un document de 20 pages et la cour a déclaré qu'il ne s'agissait pas d'une décision, bien que la commission l'ait intitulé décision lorsqu'elle l'a rédigé. Voilà ce qui se passe.

La procédure est plus souple en Ontario avec la Judicial Review Procedure Act. Tous les moyens de recours à l'encontre des commissions, que ce soit par la voie d'injonction, de mandamus ou de défense de statuer sont prévus par la loi, et tous les moyens de recours disponibles en common law font désormais partie de l'examen judiciaire. La Loi sur la cour fédérale a repris la notion de décision quasi-judiciaire en l'opposant au reste, et l'on doit déterminer s'il s'agit d'une décision quasi-judiciaire en fonction des anciens critères de common law. Voilà sur quoi nous achoppons et ce qui vient contrarier l'examen judiciaire.

Le président: En conclusion, pouvons-nous ordonner que l'on annexe votre mémoire à notre dossier? Je voudrais vous remercier au nom de tous de votre exposé et de votre témoignage

[*Texte*]

your testimony today. Also for the undertaking to provide us with further information. If it is of any consolation to you, I can assure you that I think every member of our committee and staff wants to ensure that we have that balance of input when we are dealing with regulatory reform. You have been a very integral part of that. On behalf of all of us, thank you.

Dr. Duncan: Thank you for the opportunity.

The Chairman: We adjourn until 2 o'clock when we will be hearing from the Government of Ontario.

AFTERNOON SITTING

• 1415

The Chairman: We will come to order. We are continuing with our reference into regulatory reform and this afternoon we have with us Mr. Alan Gordon from the Government of Ontario and his assistant, Beverly Ward. Mr. Gordon, just by way of introduction, is the Assistant Secretary of the Cabinet for Ontario, is responsible for Ontario's regulatory reform program and is also the Ontario representative to the federal provincial consultative committee on regulatory reform.

We are particularly delighted to have you with us this afternoon because you have been in this area a lot longer than we have. We look forward to benefiting from your advice and from your experience. Thank you very much for being here, Mr. Gordon.

Mr. A Gordon (Assistant Secretary of the Cabinet, Government of Ontario): Thank you, Mr. Chairman. I am not sure about the benefit part but I am always happy to have a chance to chat about some of the things we have been trying to do in Ontario in terms of our experience. Also, I am delighted that your committee is taking the interest that it is in this subject. Quite frankly, as I will try to point out a little further along, one of our prime problems, in terms of the whole issue, is the question of understanding, attitude and approach that is being taken. The interest your committee is taking in that regard is most helpful in terms of adding to the interest and the attention that is being given to the subject.

If I could, I would like to summarize for a little bit. I know you have been handed a great pile of paper and we can give you a ton or more in addition if you wish. May I quickly assure you it was at your request, not at mine, that we burdened you with paper, but it does indicate the scope and some of the things that are going on. Those are virtually all internal working papers and not confidential in any way. However, they are not designed for publicity other than the odd news release that is in there, or something like that, or for public distribution. So they were not written with the public in mind; rather, they are papers relating to the functions that have been going on for the last three or four years in this subject.

[*Traduction*]

aujourd'hui ainsi que de l'engagement que vous avez pris de nous apporter des informations supplémentaires. Si cela peut vous rassurer, je puis vous garantir que tous les membres du comité et de notre personnel s'efforcent de recueillir en toute impartialité les diverses opinions qui peuvent s'exprimer au sujet de la réforme de la réglementation. Vous avez bien joué votre rôle et, au nom de tous, je vous remercie.

M. Duncan: Je vous remercie de nous avoir donné la chance de comparaître en ces lieux.

Le président: Nous allons suspendre la séance jusqu'à 14 heures et nous entendrons alors le Gouvernement de l'Ontario.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous poursuivons nos audiences au sujet de la réforme de la réglementation et, cet après-midi, nous avons parmi nous monsieur Alan Gordon, représentant du Gouvernement de l'Ontario, et son assistante, Beverly Ward. Monsieur Gordon, à titre d'introduction, le secrétaire adjoint du Cabinet de la province de l'Ontario est responsable du programme de réforme de la réglementation de l'Ontario et représente par ailleurs l'Ontario au sein du Comité consultatif fédéral-provincial sur la réforme de la réglementation.

Nous sommes très heureux de vous accueillir parmi nous aujourd'hui car vous vous intéressez à la question depuis beaucoup plus longtemps que nous. Nous espérons pouvoir bénéficier de vos conseils et de votre expérience. Je vous remercie d'être venu, monsieur Gordon.

M. A Gordon (secrétaire adjoint du Cabinet, gouvernement de l'Ontario): Merci, monsieur le président. Je ne suis pas sûr de pouvoir vous être utile mais j'acueille avec plaisir la possibilité de discuter avec vous de notre expérience et de ce que l'on s'efforce de faire dans ce domaine en Ontario. Je me félicite par ailleurs de voir que votre comité s'intéresse comme il le fait à ce domaine. Pour être franc, et je m'efforcerai d'y revenir plus tard, l'un de nos principaux problèmes dans ce domaine en général est une question de compréhension, d'attitude et de façon de voir les choses. Le fait que votre comité s'intéresse à cette question nous est très utile car il permet de renforcer l'attention que l'on y accorde.

Je vais essayer de résumer, si vous le voulez bien. Je sais que l'on vous a remis des quantités de documents et nous pouvons vous en rajouter quelques tonnes si vous le désirez. Je voudrais préciser tout de suite que c'est à votre demande et non à la mienne que l'on vous a inondés de documents, mais ces documents ne traduisent pas toute la portée et, dans une certaine mesure, la nature de nos réalisations. Ces documents sont pratiquement tous à caractère interne, ce sont des documents de travail qui n'ont rien de confidentiel. Toutefois, ils ne sont pas destinés à être rendus publics à part quelques communiqués de presse qui peuvent s'y trouver. Ils n'ont pas à être diffusés dans le public, de sorte qu'ils n'ont pas été rédigés en fonction du public. Ils se contentent d'exposer les différentes fonctions qui existent depuis trois ou quatre ans dans ce domaine.

[*Text*]

I would like to try to sketch very briefly how the effort got started in Ontario and the context within which we are working at the present time. I guess the first visible evidence of the realization of the need for some changes came in our province with the appointment of an internal working staff committee headed by the now Deputy Minister of Health, Tom Campbell, who was in the cabinet office at that time. It came out with an initial report that they called a customer service report, which contained a number of recommendations.

The impetus for that I believe started in the premier's office with a realization that times have changed and there is some very real need for taking a second look at how things are going. Obviously, in the context of proposition 13 and the various happenings around it, although that came later, it was not unique to our province, or anything new or different; it is just how it happened with us. But the realization was there, and I think basically the need for some kind of look at how we are doing things was given impetus by two different factors.

One, of course, is the basic change in attitude on the part of the public. Their attitude towards government and their expectations of what government should deliver over the years has been very marked. We noted a general dissatisfaction, if you will, with governments. I need not go into that with you people. You are all too familiar with the dichotomy of what I term "my freedom is your regulation". That is, in order for me to have the freedom to do what I want, you people, for goodness sake, make rules to stop everybody else from doing this, that and the other thing. We must protect everything else.

A little story I have used a number of times which to me brings home the change in attitude over the last 30-odd years is a very simplistic one perhaps, but it may help to illustrate my point. When I was a little tad, during World War II actually, I lived in a little town south of Hamilton called Hagersville and we had the New York Central Railway running through there at a great rate of speed. When I was in about Grade 2 or 3 one of my classmates was killed, and that had an indelible impression on me for obvious reasons. One of my impressions was the strong and marked reaction throughout the community. Perhaps it was reinforced in the press and on radio, I do not know, but it certainly was in the school and at church and at home and so on. That reaction was, if you do not obey the rules you will get killed; you have got learn to do what you are told. That idea was reinforced very strongly.

• 1420

About two years ago, a 12-year-old was killed at the Pape Avenue crossing in Scarborough in East Toronto and the reaction was quite different. It was very strong and very vehement: The government has got to put in an overpass, it is a dangerous crossing, the government should de something about this situation. The municipal government, in this case, with the railways, spent $.5 million putting in an overpass.

[*Translation*]

J'aimerais exposer brièvement d'où sont parties les initiatives prises en cette matière en Ontario, ainsi que la situation dans laquelle nous nous trouvons à l'heure actuelle. J'imagine que le premier signe visible que l'on se rendait compte de la nécessité de certains changements dans notre province a été la création d'un groupe de travail interne dirigé par le sous-ministre actuel de la Santé, Tom Campbell, qui était à l'époque au bureau du Cabinet. Ce groupe de travail a publié un premier rapport intitulé «Rapport sur les services aux clients» contenant un certain nombre de recommandations.

Je pense que l'initiative est partie du bureau du premier ministre, qui s'est rendu compte que les temps avaient changé et qu'il convenait véritablement de revoir la façon dont on avait l'habitude de faire les choses. Bien entendu, dans le cadre de la proposition 13 et des différentes répercussions que cela a eu par la suite, ce genre d'initiatives n'était pas propre à la province et ne représentait pas quelque chose de nouveau ou de différent; tout simplement, cela s'est traduit de cette façon. Toutefois, la prise de conscience était là et je pense que deux facteurs expliquent cette nécessité de revoir les choses.

L'un concerne, bien entendu, le changement d'attitude de la part du public. Au cours des années, le public a beaucoup évolué au sujet du gouvernement et de ce que l'on pouvait en attendre. On a constaté qu'il y avait un mécontentement général au sujet des gouvernements. Je ne vous en dirai pas davantage, vous êtes trop familiarisés avec le paradoxe qui veut que «ma liberté soit votre réglementation». C'est-à-dire que pour que j'aie la liberté de faire ce que je veux, établissez pour l'amour de Dieu des règles qui empêcheront les autres de faire ça, et ça, et encore ça.

Laissez-moi vous raconter une petite anecdote dont je me suis servi souvent et qui témoigne, à mon avis, du changement d'attitude survenu au cours de ces 30 dernières années, d'une manière peut-être simpliste, mais qui ne permet toutefois de bien me faire comprendre. J'ai vécu mon enfance au cours de la Deuxième Guerre mondiale dans une petite ville au Sud d'Hamilton, du nom d'Hagersville, et les trains du New York Central Railway la traversaient à toute vitesse. L'un de mes camarades de classe a été écrasé sur la voie alors que j'étais en deuxième ou en troisième année et cela m'a véritablement marqué pour des raisons évidentes. L'une des impressions qui me restent c'est que toute la collectivité a réagi très fortement. Je ne sais plus si la presse ou la radio s'en est mêlée, mais je me souviens bien que l'on en parlait à l'école, à l'égise, à la maison, etc. Cette réaction était la suivante: vous allez vous faire tuer si vous ne respectez pas les règles; il faut apprendre à faire ce que l'on vous dit. Ces principes étaient réaffirmés constamment.

Il y a deux ans, un enfant de 12 ans s'est fait écraser sur le passage à niveau de l'avenue Pape de Scarborough, dans l'Est de Toronto, et la réaction a été tout à fait différente. Cette réaction a elle aussi été violente et très marquée: le gouvernement doit faire un passage surélevé, le passage à niveau est dangereux, le gouvernement doit remédier à la situation. A cette occasion, le gouvernement municipal, en collaboration

[*Texte*]

I watched this very carefully because I was involved in this process by that time and had become interested in the change in public attitude. The public response—I do not know about the private one—was, No one is going up 40 feet to go across that overpass, it is another example of a waste of public money, they should have done something else. I do not know whether it should have been an underpass or what. This spring a man was killed at the Pape Avenue crossing, and how? They put up a 12-foot wire fence all the way along the side of that track, and someone cut a hole in the fence in the first week because the shopping centre is across the way. Nobody is going to go up over that silly thing. So people still go across the tracks.

What I am trying to illustrate is that although human nature has not changed, the attitude toward government certainly has; that is, the government should do everything for the people regardless—measure the unmeasurable, quantify the unquantifiable and regulate the unregulatable, or whatever the term is. That is something I think our government and yours and others have wakened up to: the fact that we have had a major change while we were growing.

The other side of the coin was the prosperity, which has helped do us in. We found during the period of prosperity, and certainly this was so for me as an assistant deputy minister in the government, that if you had a problem you looked at it and decided what you would do, and you did not worry too much about what was happening in other jurisdictions, other areas within the government itself, let alone outside. So you kept adding on and adding on, and eventually these things started to bump into each other. There was the realization that with the economic conditions changing we do not have enough to do all we want; the demands are still increasing at some great rate, but the resources are not limitless and so on. That gave rise in our government to a feeling that we should do something, and if we are going to clean up why do we not stop doing some of the things that we do not need to be doing and use the resources and the energies or whatever we may have to do what we can?

Those are the two bases upon which it started. It did start in the premier's office with the premier and some of his cabinet colleagues and that to us has been a pretty important element. We are pretty mundane about the way we approach things so the buzzwords we have been using are that we want to improve the way we do business.

The customer service report that I talked about, and other activities, gave rise to a look at things and an identification of the fact that there are four basic elements to good service, as far as the government is concerned, that they were interested in doing something about. The first is the public's ability to get information or help or whatever they need—access to the government. The second is the need for a staff that is properly

[*Traduction*]

avec les compagnies de chemins de fer, a consacré $0,5 millions à la construction d'un passage surélevé.

J'ai suivi de près cette affaire car j'étais déjà impliqué dans les questions de réforme à l'époque, et je m'intéressais aux changements d'attitudes du public. Je ne sais pas ce que l'on en a dit dans le privé, mais l'opinion publique a alors été la suivante: il n'est pas question d'emprunter ce passage surélevé et de passer 40 pieds au-dessus de la voie. Voilà encore du gaspillage de fonds publics, les responsables auraient dû faire autre chose. Je ne sais pas si c'est un passage souterrain ou autre chose que l'on voulait. Au printemps dernier, un homme s'est fait écraser sur le passage à niveau de l'avenue Pape et que s'est-il passé? On a dressé un grillage de 12 pieds de haut tout le long de la voie et, dès la première semaine, quelqu'un a percé un trou dans le grillage parce que le centre d'achat est de l'autre côté de la voie. Il n'est pas question que l'on emprunte le passage surélevé et les gens continuent à traverser la voie.

Ce que je m'efforce de faire comprendre par là c'est que, si la nature humaine n'a pas changé, l'attitude vis-à-vis du gouvernement a changé, elle; c'est-à-dire que l'on attend tout du gouvernement et qu'on lui demande de mesurer l'incommensurable, de quantifier l'inquantifiable et de réglementer l'inréglementable, si je peux m'exprimer ainsi. Je pense que c'est quelque chose dont notre gouvernement, votre gouvernement et d'autres se sont rendu compte: une évolution importante s'est produite au cours des années.

La prospérité a elle aussi joué un rôle. Nous avons appris à nous dire pendant la période de prospérité, et c'était certainement mon cas en tant que sous-ministre adjoint au sein du gouvernement, que si nous avions un problème, il suffisait de l'examiner et de décider ce que l'on allait faire, sans s'inquiéter de ce qui se passait dans d'autres juridictions, dans d'autres secteurs du gouvernement et encore moins à l'étranger. On se contentait donc d'en rajouter et les incompatibilités ont fini par apparaître. Nous nous sommes aperçus, à mesure que la situation économique évoluait, que nous n'en avions pas assez pour satisfaire toutes nos demandes; que la demande continuait de progresser rapidement mais que nos ressources n'étaient pas illimitées, etc. Notre gouvernement a donc eu le sentiment qu'il fallait faire quelque chose et, puisqu'il fallait faire un nettoyage, pourquoi ne pas arrêter de faire des choses inutiles et de consacrer les ressources et les énergies rendues disponibles à d'autres choses indispensables?

Voilà les deux facteurs à la base de notre action. L'initiative est partie du bureau du premier ministre, du premier ministre lui-même et d'un certain nombre de ses collègues au sein du Cabinet, et c'est là pour nous une considération importante. Nous faisons très attention aux mots et nous avons pris l'habitude de dire que nous cherchons à améliorer la façon dont nous faisons les choses.

Le rapport sur les services rendus aux clients dont je viens de parler, ainsi que d'autres actions, nous ont permis d'identifier quatre composantes de base d'un service de qualité au sein du gouvernement et que l'on s'efforce de mettre en pratique. Premièrement: il faut que le public soit informé, assisté ou aidé d'une manière ou d'une autre pour avoir accès au gouvernement. Deuxièmement: le personnel doit être formé et motivé

[*Text*]

trained and motivated and so on to be able to handle things. The third is the resources, including the information itself, that will allow them to do their job and allow the people to get what they need. And fourth is rules that make sense, because it does not do any good at all to have total access, with people able to reach the right person, to have that person properly trained and motivated and equipped with information, and then say, "I know it sounds silly but those are the rules and you have to live by them."

We feel, and have felt, that the only way to really cope with this is to look at the whole picture and not try to deal with the rules in isolation or the access in isolation, or the informational needs or the training or whatever. That is the approach that was used. We started with a number of basic premises, the first being that we must attack all the factors if we are going to have any success. The second is that it involves the entire government, and real change, to be effective, will have to happen within our ministries, within the organizational units, the boards or whatever it might be, in order to make it work. Laying it on them just does not work, and telling people to do it differently, even by cabinet directive or by legislation itself, will not make people do things unless they are of a mind to do them.

• 1425

We have a couple of strange expressions. One is that just because it works in practice it does not have to work in theory. All the theoretical, organizational, economic and other analyses do not necessarily make it happen. Yet if people are of a mind to make things happen they will do so, no matter what the organization.

That leads me to my next point, which is that there is no point in establishing new structures. We feel we have enough organizational structures, we have enough power, we have enough laws, we have enough everything, if we can only make them work. It is trying to make the system work that has been the key to it. In the context of using the resources that we have, we have deliberately not set up any separate or additional organization, nor set any budget for it.

As a matter of fact, when I was appointed to the cabinet office for this purpose, with the responsibility for things like regulatory reform and customer service and some others since, I was told very frankly by the premier's deputy that I had no staff, no money, no budget, no power, so I could go ahead and do whatever I wanted. Or, to look at it another way, I have all the resources of the government, I have direct access to the premier and the cabinet, I can tap any area in the government as a co-ordinator, so if I could get them to do it, the world is my oyster. In effect, we have the whole operation. I found that very challenging. Quite frankly, I do not know if I could have operated happily under another guise.

[*Translation*]

convenablement pour que tout se passe bien. Troisièmement: il faut que ce personnel dispose des ressources suffisantes, y compris en ce qui concerne l'information, pour lui permettre de faire son travail et d'offrir aux gens ce dont ils sont besoin. Quatrièmement: il faut que les règles établies aient un sens parce qu'il ne sert à rien de faire en sorte que les gens aient accès à l'administration et soient en mesure de contacter la personne compétente, disposant de la formation et de la motivation nécessaires et recevant toute l'information indispensable pour se voir dire en fin de compte: «Je sais, ça va vous paraître stupide, mais voilà quelles sont les règles et il faut s'y conformer.»

Nous avons pensé et nous pensons que la seule façon de s'attaquer au problème est d'adopter une démarche globale et non de s'attaquer aux règles en oubliant la facilité d'accès, les besoins d'information ou les nécessités de la formation. Voilà quelle a été notre démarche. Nous sommes partis à la base d'un certain nombre de principes. Le premier consiste à dire que l'on doit s'attaquer à tous les facteurs en même temps si l'on veut avoir quelque chance de réussir. Le deuxième, que pour que le changement soit véritable, il faut que la totalité du gouvernement y participe: l'ensemble de nos ministères, toutes les unités d'organisation, les commissions, etc. Il ne sert à rien de les forcer et l'on ne peut pas changer les gens par décret: une directive du Cabinet ou même une loi du Parlement ne les fera pas changer à moins qu'ils soient décidés à le faire.

Nous employons des formules qui peuvent paraître étranges. Une d'entre elles consiste à dire que pour qu'une chose puisse être mise en pratique, elle ne doit pas nécessairement fonctionner en théorie. Toutes les analyses portant sur la théorie, l'organisation ou l'économie ne font pas nécessairement avancer les choses. Par contre, si les gens veulent réagir, ils le feront quel que soit le type d'organisation dans lequel ils se trouvent.

La suite logique de mon discours c'est qu'il est inutile d'établir de nouvelles structures. Nous estimons avoir d'ordes et déjà suffisamment de structures d'organisation, suffisamment de pouvoir, suffisamment de lois, etc., il suffit de faire fonctionner le tout. La clé c'est de faire en sorte que le système fonctionne. En ce qui concerne l'utilisation des ressources, c'est délibérément que nous n'avons pas étali d'organisation supplémentaire ni prévu de budget pour ce faire.

D'ailleurs, lorsque j'ai été nommé à mon poste actuel au sein du Cabinet et que l'on m'a chargé de questions comme la réforme de la réglementation, le service fourni aux clients et d'autres choses encore par la suite, l'adjoint du premier ministre ne m'a pas caché que je n'aurais pas de personnel, pas d'argent, pas de budget, pas de pouvoir, de sorte que j'étais libre de me mettre au travail et d'entreprendre ce que je voulais. Vu sous un autre angle, je dispose de toutes les ressources du gouvernement, j'ai directement accès au premier ministre et au Cabinet, je peux m'adresser à tout les secteurs du gouvernement en tant que coordonnateur, de sorte que, si j'arrive à motiver les gens, tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes. Mon travail porte sur l'ensemble du

[*Texte*]

I do not know how much detail to go into, but these things I think have affected in one way or another, what we have done. For example, the matter of budget. When we got into the information access program there was a great demand by management people and others that we set up a budget and find out how much extra this was going to cost. We said, it is not going to cost any extra because the people do not take it out of their hides. They can stop doing some of the things they are doing, and take it out of their own budgets and so on. If they look upon it as a separate operation from their day-to-day one, because what else is government for but service, then it is not going to work. That was one of our big hurdles in getting through the system: to get them to understand it is built in and part of the operation; it is not an add-on or an extra or something you can assign somebody different to.

• 1430

Admittedly, I was assigned. I was borrowed from a ministry and they were told they had the privilege of paying my salary. The co-ordinators were appointed in each ministry from within, but no additional staff was added to it.

Another premise is that since attitude is the key element, we should concentrate on those things that would help to reinforce or change or develop the kind of attitude we are looking for. Basic to that attitude is this: is there some way we can have less involvement by the government is everything we are looking at? Is there a way we can do it? By that, I do not mean withdrawing services that are needed; rather, is the first answer always to create something new which the government must operate or fund or whatever in order to resolve the problem? So we have taken that as a basic premise and moved along with it.

The only other premise, one that was very clearly stated to me when I got involved, is that we are not going to have any great revolutionary changes. We are not going to have a major overhaul in the structure of government, we are not going to have any major legislation. We are going to concentrate on those things that we think are achievable, do what we can in those areas, and gradually let the momentum build. Do not try to do it by massive input and so on.

It may be a little inappropriate, but I was rather amused by Tex Enemark, who was in B.C. and who came onto the scene a few months after I did. He came down and asked what we were doing and I tried to explain the approach we were using. He said, we do not have to pussyfoot around British Columbia like you do in Ontario. We are setting up a ministry of deregulation and we will tell them what to do. We will tell departments, we will introduce the legislation and that will be it.

[*Traduction*]

système et je trouve ça très intéressant. Pour être franc, je ne sais pas si je me serais senti à l'aise dans un autre système.

Je ne sais pas si je dois entrer davatage dans les détails mais toutes ces choses ont influé sur notre comportement d'une manière ou d'une autre. Prenons par exemple le budget. Lorsque nous avons entrepris le programme d'accès à l'information, les gestionnaires et d'autres personnes nous demandaient instamment que l'on établisse un budget afin de savoir combien ça allait nous coûter de plus. Nous avons répondu en disant que cela n'allait rien coûter de plus, parce que les gens n'auraient pas à sortir l'argent de leurs poches, qu'il leur suffisait d'arrêter de faire certaines choses qu'ils faisaient jusqu'alors, de la prélever sur leurs propres budgets, etc. Si l'on se met à considérer les services fournis aux clients comme une opération distincte des opérations courantes, rien ne va plus, car c'est justement là la raison d'être du gouvernement. Ce fut là le principal obstacle à notre intervention; il a fallu faire comprendre à tout le monde que cela faisait partie intégrante de l'ensemble des opérations et qu'il ne s'agissait pas d'un rajout ou d'une activité supplémentaire que l'on pouvait confier à un spécialiste.

Je dois reconnaître que j'ai été affecté à ce poste. J'ai été détaché par un ministère à qui l'on a octroyé le privilège de payer mon salaire. Les coordonnateurs ont été nommés à l'intérieur de chaque ministère mais ils n'ont pas été dotés de personnel supplémentaire.

La notion d'attitude étant fondamentale, nous sommes partis par ailleurs du principe que l'on devait insister sur tout ce qui pouvait contribuer à modifier le type d'attitudes que l'on voulait changer ou à renforcer celles que l'on voulait obtenir. Nous nous sommes posés au départ la question suivante: est-il possible de moins faire intervenir le gouvernement dans tout ce que nous cherchons à réaliser? Comment cela est-il possible? Il ne s'agit pas par là de supprimer des services nécessaires mais de créer quelque chose de neuf au sein du gouvernement, de façon à résoudre les problèmes. Nous en avons donc fait notre ligne de conduite et nous nous y sommes tenus.

L'autre principe de base, qui m'a été clairement précisé dès le départ, c'est qu'il n'est pas question de grands changements révolutionnaires. Nous n'allons pas bouleverser la structure du gouvernement ou mettre en application une nouvelle législation totalement différente. Nous allons nous en tenir à ce qui, à notre avis, est réalisable, faire ce que nous pourrons dans ce domaine puis faire avancer tranquillement les choses. Il n'est pas question de faire des interventions radicales, etc.

Bien que ce soit peut-être hors de propos, je vous raconterai une anecdote amusante à propos de Tex Enemark, qui est apparu sur la scène de la Colombie-Britannique quelques mois après mon entrée en fonction. Il a demandé à me rencontrer et je lui ai expliqué notre démarche. Sa réaction a été de dire qu'il n'était pas question que l'on prenne des gants en Colombie-Britannique comme on le faisait en Ontario. Il avait l'intention de mettre sur pied un ministère chargé de dé-réglementer et de dire aux autres ce qu'il faut faire. Les ministères seraient informés qu'une nouvelle loi allait être adoptée et la question serait réglée.

[*Text*]

I presume you know that neither he nor they are still in existence after a year. Are you aware of this? They introduced an omnibus bill covering 50 different things for reform and one of them inadvertently wiped out an insurance company. They had to call the legislature back in order to cure that one particular problem and as a political reality they wiped out the 50. They just rescinded the whole thing, which immediately negated all the work they had done in that year. Then, of course, they wiped out the ministry after that.

• 1435

It is unfair for me to cite that, but it was a very different approach from ours. Ours has not been that way because, quite frankly, I do not believe you can tell people to change attitudes. People are going to do that all by themselves. You can help them. You can help them get better insight. You can help develop it and so on. That has been a key element to our whole thing.

What did we do then? First we started in the customer service area. It is hard to say first, because many other things happened all at the same time. The matter of the review, for example, of legislation. This year, 1980, is our decennial review of legislation and regulation, so we asked every ministry to go through to see not just if it matches legally but it this trip is necessary; that kind of questioning. What is the need that requires this kind of legislation? Is there any other way you can do it? Is there someone else who can do it? Does it duplicate, overlap, are there gaps, et cetera. And do it from a policy and administrative standpoint rather than from the legalistic standpoint. I do not know how many times we have been told, Oh, our lawyers assure us that this piece of legislation is absolutely foolproof; no problems at all. We can be protected all the way on that one. We sometimes get so concerned with protecting to make sure it makes legal sense that we lose sight of why we want to do it in the first place. That is the kind of question we are trying to raise.

I have used the word "access" a number of times. That is a word that we coined, in a way in our own government, because some of us had observed that governments sometimes spend a lot more energy getting information out to people than they do in making themselves available to people to get the information they want when they need it.

The example I use there is that as a resident of downtown Toronto I am not the least bit interested in a brochure that tells me what is involved in getting septic tanks and tile beds and so on, because I doubt if they would let me put one in my backyard anyway. However, as soon as I buy a cottage property or I move out of the city into a rural area, then I become interested and I want that information. I do not want to have to go to 18 different places to find it and I do not want to have to keep in my own mind the whole index of everything the government does. It is too complex. That has been part of our

[*Translation*]

Vous savez, j'imagine, que ni ce ministère ni son poste n'existent plus au bout d'une année. Le saviez-vous? A cette occasion, la Colombie-Britannique a déposé un projet de loi cadre portant sur 50 points différents de réforme, et l'un d'entre eux a, incidemment, supprimé l'existence d'une société d'assurances. Il a fallu réunir de nouveau l'assemblée législative pour remédier à ce problème particulier et, faisant preuve de réalisme politique, celle-ci a annulé les 50 points de la législation. L'ensemble de la loi a tout simplement été abrogé, ce qui a annulé immédiatement tout le travail que l'on avait fait cette année-là. Sur cette lancée, bien entendu, le ministère a lui aussi été supprimé.

Ce n'est pas très généreux de ma part de citer cet exemple mais il illustre une démarche très différente de la nôtre. Notre démarche vient du fait que je ne crois pas franchement que l'on puisse dire aux gens de changer d'attitude. Les gens le feront d'eux-mêmes. On peut les aider, leur faire mieux comprendre les choses, les soutenir dans leurs efforts etc. Voilà la clé de notre démarche.

Qu'avons-nous fait alors? Nous avons commencé tout d'abord par la question des services rendus aux clients. Il est difficile de dire «tout d'abord», parce que beaucoup de choses ont eu lieu en même temps. Prenons par exemple la question de la révision de la législation. L'année 1980 correspond à notre révision décennale de l'ensemble de la législation et des règlements, et nous avons donc demandé à tous les ministères de vérifier non seulement si l'ensemble se tient du point de vue juridique, mais si c'est finalement nécessaire. Pourquoi a-t-on besoin de telle ou telle législation? Y a-t-il d'autres moyens de parvenir aux mêmes fins? Quelqu'un d'autre peut-il s'en charger? Y a-t-il des doubles emplois, des chevauchements de compétence, des vides législatifs, etc.? Les ministères ont été invités à examiner la question sous l'angle administratif et politique et non sous l'angle juridique. On nous a dit je ne sais combien de fois: nos avocats nous assurent que cette législation ne présente aucune faille, il n'y a rien à craindre. Nous sommes totalement protégés. Parfois, nous cherchons à nous protéger et à soigner l'aspect juridique des choses et nous oublions ce que nous voulions faire à l'origine. Voilà le genre de question que nous nous efforçons de poser.

J'ai utilisé à plusieurs reprises le terme «accès». C'est un mot que notre gouvernement a repris à son compte car nous nous sommes aperçus que les gouvernements consacraient souvent davantage d'énergie à soutirer les informations aux gens qu'à mettre cette information à la disposition de ceux-ci.

Je vous dirai par exemple qu'en tant que résidant du centre-ville de Toronto, une brochure portant sur la construction des fosses septiques et des radiers ne m'intéresse pas car cela m'étonnerait de toute façon qu'on me laisse en installer une dans ma cour. A partir du moment cependant où j'achète un chalet et où je sors de la ville pour aller à la campagne, là, la question m'intéresse et j'ai besoin de cette information. Je n'ai pas envie de m'adresser à 18 endroits différents pour me la procurer et je n'ai pas en tête la table des matières de toutes les activités du gouvernement. La question est trop complexe.

[*Texte*]

problem. We bombard people with thousands and thousands of pieces of information, but not necessarily at the time they want it. So we are trying to turn things around and make ourselves accessible to citizens, make it possible for citizens to reach us.

We start off with telephones, of cours. In our province, for example, I was astounded to learn that apparently we transact in excess of 100 million telephone calls a year, and we are peanuts compared to you people. So we thought that might be a place to look. We looked at things like the listings in the telephone book and we had a lot of help from Bell Canada on this. The blue pages are coming out now. You have probably been appraised of that. Have you met with Roger August yet? We are working very closely with him on this sort of thing to try to get plain language.

Three years ago, if you wanted a birth certificate in Ontario you had to know who the registrar general was in consumer and commercial relations. Today if you want a birth certificate you look it up in the telephone book. You look under the b's for birth. It sounds silly, but boy, it has an impact; little things in terms of allowing people to reach us. The simple matter of asking people to put their phone number at the top of letters reduced incoming calls on our Queen's Park switchboard by 6,000 a day. They were calls asking how to find somebody. It is not just finding them, it is the time, the effort and the energy of going here and then going there. That sort of thing—the frustration to people.

We also found that we were not accessible to people equally across the province. The first year, which was almost three years ago now—three books ago; phone books come out once a year in different parts of the province—there were something like five listings for the Ontario government in the little Forest-Arkona phone book down on Lake Huron, and almost 700 in Toronto. That is hardly equal access. Then of course, if they wanted any service they had to phone long distance and so on, so we introduced a policy of toll-free calling.

• 1440

We concentrated on some other things like mail services, how people can reach us when they want to, and on improving correspondence; a whole lot of things in that area. We established the premier's advisory committee on government services, which is a body of business and corporate people. The original chairman was Mr. Edward Dunlop, the chairman of Sun Newspaper. Unfortunately, he had to resign for health reasons, and now Douglas MacAllan, the vice-president of Imperial Oil, is chairman of it. They are trying to help us, and they have honed in on a number of things, one of which is the need to analyse the needs of the public in a real way—that is, in terms of their needs and everybody's needs—and to get some determination of the success of the service we are giving. We got into quite a process there.

[*Traduction*]

C'est ce qui fait une partie de nos problèmes. Nous bombardons les gens d'informations mais pas nécessairement au moment où ils le désirent. Il faut donc changer d'attitude et nous rendre accessibles aux citoyens, faire en sorte que les citoyens puissent nous atteindre.

Commençons par le téléphone, évidemment. J'ai été abasourdi par exemple d'apprendre que dans notre province nous acheminions apparemment plus de 100 millions d'appels téléphoniques par an, et j'imagine ce que ça doit être pour vous. Il nous a donc semblé que la question méritait d'être examinée de plus près. Nous nous sommes intéressés à des choses comme l'annuaire téléphonique et nous avons reçu beaucoup d'aide de la part de Bell Canada sur cette question. Les pages bleues sont en train de sortir. J'imagine que vous en avez eu connaissance. Avez-vous déjà rencontré Roger August? En collaboration étroite avec lui, nous nous efforçons d'adopter un langage clair et de mettre en pratique différentes réformes.

Il y a trois ans, si vous vouliez, en Ontario, un certificat de naissance, il vous fallait savoir qui était le registraire général au sein de Consommation et Commerce. Aujourd'hui, il vous suffit de consulter l'annuaire téléphonique. Cela va vous paraître bête, mais ce sont de petites choses qui ont leur importance et qui permettent aux gens de nous atteindre. Le simple fait de demander aux gens d'indiquer leur numéro de téléphone en haut des lettres qu'ils envoient, a entraîné une réduction de 6,000 appels téléphoniques envoyés à notre centrale de Queen's Park. Il s'agissait là simplement d'appels visant à rejoindre quelqu'un. Ce n'est pas seulement le fait d'avoir à trouver quelqu'un, c'est le temps et la quantité d'énergie dépensés à chercher et la frustration des gens qui attendent.

Nous nous sommes aperçu que l'on n'était pas également accessibles dans toute la province. La première année, il y a maintenant trois ans et l'on a publié depuis trois annuaires, les annuaires téléphoniques paraissaient une fois tous les ans dans les différentes régions de la province et le gouvernement de l'Ontario n'était mentionné qu'à cinq reprises dans le petit annuaire téléphonique de Forest-Arkona sur le lac Huron, contre près de 700 à Toronto. On peut difficilement parler d'égalité d'accès. Bien évidemment, si les habitants de cette région avaient besoin d'un service, il leur fallait téléphoner au moyen de l'interurbain. Nous avons donc mis en place une politique d'appels gratuits.

Nous nous sommes intéressés à un certain nombre d'autres choses telles que les services postaux, la façon dont les gens pouvaient nous joindre lorsqu'ils le désiraient, l'amélioration de la correspondance, etc. Nous avons institué un comité consultatif du premier ministre sur les services du gouvernement, organisme qui regroupe les entreprises et les milieux d'affaires. Son président était à l'origine monsieur Edward Dunlop, le président du *Sun Newspaper*. Malheureusement, il a dû démissionner pour des raisons de santé et c'est maintenant Douglas MacAllan, vice-président de l'Imperial Oil, qui l'a remplacé. Tous ces gens s'efforcent de nous aider et nous ont fait un certain nombre d'observations intéressantes telles que la nécessité d'analyser les besoins du public de manière réelle, c'est-à-dire en tenant compte de ce que les gens ont

[*Text*]

In addition, when we got into the matter of phones, asking ministries to change and to start listing in plain language what their programs are and asking them to make it possible for people to phone them toll free, that does not come automatically just by suggesting it. There is the whole matter of training staff and making them aware. It is no use having toll-free lines if somebody says, "Well, I do not know. You will have to try somewhere else. It is not my department", or whatever. It was a rather interesting process. Remember, I am on a no-budget basis and we have to train all the people who use phones. Very often the training is a problem because it is not the secretary, it is the boss who is the problem. I am not here, tell him I am out, or whatever.

So we capitalized on our system and said: Look we have staff trainers in almost every ministry and they are doing all kinds of strange things. We have a civil service commission. Let them set up the thing, and then let the ministries appoint their own people. We just did it through the deputies. That is the sort of thing we did without adding to the budget. They have done a great job across the government in that regard.

On the matter of classification, at present secretaries, receptionists and so on are not paid or recognized for their direct contact with people because that is not part of their job descriptions. We have a major classification review going on. Another one is the matter of appointments, and this is an area where I think it is essential. Remember, this started with the premier and some of his colleagues.

I have to say, so there is no confusion in this regard, that everyone does not share equally the enthusiasm of the subject. I am sure you are finding that true in your own government. It will be some time before some people are even lukewarm about it. I must say, though, it has been encouragining, the kind of development that has occurred in that regard.

But to return to appointments in the civil service, people are naturally willing to do things and to develop if they are rewarded, and sometimes the reward is only recognition of the fact that they are doing it. But if you ignore them all the time, or you do not provide that reward, or you do not give them any indication of what you want, then you cannot expect them to achieve. One of the key things, frankly, was attention, and the example I use here is in no way meant to be critical of the people involved. For example, if you have a management board that is administered, as it was most effectively, by a person who has been a general in the army, you will have a very different style of management approach than that of the former president of Eaton's. The change from that one to the other is an example of the kind of change at the senior level

[*Translation*]

vraiment besoin, puis d'évaluer le succès des services que nous fournissons. Nous avons là tout un domaine d'étude.

Par ailleurs, pour en revenir à la question des téléphones, il ne suffit pas de demander aux ministères de changer leur attitude et d'écouter directement ce que l'on pense de leurs programmes ou de permettre aux gens de téléphoner gratuitement. Il faut encore former le personnel et lui faire prendre conscience de cette nécessité. Il ne sert à rien de disposer de lignes gratuites si quelqu'un vous dit au bout du fil: «Eh bien, je ne sais pas. Demandez à quelqu'un d'autre. Cela ne relève pas de mon ministère» ou quelque chose comme ça. L'expérience a été très intéressante. Rappelez-vous que je n'ai pas de budget. Nous avons dû dispenser une formation à tous les utilisateurs des téléphones et, souvent, la difficulté ne vient pas de la secrétaire mais du patron qui lui demande de répondre par exemple: «Dites-lui que je ne suis pas là, que je suis sorti».

Nous avons donc cherché à tirer parti du système existant et nous nous sommes dits: «Puisque nous avons des responsables de la formation du personnel dans pratiquement tous les ministères qui s'occupent en ce moment de choses et d'autres, puisque nous avons une commission de la fonction publique, confions-leur cette tâche, laissons aux ministères le soin de nommer les gens qu'ils veulent.» Nous sommes tout simplement passés par l'intermédiaire des sous-ministres. Voilà le genre de choses que nous avons pu faire sans rien ajouter à notre budget. Nous avons bien travaillé dans tout le gouvernement de ce point de vue.

En ce qui concerne la classification des postes par exemple, les secrétaires, les réceptionnistes et assimilés ne sont pas payés ou récompensés à l'heure actuelle sur la base de leur contact direct avec le public, parce que cela ne fait pas partie de la description des postes. Nous sommes en train de réviser complètement tous les critères de classification. Prenons la question des nominations, que je juge essentielle. Rappelez-vous que tout est parti à l'origine du premier ministre et d'un certain nombre de ses collaborateurs.

Je dois dire, pour qu'il n'y ait pas d'équivoque, que tout le monde ne partage pas également cet enthousiasme à ce sujet et je suis sûr qu'il en est de même au sein de votre gouvernement. Il faudra attendre un peu avant que les gens se sentent à l'aise. Je dois reconnaître cependant que l'évolution, jusqu'à présent, a été encourageante.

Mais revenons à nos nominations au sein de la fonction publique. Les gens sont naturellement prêts à évoluer s'ils sont récompensés, et parfois ce sera là le seul encouragement qu'ils recevront. Par contre, si on les laisse constamment de côté, si on ne leur donne pas cette récompense ou si on ne leur indique pas ce que l'on veut, ils ne faut pas s'attendre à de grandes réalisations de leur part. L'un des facteurs clés est l'attention. Je cite souvent à ce propos un exemple qui ne se veut nullement une critique des gens concerné. Si, par exemple, votre conseil de gestion est dirigé, comme il l'a été très efficacement, par une personne ayant occupé les fonctions de général dans l'armée, le style de votre administration sera très diférent de celui de l'ancien président d'Eaton. Ce type de changements illustre bien le genre d'évolution que l'on peut enregistrer au

[*Texte*]

which has had a marked impact on the way we are doing business in terms of the service, response and so on.

I quickly want to qualify that and to say that the former secretary of the management board did the job he was asked to do at the time. It was the first round of constraints, and it was a matter of imposing those in terms of the government, of making realize the seriousness and the sensibleness of them, and so on, and he did that very effectively. But in terms of dealing with what it is and adjusting and so on, in terms of service and all the rest of it, it is a very different style of operation.

There were a number of significant changes made, I think, in temrs of senior appointments which had a marked impact on the whole system. Very often it is not what we say formally that has an impact on people, it is the kind of reaction that people get. It was a matter of appointments being regarded with attention to the need for sensitivity in the area of services, in the area of responsiveness, that sort of thing, that has been one of the important elements in it as far as we are concerned.

In the matter of information systems so that people can find out what is available, we have undertaken a fairly massive computer-based system. We have what we call our quick index, our keyword index, of government services. Calling it a system is impractical, I think, because it is a collection of so many things. Our premise has been, again, that you cannot set up, with all respect, a single information centre and expect that people will get answers. I do not know whether you are different than I am, but I think probably we are all pretty well alike. We would just as soon get the answer from the person who has the responsibility and who can give us the answer, rather than from some highly trained, very pleasant individual who has to go and ask two or three other people before you get a response.

• 1445

So we are trying to reduce to the minimum the number of connections between the citizen and the person who can provide assistance. It is not always possible to get a one-to-one, but we are trying very hard to do it. Simple things, like asking people to identify themselves, either on the phone or with name tags at public desks; so that when you talk to someone, you know with whom you have spoken, and if you want to go back you can find him. I do not like getting a, "Oh, it could not have been me you were talking to last time", or whatever it may be.

There are all kinds of these things. I hate to dwell on them unduly, but we feel they are interconnected with the matter of regulation. This may not be at all the kind of thing you have been listening to until now.

The Chairman: You are right.

Mr. Gordon: As I mentioned, every ministry was told to appoint one co-ordinator in regulatory reform and one in

[*Traduction*]

plus haut niveau et qui affecte la façon dont fonctionnent vos services.

Je dirai tout de suite que l'ancien secrétaire du conseil de gestion a bien fait le travail dont il était chargé à l'époque. Dans un premier temps, il importait d'imposer les limites à l'intérieur desquelles devait fonctionner le gouvernement pour que les personnes concernées se rendent compte du sérieux et de l'importance de la chose, ce qu'il a su faire parfaitement. Par contre, lorsqu'il s'agit de composer, de s'adapter, afin d'assurer un service donné, le type de fonctionnement devient très différent.

J'estime qu'un certain nombre de changements ont été apportés en matière de nominations au plus haut niveau, dont les conséquences se sont fait sentir sur l'ensemble du système. Très souvent, ce n'est pas ce que l'on dit officiellement qui influence les gens, c'est le type de réaction dont ils font l'expérience. Il s'agissait de procéder aux nominations en tenant des besoins d'attention des clients, de la nécessité de répondre à leur attente, ce genre de considérations étant les plus importantes à notre avis.

Dans le domaine de l'information, pour que les gens sachent ce qui était disponible, nous avons mis sur pied un programme informatique très ambitieux. Nous avons mis au point ce que l'on a appelé une table des matières à accès rapide des mots clés en matière de services offerts par le gouvernement. Ce n'est pas vraiment un système, à mon avis, parce qu'il rassemble plusieurs choses différentes. Nous sommes partis du principe, une fois encore, que l'on ne pouvait mettre sur pied un centre d'information unique et s'attendre à ce que les gens reçoivent toujours une réponse à leurs questions. Je ne pense pas que nous nous comportions différemment, vous et moi. Nous préférons tous que le véritable responsable nous donne la réponse à nos questions plutôt que de nous adresser à une personne très aimable et très bien entraînée qui va devoir consulter deux ou trois autres personnes avant de nous donner la réponse.

Nous essayons donc de réduire au maximum le nombre d'intermédiaires entre le citoyen et le responsable chargé de lui apporter une réponse. Il est parfois difficile de se passer d'intermédiaire, mais nous nous y efforçons. Nous insistons sur de petites choses comme le fait de demander aux gens de s'identifier, que ce soit au téléphone ou en personne en mettant leur nom sur leur bureau, de sorte que la personne qui s'adresse à eux sait à qui elle parle et peut les contacter de nouveau par la suite. Nous n'aimons pas que l'on nous dise: «Ce n'est certainement pas à moi que vous vous êtes adressé à dernière fois», ou quelque chose de ce genre.

Ce genre de choses se produit couramment. Je suis désolé de devoir m'y attarder aussi longuement, mais j'estime qu'elles sont liées à la question de la réglementation. Il est possible que ce que je vous dise là soit très différent de ce que vous avez entendu jusqu'à présent.

Le président: En effet.

M. Gordon: Comme je vous l'ai indiqué, chaque ministère a été invité à nommer un coordonnateur de la réforme de la

[*Text*]

customer service. That happened before I came on the scene. As so often happens in the early stages of the game, in a few cases, we had— You know, there is a certain—how shall I say it?—delicacy about removing people from office within the government service. Sometimes there is a tendency to put them in places where they cannot do any harm, and in a few cases that is where they got co-ordinators for this area. I do not want to be unkind to them because a lot of them are doing an excellent job, but we are trying to accept the reality of the situation we are in.

For example, after one of the changes that I have mentioned, but not because of lack of perception—as you know, juggles come when deputy ministers change—one deputy said, I am going to wipe out my co-ordinator and my committee and I am going to become the co-ordinator. That is what was indicated in the original thing: that the deputies have to take personal responsibility. In that case there was quite a turnaround in that particular ministry.

Each ministry was expected to report on a regular basis and to look for things they could do to improve in the regulatory area, in the services areas and so on. We have had a sort of monitoring system going in that. Now that monitoring system worked fine the first while, but before long it gradually ground down to a pro forma thing where they passed it off to the thirty-second person, who has made a career out of writing great voluminous reports of words. So it began to lose its effectiveness.

The last time around we said, Just a minute, we have a problem here. I do not know how much detail to go into, but when I raised it with the policy and priorities board of cabinet I said, Frankly, they are not even reviewing it in one policy field. The ministry is not reviewing what it is putting through, the policy field is not bothering, and there were some succinct comments made by the deputy on that subject. Giving an example of a very inappropriate claim to a regulatory reform effort, I said, if that had been reviewed at all at any level it would never have come through.

So it has become a pro forma thing. It was kind of fun to have the secretary of one of the policy fields ask me which one, and identify that that person was the one, the policy field it was in. But that is not the point. The point is that basically it was starting to slide, so we said, Next time around we want a two-pager from the deputy himself saying what significant things have you accomplished in your terms, because we want to know what your perception of significant is, and what do you think you can accomplish in the immediate future that is, in your terms, significant, and you judge what is significant. Finally, if we are really going to make headway in this game, what are the things you think should be done but cannot be, for one reason or another, and tell us why. That one is coming in this month.

[*Translation*]

réglementation et un coordonnateur des services fournis aux clients. Cela s'est fait avant que j'entre en fonction. Comme cela se passe souvent au départ, on fait preuve parfois, comment dirais-je, d'une certaine délicatesse lorsque l'on déplace les gens à l'intérieur des services du gouvernement. On essaie parfois de mettre certains responsables à des endroits où ils ne pourront pas faire de mal et c'est ce qui s'est passé pour certains de nos coordonnateurs. Je ne voudrais pas être trop sévère, car un certain nombre d'entre eux font un excellent travail, mais nous essayons d'accepter la situation qui nous est donnée.

Ainsi par exemple, lors d'un changement de sous-ministre, le nouveau-venu pourra décider de se débarrasser de son coordonnateur et de son comité et de faire lui-même le travail de coordination. C'était prévu à l'origine, étant donné que les sous-ministres devaient prendre personnellement la responsabilité de la coordination. Dans un cas précis, les choses ont véritablement changé du tout au tout dans le ministère concerné.

Chaque ministère est tenu de faire régulièrement des rapports et de chercher à améliorer les choses dan le domaine de la réglementation ou des services fournis aux clients. Nous avions élaboré un système de contrôle sur ce point. Au début, ce système de contrôle a bien fonctionné, mais au bout de quelque temps, c'est devenu une procédure automatique, la tâche étant confiée au trente-deuxième sous-fifre ayant passé sa carrière à rédiger des rapports volumineux. Son efficacité a commencé à s'en ressentir.

A un moment donné, nous nous sommes dits que ça ne pouvait plus continuer comme ça. Je ne me souviens plus de mon intervention dans les détails, mais j'ai soulevé le problème au sein de la Commission des politiques et des priorités du Cabinet et j'ai dit à cette occasion: "Franchement, il n'y a pas une seule politique qui fasse l'objet d'un contrôle. Les ministères ne contrôlent pas ce qui sort de leurs services et les sous-ministres se contentent de faire quelques remarques succinctes." Citant un exemple très caractéristique de mauvaise réglementation, j'ai déclaré que si l'on avait effectué un contrôle à quelque niveau que ce soit, les choses n'auraient pas pu se passer comme ça

La procédure était donc devenue figée. Le plus drôle, c'est que le secrétaire responsable de l'un des secteurs de politique m'a demandé dans quel domaine la chose s'était passée, et c'était justement dans son domaine. Mais la question n'est pas là. La question, c'est que nous commencions à nous écarter de notre objectif, de sorte que l'on a demandé par la suite aux sous-ministres eux-mêmes de nous fournir un mémoire de deux pages expliquant ce qu'ils avaient réalisé lors de leur mandat, parce que nous voulions savoir de quelle façon ils percevaient leur importance. Il s'agissait de leur demander ce qu'ils pensaient pouvoir réaliser à court terme et ce qui leur paraissait important d'accomplir au cours de leur mandat. Enfin, pour être sûrs de faire les choses à fond, nous leur demandions ce qui, à leur avis, devrait être fait mais qui, pour une raison ou pour une autre, ne pouvait pas l'être. Nous attendons des rapports pour le mois prochain.

[*Texte*]

Along with this, we initiated another round of reviews, which I will speak to in a moment. It was a funny thing. After two years of this I did a review with each deputy, and I would also go around and meet with them personally every so often, and without exception they said, we have got to maintain this reporting cycle, even though it is not working as well, because we need it as a reinforcement; the government needs it to keep the attention on. I kept saying, Is it not time for me to say game over, we have done our bit, these things fluctuate. I referred to past history and things like PPBS or management by objectives, or whatever other buzzwords were the great management ones. But no, they would not be at all happy to see that.

• 1450

Another area we have gone into is recognizing that we cannot find out what is in our legislation. It took us I do not know how many months to find out that there are 150 different pieces of legislation governing the keeping of records in the private sector. Some articling student spent several months digging that up. So we are trying to catch up with the world; we are computerizing our legislation and it will be on line by next spring. That is going to have a marked impact, far more impact than people realize at this time, I think, because it will allow you to compare and see where the overlaps are, where the duplications are, and the things that have grown like Topsy simply because you could not be aware of everything.

Perhaps one of the most significant impact items that has occurred—I guess you cannot call it an item—has been the realization that in spite of the fact that the premier has been personally interested and has really given leadership . . . And I cannot stress that enough. It is amazing how it changes the tenor of discussion, whether it be in a meeting of the cabinet or whether it be a meeting of deputies, when premier says, I would like it done this way, please. You may have noticed that in your own government; I do not know. But in spite of that interest there was still a need for more detailed attention, so a year ago August, I guess it was, Alan Pope was appointed as minister without portfolio. He was given responsibility for regulatory reform, for customer service, for what was then the agency review committee, which was doing a major review of agencies, boards and commissions—I will speak about that in a moment—and the freedom of information efforts. We think they are all interrelated. You cannot separate them out entirely.

That has had a major impact, not only because he is there, but because in cabinet he could do what I could not do. I could sit there and listen to the discussion but he could say, Oh, come on, do you think you are really helping by introducing those next 58 regulations; or, Do we have to do it that way,

[*Traduction*]

Dans la même veine, nous avons mis sur pied une autre série de contrôles dont je vous parlerai dans un moment. C'est drôle. Après deux ans d'activité, j'ai fait un tour d'horizon avec chaque sous-ministre et je les ai rencontrés de temps en temps dans l'intervalle, et chacun m'a dit sans exception: il faut conserver ces comptes rendus cycliques, même s'ils ne jouent pas leur rôle aussi bien qu'avant, parce que cela nous aide à attirer l'attention. Je devais leur répondre: "Ce n'est pas à moi d'arrêter le cours des choses, nous avons fait ce qui était en notre pouvoir, ce genre de choses évolue". Je leur citais l'exemple récent de la rationalisation des choix budgétaires et de la gestion par objectif et de tous ces mots de passe qui, jusqu'alors, étaient considérés comme le summun de la gestion. Mais non, ils ne voulaient pas en convenir.

Une autre réalité dont nous avons pris conscience, c'est que l'on ne parvenait pas à trouver ce qui figurait dans notre propre législation. Il nous a fallu je ne sais pas combien de mois pour nous apercevoir qu'il y avait 150 corps de législation différents qui régissaient la tenue des dossiers dans le secteur privé. Un spécialiste des articles de loi a consacré plusieurs mois à cette tâche. Donc, nous essayons de voir ce qui se fait ailleurs et nous sommes en train d'informatiser notre législation et tout sera prêt au printemps. Les conséquences vont être significatives, beaucoup plus significatives que les gens ne le croient à présent, parce que cela va nous permettre de faire des comparaisons, de voir où se trouvent les doubles emplois et les chevauchements et de s'apercevoir de tout ce qui a proliféré dans les différents secteurs parce que l'on ne savait tout simplement pas ce qui se passait.

Je pense que l'un des éléments les plus significatifs, j'imagine d'ailleurs que l'on ne peut pas parler d'élément dans ce cas, c'est que l'on s'est rendu compte qu'en dépit du fait que le premier ministre s'était personnellement intéressé à la question et avait donné l'initiative, d'ailleurs je n'insisterai jamais trop là-dessus, il est intéressant de voir comme le ton de la discussion change lorsque, au cours d'une réunion du Cabinet ou d'un sous-ministre, le premier ministre intervient pour dire: «Je voudrais que l'on fasse comme cela, si vous voulez bien», peut-être avez-vous pu constater cela dans votre propre gouvernement, je ne sais pas; donc, en dépit de cet intérêt, on avait encore besoin d'une plus grande attention. Donc, il y a un an, en août je crois, Alan Pope a été nommé ministre sans portefeuille chargé de la réforme de la réglementation, des services fournis aux clients, de ce qui était à l'époque le Comité de révision des organismes qui a revu complètement la situation des organismes, des conseils et des commissions, j'y reviendrai dans un moment, ainsi que des activités liées à la liberté de l'information. Nous pension que tout cela était lié et que ces différents éléments ne pouvaient être séparés les uns des autres.

Cette nomination a eu des effets importants, non seulement en raison de sa présence, mais parce qu'il est en mesure de faire des choses que je ne peux pas faire au sein du Cabinet. Je dois me contenter de m'asseoir et d'écouter la discussion mais lui peut intervenir en disant: «N'exagérons pas, pensez-vous

[*Text*]

raising the consciousness of the members of cabinet itself. It has really had an effect.

More important perhaps, or just as important, has been the role he has played as chairman of the regulations committee. The regulations committee is composed of the parliamentary assistants, and in a way it is good training. All regulations have to come to them before they are brought into cabinet.

The Chairman: Are those parliamentary assistants like parliamentary secretaries?

Mr. Gordon: It is an elected member who is an assistant to one of the ministries, yes.

The Chairman: And they form a committee?

Mr. Gordon: There is a regulations committee and the members are drawn from the parliamentary assistants. All the major ministries have parliamentary assistants, and in a way it is good training for them and it is a good opportunity for us to review regulations.

Mr. Berger: There are no backbenchers then on this regulations committee. They are all parliamentary assistants.

Mr. Gordon: Yes.

As chairman of the regulations committee, Mr. Pope asks the basic questions: What is the public need that requires more regulation on that requires this regulation? Does it duplicate? Can it be done in any other way? Can it be done without government intervention or outside the government? Does it duplicate or overlap? Those are the kinds of questions. Quite frankly, sometimes he turns it back and says, you go back and think about it some more, and that has had a major impact. So often in the past regulations were developed because there was a felt need, or because somebody had a complaint and wanted a change. They said, we will try to plug that loophole, and it gets to be putting band-aids on band-aids on band-aids; so they become pretty inoperable sometimes. This question of, how does this affect other areas, et cetera has been very helpful.

Mr. Berger: Mr. Chairman, I want to ask Mr. Gordon if there is a requirement that all regulations be automatically referred to this regulations committee prior to taking effect.

Mr. Gordon: Prior to being submitted to cabinet for approval, yes.

Mr. Berger: Oh, prior to being submitted to cabinet for approval. I see. Are the hearings public of this regulations committee?

Mr. Gordon: No, no. This is an internal government committee.

Mr. Berger: I see.

[*Translation*]

vraiment qu'il soit utile de proposer ces 58 nouveaux règlements, n'y a-t-il pas un moyen de faire autrement?» Ce qui aide les membres du Cabinet eux-mêmes à prendre conscience des réalités. L'effet a donc été non négligeable.

Plus important peut-être, ou tout aussi important, c'est le rôle qu'il a joué en tant que président du Comité de la réglementation. Le Comité de la réglementation regroupe les adjoints parlementaires et constitue en quelque sorte une bonne formation. Tous les règlements doivent passer par ce comité avant d'être transmis au Cabinet.

Le président: Les adjoints parlementaires correspondent-ils à des secrétaires parlementaires?

M. Gordon: Oui, c'est un membre élu qui occupe des fonctions d'adjoint auprès du ministre.

Le président: Et ils forment un comité?

M. Gordon: Il y a un comité de réglementation dont les membres sont pris parmi les adjoints parlementaires. Tous les grands ministères ont des adjoints parlementaires et, en quelque sorte, c'est une bonne formation puisqu'ils ont la possibilité de revoir tous les règlements.

M. Berger: Il n'y a donc pas de simple député au sein de ce comité de réglementation. Il est composé entièrement d'adjoints parlementaires.

M. Gordon: Oui.

En tant que président du Comité de réglementation, M. Pope est chargé de poser les questions fondamentales: le public a-t-il besoin de ce nouveau règlement ou de davantage de réglementation? Est-ce que ça fait double emploi? Peut-on réaliser les mêmes objectifs d'une autre façon? Est-il possible d'agir sans faire intervenir le gouvernement ou à l'extérieur du gouvernement? Y a-t-il des chevauchements? Voilà le genre de questions qui est posé. D'ailleurs, il lui arrive de donner une fin de non-recevoir et de demander aux membres du comité de s'en retourner et de penser davantage à la question, et je vous dis franchement que les effets se font sentir. Trop souvent, dans le passé, la réglementation était élaborée parce que l'on estimait que le besoin s'en faisait sentir ou parce que quelqu'un s'était plaint et que l'on voulait un changement. Parfois, on voulait combler une lacune de la réglementation et l'on rajoutait pansement sur pansement jusqu'à ce que le patient ne soit plus opérable. Des questions comme: «Quels seront les effets de cette réglementation dans les autres secteurs?», etc., se sont révélées très utiles.

M. Berger: Monsieur le président, je voudrais simplement demander à M. Gordon si l'on exige que tous les règlements passent devant ce comité de réglementation avant d'entrer en vigueur.

M. Gordon: Oui, avant d'être soumis à l'approbation du Cabinet.

M. Berger: Ah, avant d'être soumis à l'approbation du Cabinet. Je comprends. Les audiences de ce comité de réglementation sont-elles publiques?

M. Gordon: Non. Il s'agit d'un comité interne.

M. Berger: Je vois.

[*Texte*]

• 1455

Mr. Gordon: It is very much an in-house review before cabinet considers it. Then, of course, if the chairman refuses to entertain that regulation it does not go to cabinet.

In reality, there still are times when a regulation will be presented, for reasons of urgency or otherwise, directly to cabinet; but if so, Mr. Pope is there and the premier invariably turns to him, and this is where the leadership is so important, and says, "What do you think, Alan?" Then the discussion will come. It is not a matter of his imposing his view or will on the thing but, rather, of making sure the bases are covered in terms of really considering the ramifications of things. We have a legislation committee as well, which is a little more complex than that, and he sits on that. But we have a number of other factors or things going on that have bearing on that.

As I mentioned before, we are doing a review. At the present time and in conjunction with the two-pager I was talking about earlier from the deputies, the what-do-you-think-is-significant thing, Alan and I are in the process of going around to each ministry, sitting down with the minister and his deputy, just the four of us, to talk about where we see they have gone. We have been monitoring where they have been going, our views and so on—the kind of thing you can talk about that you are not able to put down on paper effectively, or that you are going to help with.

Again, I have to stress that there is no implication in this that we are sitting around telling them they have to do this or they have to do that, because it will not work. I spent a dozen years as an ADM in the government, and one thing I am convinced of is that if the people in the operating area decide it is not going to work they can stonewal it forever, or they can make things happen in other ways. You cannot always make things happen unless everything fits and that is what we are trying to do: to bring things around.

In addition to that, we have had this major review of agencies. Alan has been chairman. Doug Wiseman was chairman first and now Mr. Pope is chairman of that. We have come up with scheduled sunsetting over a period of years for a number of agencies, some 40 of them. I think it is probably in the material that you have there. The idea of the sunsetting, again, is merely to make people stop and think. Is this trip necessary as we go through?

The same with the freedom of information material and information. We have had in our province the Williams Commission and it just recently reported with recommendations on freedom of information. Of course, freedom of information is a key element is the whole thing. It is not just the ability to have the information; it is getting it in the place you want it or need it at the time you need it, rather than at some other time, that is half the thing.

In addition to this, a number of individualistic kinds of things have been going on. For example, we initiated the need

[*Traduction*]

M. Gordon: Il s'agit avant tout d'un comité de révision interne chargé d'examiner la réglementation avant qu'elle ne parvienne au Cabinet. Bien entendu, si son président refuse d'accepter la réglementation, elle ne va pas jusqu'au Cabinet.

Dans la pratique, il reste des cas où la réglementation sera directement présentée au Cabinet pour des raisons d'urgence ou pour d'autres raisons mais, si c'est le cas, monsieur Pope est présent et le premier ministre se tourne invariablement vers lui, c'est là que l'on voit l'importance du pouvoir de direction, et lui demande: «Qu'en pensez-vous, Alan?» La discussion peut alors s'engager. Il ne s'agit pas pour le premier ministre d'imposer son point de vue ou sa volonté mais de s'assurer que l'on a tenu compte de toutes les ramifications de l'affaire. Nous avons aussi un comité sur la législation qui fait un travail comparable mais qui est plus complexe. D'autres facteurs interviennent à ce niveau.

Nous sommes en pleine révision à l'heure actuelle, je vous en ai parlé au sujet du mémoire de deux pages et du fait que l'on demandait aux députés d'indiquer ce qui, à leur avis, était significatif. Donc, Alan et moi-même nous allons dans chaque ministère et nous nous essoyons autour d'une table avec le ministre et son sous-ministre pour parler de ce qui se passe, à notre avis, dans leur ministère. Nous avons contrôlé leurs activités, nous avons notre opinion et nous pouvons parler de choses et d'autres qu'il est difficile de mettre par écrit et qui, pourtant, ont leur importance.

Là encore, je ne voudrais pas que l'on pense que nous leur disons à cette occasion ce qu'ils doivent faire, car cela ne servirait à rien. J'ai douze ans d'expérience en tant que SMA au sein du gouvernement et je sais pertinemment que si les responsables de l'exploitation décident que telle ou telle chose ne va pas marché ils peuvent la bloquer à jamais ou faire en sorte que tout se passe différemment. On ne peut rien obtenir si tous les éléments ne sont pas en place, et c'est là justement que porte notre action: nous nous efforçons de faire en sorte que des choses se passent.

Par ailleurs, nous avons procédé à cette grande révision de l'activité des organismes de réglementation. Alan a été nommé président du comité qui s'en est chargé. Au début, le président était Doug Wiseman, puis M. Pope l'a remplacé. Nous avons prévu de dissoudre, sur plusieurs années, un certain nombre d'organismes, 40 environ. J'imagine que c'est l'information que vous avez ici. Là encore, le fait de parler de dissolution vise simplement à faire réfléchir les gens pour qu'ils se demandent si telle ou telle réglementation est bien nécessaire.

Il en est de même au sujet de la liberté de l'information. Nous avons institué dans notre province la Commission Williams qui vient juste de faire ses recommandations au sujet de la liberté de l'information. Bien entendu, la liberté de l'information est un élément clé de l'ensemble. Il n'est pas suffisant de pouvoir obtenir l'information; encore faut-il l'obtenir à l'endroit où vous le voulez et au moment où vous en avez besoin sinon, la moitié du travail reste à faire.

En outre, il y a eu un certain nombre d'initiatives individuelles. Ainsi, par exemple, nous avons fait comprendre la néces-

[*Text*]

for economic impact analysis of new policies that were being submitted to cabinet. Again, one has to be a bit ambivalent about these things. It is all very well to say that every person submitting a policy proposal will indicate the impact it will have on all parties economically and so on, but that can also degenerate into a pro forma response. Somebody can make a career out of saying, "I want it to turn out this way so all my studies will show it that way."

So you have to watch that, and we do not depend only on those things. We have not enacted those. Those are by cabinet directive, not by legislation or anything like that. I do not know whether or not legislation would help in that regard. I really do not. Sometimes when you get things to a formalized state, they get to the point where people are operating on the form, not the substance. That is one of the problems we have had in all kinds of areas.

I mentioned the decennial review of legislation, which is just on the process through. That has not been entirely successful. We had hoped, frankly, for a little more than we got out of it. Nevertheless, it has been worth while because it has introduced a number of changes and it has helped to reinforce the awareness. Quite literally, most people, whether they be legislators or civil servants or members of the public, really did not give thought, until very recently, to what was entailed, at a secondary or a tertiary level, in the changes they would make. They would see something they thought needed change and they would move to enact that. So just going back and thinking it over has been helpful.

• 1500

In terms of the kind of success we have had in that regard, it has been generally recognized that we have not made any world-shattering revolutionary changes in our legislation. We have not reduced all the demand for new regulations or new legislation by any great amount; we have not wiped out full acts, or anything like that. I can say, however, that we are agreeably surprised by the realistic assessment that is now going on, the kind of awareness.

To give one example, late last spring, I guess about May or June, the ministry of education came in and said they needed the following I have forgotten how many dozen changes in their act to bring it up to date, et cetera. I should tell you that our ministry is divided into four policy fields, three really in the general ministry social policy field; for example, health education, community and social services, and culture and recreation. The justice policy field is corrections, the attorney general and solicitor general and so on. They review policies before they come into cabinet and the committees are the ministers of those ministries, plus the provincial secretary.

When education brought its proposal to the social policy field, the ministers in the field said, Look, that whole act is archaic, it is too complex, it has been building for years and years and it needs to be rewritten and reduced by a massive

[*Translation*]

sité de procéder à une analyse d'impact économique des nouvelles politiques soumises au Cabinet. Là encore, il faut être prudent dans ce domaine. Il est bien beau de dire que quiconque propose une politique devra indiquer l'impact qu'elle aura sur l'ensemble des agents économiques. Le risque, c'est que l'on trouve des réponses automatiques et que des possibilités de carrière s'offrent aux spécialistes de la formule suivante: «Je veux aller dans telle direction donc toutes mes études tendront vers cette direction.»

Il nous faut donc éviter ce risque et nous ne voulons pas dépendre uniquement de ce genre de choses. Nous n'avons pas légiféré dans ces domaines. Il s'agit de directives du Cabinet et non d'une législation ou de quelque chose d'approchant. Je ne sais pas si la législation pourrait être utile dans ce domaine. Vraiment, je ne sais pas. Souvent, lorsque l'on présente les choses sous une forme rigide, les gens en arrivent à considérer la forme et non plus l'esprit. C'est là un problème que l'on retrouve dans tous les domaines.

Je vous parlais tout à l'heure de la révision décennale de la législation qui est justement en cours. Ce n'est pas vraiment un succès; bien franchement, nous en attendions davantage. Toutefois, cela s'est avéré utile en permettant d'introduire un certain nombre de changements et d'amener à une prise de conscience. Jusqu'à présent, la plupart des gens, qu'il s'agisse des législateurs, des fonctionnaires ou du public, ne se préoccupaient pas véritablement des effets secondaires ou tertiaires des changements qu'ils effectuaient. On percevait la nécessité d'un changement et on passait immédiatement à l'action. Donc, le simple fait de revenir en arrière et d'y penser a été utile.

En ce qui concerne nos succès dans ces domaines, tout le monde s'accorde généralement à dire que, l'on n'a pas révolutionné notre législation, nous avons fortement réduit la demande de nouveaux règlements ou de nouvelles législations mais nous n'avons pas supprimé par exemple des lois entières. Je dois dire que nous sommes agréablement surpris par le réalisme des évaluations qui se font à l'heure actuelle, par la prise de conscience qui s'opère.

Pour vous donner un exemple, à la fin du printemps dernier, en mai ou en juin je crois, le ministère de l'Éducation a réclamé une douzaine de changements dans sa loi pour la mettre à jour, etc. Je dois préciser que nos ministères se répartissent à l'intérieur de quatre secteurs de politique: trois ministères relèvent de la politique sociale, c'est-à-dire la santé et l'éducation, les services communautaires et sociaux et la culture et les loisirs. Le deuxième porte sur la politique de la justice et comprend les pénitenciers, le procureur général et le solliciteur général, etc. Les politiques des différents ministères sont revues par le comité du secteur avant d'être transmises au Cabinet, et ce comité se compose des différents ministres concernés auxquels vient s'ajouter le secrétaire provincial.

Lorsque le ministère de l'Éducation a présenté ses propositions au comité de la politique sociale, les autres ministres du secteur lui ont fait comprendre que la loi de l'éducation était de toute façon archaïque, trop complexe, que des modifications

[*Texte*]

amount. Go back and review the whole thing and reduce it. They did not like it. I am not sure that we will actually see a major revision in this round. We may or we may not. Again, this is why I am a little concerned about publishing what I am saying, because I am not trying to discourage them. But the very fact that the ministers themselves recognized the need for that kind of a change at this stage is something that would not have happened, I guarantee it, three years ago. It is that kind of attention and awareness.

The management improvement project is one that was started by the management board people quite separately in one way; but again, it is part and parcel of how do we improve our managing operation, how do we make people more accountable, how do we get them to exercise their ability to reason and judge, and recognize them for it. All that sort of thing. The other one is the matter of relations with business and industry. I talked about the public perception. Quite frankly, we are convinced that unless the public perceives not just that government is too big or that it gets in the way, but perceive the impact of what they ask on themselves and the people around them, then we are not going to achieve very much. So we have tried to concentrate a bit in that area as well.

We have received tremendous support from business. I think you have heard from the business community on regulatory reform. We have received great support from them. Two years ago the premier asked his advisory committee on the economic future, which is primarily business people and so on, to give us examples of where we might look because we want to be pragmatic in what we might do. We talked about the kinds of things and, quite frankly, industry had some problem raising specific issues, where you could change this or wipe that out or whatever, because it is very complex.

The difference between the services end and the regulatory end was very obvious to us. The services end was goodies for everyone; if you can improve it everybody is happy. But the regulatory end, regardless of what regulation you start to tinker with there is somebody who is being protected by it or it would not be there. There is somebody who feels it is worth their while to have it and they are going to fight to protect it.

It is getting the balance of discussion and opinion in the private and the public sectors to work. You have heard about the trucking regulations or other areas where it is quite potent. It has happened to us; they lined Queen's Park with trucks and blocked it off completely. That is quite a potent lobby. We did not hear from a number of the other industries whose costs were being affected by the regulations affecting trucking or various other things at that time because they did not see that

[*Traduction*]

venaient s'y rajouter chaque année et qu'il fallait la repenser et la condenser. Le ministère de l'Éducation a dû reprendre ses propositions et revoir l'ensemble de la question en s'efforçant de condenser la loi. Il n'a pas apprécié et je ne suis pas sûr que cela se traduise dans l'immédiat par une profonde révision. Ce n'est pas impossible, mais ce n'est pas garanti. Voilà pourquoi, là encore, je suis quelque peu hésitant à rendre public ce genre de choses, car je ne voudrais pas les décourager. Il n'en reste pas moins que le fait que les ministres eux-mêmes aient compris la nécessité d'un changement à ce stade est encourageant, car cela ne serait pas produit il y a trois ans, je peux vous l'assurer. Voilà le type d'attention et de prise de conscience que nous enregistrons.

Le projet d'amélioration de la gestion a été entrepris au départ par les responsables du conseil de gestion, mais lui aussi fait partie intégrante de la façon dont nous améliorons nos activités de gestion, dont nous encourageons les prises de responsabilité, dont nous nous efforçons de faire en sorte que les gens se servent de leur capacité de jugement et dont nous leur en savons gré. Voilà ce que nous faisons. Une autre de nos activités porte sur les questions de relations avec les entreprises et l'industrie. J'ai parlé tout à l'heure de la façon dont on est perçu dans le public. Pour être franc, nous sommes convaincus que si le public, au lieu de se demander quel est l'effet du gouvernement sur les gens qui l'entourent, le considère a priori comme quelque chose qui prend trop de place et qui vient s'ingérer dans leurs affaires, nous n'avons pas beaucoup de chances de réussir. Donc, nous avons essayé de nous intéresser aussi à cette question.

Nous avons bénéficié d'un appui considérable de la part du secteur privé. Je pense que vous avez entendu le Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation. Il nous a beaucoup aidés. Il y a deux ans, le premier ministre a demandé à son comité consultatif sur les perspectives économiques d'avenir, qui comprend essentiellement des représentants du secteur privé, de lui indiquer des secteurs qu'il serait bon d'étudier parce que nous voulons toujours aborder les choses de façon pragmatique. Nous avons donc abordé différentes questions et il faut reconnaître que l'industrie a eu de la difficulté à soulever des points précis de modification ou de suppression, parce que la question est très complexe.

Pour nous, la différence entre services et réglementation était absolument évidente. Le domaine des services est bon pour tout le monde; si l'on parvient à l'améliorer, tout le monde est content. Par contre, en ce qui concerne la réglementation, quel que soit le domaine qui est touché, on s'efforce toujours de protéger quelque chose, sinon on ne ferait rien. Il y a donc toujours quelqu'un qui s'estime protégé par la réglementation et qui va lutter pour la conserver.

Il faut donc que l'on discute et que l'on fasse des compromis entre le secteur privé et le secteur public. Vous avez certainement entendu parler de la réglementation du camionnage ou d'autres secteurs puissants. Cela nous est arrivé, les camionneurs ont aligné leurs camions dans Queen's Park et l'ont complètement bloqué. C'est un groupe de pression très puissant. A l'époque, un grand nombre d'autres secteurs industriels dont les coûts étaient affectés par la réglementation du

[*Text*]

as part of their responsibility. We have been trying to encourage them to do that. Frankly, the Economic Council study is one that is going to be very helpful in that regard. In fact, although it is not up to me to talk about it, the very knowledge that it is there, the matter of some of the studies they have done in individual companies and how they are affected, I gather has halped to show the sort of secondary impact of some of these things.

○

• 1505

As for the trucking one on transportation, I guess it was, they did a study with Imperial Oil on transportation of goods and so on, where it seems that one style of regulation causes higher costs than others. That is not the truckers talking to government but talking about users, and so on. It is that kind of interplay which I think is so essential, and that is why we welcomed it.

One specific example that I gather you are going to be aware of, because I just received a copy of a brief to you on the subject from Dow Chemical, is that they have established the GRIM project. I do not know if you are familiar with it yet or if you have talked to them.

The Chairman: Yes, we are.

Mr. Gordon: What we did was say, Okay, let us sit down with that GRIM project and look at what regulations you have identified for Ontario. We held meetings then with the deputies of the ministries concerned to see what we could do, and some very interesting things came out.

In the meeting with consumer and commercial relations, for example, they pointed out that they run a highly complex operation and, quite frankly, a stationary engineer's papers are not of much value to a person who is running one of these chemical processes, which is highly computerized and highly technical. Yet if the person does not have the paper he is in trouble. The ministry now is working with them to talk about either absorbing the need for those kind of licences, let them monitor it; or, if they can show that they have a training program in excess of, or more complex than, the one required, then it can just be wrapped in with it. Be more generic about it, and that sort of thing. I think it is providing some very real benefit.

No doubt there are problems on both sides when you come to talk specifics, because invariably, if I am doing something this way I can tell you why it has to be done this way. In fact, that is one of our little jokes around the place. In the past, a fully trained civil servant was the one who says, Hand me anything you want done and I will tell you why you cannot do it. We are trying to turn that around: Show me anything you want done and between us we will work out a way to do it or to get it done. It is not easy, but it is fun; and we have sort of pulled these together.

[*Translation*]

camionnage ou d'autres types de règlements ne se sont pas fait connaître, parce qu'ils ne pensaient pas devoir le faire. Nous nous sommes efforcés de les inciter à réagir. Je dois dire que l'étude du Conseil économique devrait bien nous aider sur ce point. En fait, bien que ce ne soit pas à moi d'en parler, leur simple existence, le fait qu'un certain nombre d'études aient été entreprises au sujet du coût de la réglementation pour les différentes entreprises, nous aident à prendre conscience des effets secondaires de ce genre de choses.

En ce qui concerne le camionnage, je pense que l'on a fait une étude au sujet du transport des marchandises de l'Imperial Oil et que tel type de réglementation entraînait des coûts plus élevés que d'autres. Il ne s'agit pas là de rapports entre les camionneurs et le gouvernement, mais de rapports entre les camionneurs et les utilisateurs. C'est ce genre de relations que j'estime essentiel et c'est pourquoi nous sommes en faveur de ces études.

Je vous citerai un exemple précis dont vous aurez sûrement connaissance, parce que je viens juste de recevoir un exemplaire du mémoire que vous a envoyé la Dow Chemical en vous indiquant que l'on vient de mettre sur pied le projet GRIM. Je ne sais si vous êtes au courant de ce projet et si vous avez eu des entretiens à ce sujet.

Le président: Oui, nous sommes au courant.

M. Gordon: Nous leur avons dit: «Très bien, voyons ce projet» et nous avons examiné la situation vis-à-vis de l'Ontario. Nous avons eu un certain nombre de réunions avec les ministres et les sous-ministres concernés, afin de voir ce que l'on pouvait faire, et certains résultats se sont révélés très intéressants.

Lors de la réunion avec Consommation et Commerce, les responsables de l'entreprise nous ont fait remarquer par exemple que leurs activités étaient très complexes et que, franchement, un diplôme d'ingénieur en papeterie n'était pas d'une grande utilité pour le responsable d'une exploitation faisant appel à des procédés chimiques complexes, très techniques et largement informatisés. S'il n'a pas ce document, le responsable éprouve cependant de grandes difficultés. Le ministère concerné négocie à l'heure actuelle avec les responsables de l'entreprise pour éviter que l'on ait besoin de genre de licences ou pour laisser à l'entreprise le soin de contrôler les opérations car, si elle est en mesure de montrer que son programme de formation impose des qualifications au moins égales à celles qui sont requises par le gouvernement, il est préférable de la laisser faire. Je pense que cette façon de voir est très positive.

Bien entendu, des difficultés se font jour de chaque côté lorsque l'on en vient aux problèmes précis parce qu'invariablement celui qui fait les choses de telle façon va demander pourquoi on veut qu'il les fasse autrement. Nous avons pris d'ailleurs l'habitude de dire sous forme de plaisanterie: «Jusqu'à présent, un bon fonctionnaire c'était quelqu'un qui pouvait vous dire: dites-moi ce que vous voulez faire et je vous dirai pourquoi vous ne pouvez pas le faire.» Nous nous efforçons d'inverser les choses: dites-moi ce que vous voulez faire et tous les deux nous trouverons un moyen de le faire. Ce n'est

[*Texte*]

There is one other area I would like to comment on where, frankly, we have not had as much success yet as I hope we can have in the future. I mentioned the review with the deputies and how there is a general realization that it is going to take a lot longer than they thought initially; that you cannot treat it simplistically; that it is a matter of attitude. The attitude is changing, the realization, particularly with the constraints on people. If you have to cut your budget by so much, let us start by cutting out those things you do not need. So they are far more prepared to look at those things now than they would have been ten years ago.

The final one is the matter of how we go about accepting responsibility. I mentioned the demand by the public and ourselves for the government to take responsibility for everything. All too often we decide it has to be a rule that does that, and quite often I think that may not necessarily be the case. I do not know whether you have had access to the Canadian General Standards Bureau; Mr. Bailey and his theories on consensus standards setting. Frankly, I think that is one of the areas with the greatest potential in the regulatory area because it covers the matter of preinformation, or whatever you want to call it; communication with people before you introduce the thing because you have people involved in it when you are making up the game. If does not require legislation.

It will not work for everything; do not misunderstand me. But if you want to make changes and so on, you can do so without the problem we see all the time of, Oh, yes, we agree with that change; no problem at all. But if we then introduce that bill into the house, particularly at this time of a minority government, they will be all over us like a tent; we will be into all kinds of things. To there is no way we can present that now. That is the political reality.

In many of these things, frankly, they have been applying that to standards such as labelling and finite things, building codes and such. I think it has even more significance and potential impact in the social field and the health field. In our province, we have nursing home regulations that run to I do not know how many pages; 300 pages or so of regulations for running things like nursing homes. Many of them are designed to make sure people are properly treated. How do they do that? One exemple is that you do not want old people lying in dirty beds, but how do you ensure that they do not? Well, they must make sure there is enough bed linen that you can change it. So some bright person figured out how many times a person could be incontinent and then said, Every nursing home must have (X) times the number of beds sets of sheets. I do not know how you will ever get an inspector to go around and decide whether people are changing beds in time unless he is there all the time.

[*Traduction*]

pas facile, mais c'est intéressant et nous nous sommes mis tous ensemble.

J'aimerais aborder un domaine dans lequel, je dois le reconnaître, nous n'avons pas eu autant de succès que j'en attends à l'avenir. Je vous ai parlé des révisions que nous faisions avec les sous-ministres et du fait que l'on se rend compte généralement que cela va prendre plus de temps que prévu à l'origine, que l'on ne peut aborder les choses de manière simpliste, que tout est une question d'attitude. Les attitudes changent et l'on prend davantage conscience des problèmes, en raison particulièrement des restrictions qui nous sont imposées. Lorsqu'il s'agit de faire des coupures budgétaires, il est préférable de couper dans les secteurs dont nous n'avons pas besoin. Nous sommes donc beaucoup plus prêts à envisager ce genre de choses qu'il y a dix ans.

Enfin, il y a la question de la façon dont on accepte les responsabilités. Je vous ai parlé du fait que le public et nous-mêmes attendons tout du gouvernement. Trop souvent, nous partons du principe qu'il existe une règle pour faire chaque chose et, très souvent, à mon avis, ce n'est pas nécessairement le cas. Je ne sais pas si vous avez déjà pris contact avec l'Office des normes générales du Canada et si vous avez discuté avec monsieur Bailey de ses théories sur l'établissement des normes par consensus. Je pense franchement qu'il s'agit là de l'un des domaines qui offrent le plus de perspectives en matière de réglementation, parce qu'il implique une préinformation, si je puis employer ce mot, une communication avec les intéressés avant même que la réglementation soit présentée, et les gens peuvent participer au moment où les choses se font. Il n'y a pas besoin dans ce cas de législation.

Cette façon de faire ne portera pas fruit dans tous les cas, ne me faites pas dire ce que je ne veux pas dire. Mais si vous voulez procéder à des changements, vous pouvez le faire sans vous heurter à l'obstacle habituel: «Oui, nous sommes d'accord avec vous, ce changement s'impose. Toutefois, si l'on présente le projet de loi à la Chambre, surtout en ce moment avec le gouvernement minoritaire, ils vont tous nous sauter dessus, nous passerons un mauvais quart d'heure et il est préférable de ne rien faire pour le moment». Cela permet de tenir compte des réalités politiques.

On a appliqué ce procédé dans de nombreux domaines: à l'étiquetage, à la fabrication, au Code du bâtiment, etc. Je pense qu'il a encore un plus grand rôle à jouer dans le domaine social et dans le secteur de la santé. Notre province réglemente par exemple les maisons de repos. Cette réglementation couvre je ne sais combien de pages, peut-être 300 pages concernant l'exploitation des maisons de repos. Nombre de règlements visent à s'assurer que les gens sont bien traités. On veut éviter par exemple que les vieilles personnes dorment dans des draps sales et que fait-on? On s'assure que la maison de repos dispose de suffisamment de draps pour pouvoir les changer. Un spécialiste s'avise alors de calculer la fréquence de l'incontinence et décrète alors que chaque maison de repos doit posséder x draps par lit. Bien sûr, je ne sais pas s'il est possible de demander à un inspecteur d'effectuer des contrôles et de s'assurer que les draps sont changés en temps utile, à moins d'en faire un résident permanent.

[*Text*]

• 1510

So what happens? They end up counting the sheets, and I mean that literally. That is the effect, the end result. The game then is, can you beat the inspector; and the inspector's game is making sure you have met the rules and you have all those sheets. That does not determine whether you yank the old person out on his ear while you change the bed, or whether you treat him with decent human kindness, or any other things like that. What it does guarantee is that you have a lot of sheets on stock. Many of us feel that is not necessarily effective, so inspection is not necessarily or always the way to go.

This does not fit everything. There are highly complex, technical things that are required. But we think, or some of us think, that for many of these standard setting by consensus, an agreement by the people concerned live by this, is the thing to do. Then make them well known by all, so that if one does not meet those standards, they say, Hey, they are not meeting the standards at all. The impact on the people who are not meeting the standard can possibly be economic or it can be otherwise. It can be a matter of disfavour or whatever; or, if necessary, I suppose there is always the threat of legislation. But I still believe that even legislation will not necessarily make the change.

That brings me to my final point, which is a matter of very real concern to me; that is, the amount of legislation, regulation, laws, whatever that we have which are inoperable, which are impossible to enforce. People come to understand then that they only have to obey laws when it is convenient for them; that the law is there but it is not enforced, or only when someone is looking. That kind of attitude I think has some really rough implications for our society. I do not want to get too far out in left field on that particular one, but the very question of, is a law of any value to us if it is une forceable is one that some of us do not want to face up to yet. We have a long way to go on this.

That is the kind of stuff we have been playing with, Mr. Chairman. I do not know if it has been of any use to you, but at least I have let you know how mundane and ordinary are the kinds of things we are doing. We have found it very interesting. I have to confess, when I was given this wonderful assignment it was like so many assignments that one gets; you know, you can choose between this or starving, or something like that. I was not altogether enthused with the idea. I frankly have never been a great proponent of regulation anyway, and they told me that was maybe one of the reasons I was involved.

But I have to say that in the two years I have been involved I have found it very worth while. It is something I find at least I get enthused about because the potential for change is pretty great and I think we are starting to make headway. Committees like your own help to keep attention on it and are a of great help to all of us who are working in it.

[*Translation*]

Quelle est donc la solution adoptée? On compte les draps, c'est aussi simple que cela. Le rôle de l'inspecteur est alors de s'assurer que vous avez suffisamment de draps. Il ne cherche pas à savoir si vous avez heurté la tête de la vieille personne en question en changeant ses draps, si vous la traitez en faisant preuve d'humanité, etc. Il s'assure simplement que vous avez suffisamment de draps en réserve. Nous sommes nombreux à penser que cette méthode n'est pas nécessairement efficace et que l'inspection n'est pas toujours la solution.

Cette façon de voir n'est pas valable pour tout, les problèmes sont parfois très techniques. Mais nous pensons, quelques-uns d'entre nous pensent, que l'adoption de normes par consensus, toutes les parties prenantes s'engageant à les respecter, est une bonne chose. Il faut ensuite s'assurer que tout le monde connaît bien l'existence de la norme, de sorte que si quelqu'un ne la respecte pas, les autres vont pouvoir le crier bien haut. Celui qui ne respecte pas la norme pourra alors faire face à des conséquences économiques ou autres. Sa renommée pourra en souffrir et, si nécessaire, on pourra toujours recourir à la menace de la législation. Je continue à croire cependant que la législation elle-même n'aménera pas nécessairement le changement.

Cela m'anène à parler d'un dernier sujet qui me préoccupe tout particulièrement et qui concerne le nombre de lois, de règlements, de décrets, etc., qui sont inapplicales et que l'on ne peut faire respecter. Les gens en concluent alors qu'ils n'ont à respecter la loi que lorsque cela leur convient, que la loi existe mais qu'elle n'est pas appliquée ou que rien ne se passe tant que l'on n'est pas vu. A mon avis, ce genre d'attitudes a de graves conséquences pour notre société. Je ne voudrais pas trop m'écarter de mon sujet, mais la véritable question que l'on doit se poser est la suivante: quelle est la valeur d'une loi si l'on ne peut la faire appliquer. Il nous reste beaucoup de chemin à faire sur ce plan.

Voilà le genre de choses avec lesquelles nous nous sommes amusés, monsieur le président. Je ne sais pas si ça vous a été utile, mais j'espère au moins vous avoir montré toute la simplicité et tout le pragmatisme de notre action. Pour notre part, nous y avons pris de l'intérêt. Je dois avouer que lorsque l'on m'a confié ce poste merveilleux, il s'agissait pour moi d'une affectation comme les autres: faire ça ou peindre la girafe . . . Je n'était pas vraiment enthousiasmé. De toute manière, je n'ai jamais été un ardent défenseur de la réglementation et l'on m'a dit que c'était une des raisons pour lesquelles j'étais appelé à participer.

J'ai trouvé l'expérience très utile. C'est quelque chose pour laquelle j'ai fini par m'enthousiasmer parce que le potentiel d'évolution est énorme et parce que je pense que nous allons dans la bonne direction. Des comités comme le vôtre contribuent à fixer l'attention sur ces questions et nous aident particulièrement dans notre action.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Gordon, perhaps we could take a brief adjournment for two minutes to get some coffee. While we are doing that I would like to rewrite all the terms of reference of this committee and then we can come back and ask you some questions.

• 1514

• 1518

The Chairman: We will start off the questions with Mr. Doug Anguish, please.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

I like much of what you have said to us. I have a hard time getting a grip on what questions I should ask you because what you have presented to us is totally different than what we have been hearing so far, although I agree with you very much that it is an attitudinal thing and not the direction as given. I think the federal government would have a very good bargain by hiring you, because if what you say is in fact true and you have accomplished that much, we could almost do away with the Office of the Comptroller General and with much of what is done through the Treasury Board.

The Chairman: Watch it, Doug.

Mr. Gordon: May I quickly respond before you ask your question?

Mr. Anguish: Yes.

Mr. Gordon: My comments where I said "we" did not mean me. I think it is just as important that I have no authority as it is that I happen to be able to talk to the people who are involved. But as for the general over-all thing, any accomplishment has been totally a matter of other people, so you would waste your money by hiring me. But I would love it.

• 1520

Mr. Anguish: Do you view one of your objectives as being deregulation? Would you describe it as that?

Mr. Gordon: I have to say that I have spent the whole of my two years fighting that word because I think deregulation is a misnomer; it gives people the wrong understanding. First of all, what is government's role except to regulate? We have to have an organized society, a regulated society, so the term is wrong. But regulatory reform or responsible regulation, very much so. I do not care how many regulations more or less. You know, counting regulations is like counting sheets in a nursing home, as far as I am concerned. It is the impact that interests me.

Mr. Anguish: Can you give us a summary of your objectives and goals?

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Gordon, peut-être serait-il bon de suspendre la séance deux minutes pour prendre un café. J'aimerais profiter de cette pause pour réécrire l'ensemble du mandat de notre comité et nous reviendrons vous poser quelques questions.

Le président: Si vous le voulez bien, nous passerons aux questions en donnant la parole à M. Doug Anguish.

M. Anguish: Merci, Monsieur le président.

J'ai beaucoup apprécié votre déclaration. Il m'est difficile de savoir exactement quelles questions je vais vous poser parce que ce que vous nous avez dit est totalement différent de ce que nous avons entendu jusqu'à présent, tout en étant d'accord avec vous pour affirmer qu'il s'agit d'une question d'attitude et non de directives données. Je pense que le gouvernement fédéral ferait bien de vous engager car, si vous avez vraiment réussi à faire tout ce que vous avez dit, on pourrait pratiquement se passer du bureau du Contrôleur général et de la plupart des services du Conseil du Trésor.

Le président: Doucement, Doug.

M. Gordon: Puis-je intervenir rapidement avant que vous ne posiez votre question?

M. Anguish: Oui.

M. Gordon: Lorsque je dis «nous» je ne parle pas de moi. Je pense que le fait que je n'ai pas de pouvoir à tout autant d'importance que la possibilité qui m'est donnée de parler à d'autres personnes impliquées. En ce qui concerne maintenant l'ensemble des réalisations, elles doivent être mises entièrement au crédit d'un grand nombre d'autres personnes, de sorte que vous perdriez votre argent en m'engageant. Mais j'en serais très heureux.

M. Anguish: Pensez-vous que l'un de vos objectifs est l'allégement de la réglementation? Est-ce là votre façon de voir les choses?

M. Gordon: Je dois dire que j'ai passé ces deux années à me battre contre ce mot car je pense que c'est à tort que l'on parle d'allégement de la réglementation et que cette expression est ambiguë. En premier lieu, à quoi sert le gouvernement sinon à réglementer? Nous avons besoin d'une société organisée, d'une société réglementée, de sorte que le terme est mal choisi. Par contre, la réforme de la réglementation, l'élaboration d'une réglementation responsable, m'intéresse au premier chef. Je ne veux pas savoir combien de règlements il nous faut en plus ou en moins. Pour moi, compter les règlements du gouvernement ou compter les draps dans une garderie, c'est la même chose. Ce sont les conséquences qui m'intéressent.

M. Anguish: Pouvez-vous nous donner un résumé de vos différents objectifs?

[*Text*]

Mr. Gordon: The whole thing is wound up in the phrase, Improve the way we do business. We will use any means, any avenue, any resources that we have or can get hold of to improve the way we do business.

Mr. Anguish: I will put it another way. I have viewed the role of our task force, or at least my role on it, as being to improve the process of establishing regulations so as to provide for some sort of systematic review or evaluation of our regulations from time to time. Is that consistent with what you are saying?

Mr. Gordon: Very much so, very much so. Yes, indeed. I think you are ahead of us in terms of, for example, your accessibility to computerized legislation, if I am not mistaken. I do not actually know if the legislators, the civil servants, are using that tool when it comes to establishing your recommendations, which in your government system will require that the sensible questions be asked. The answers about the whole effect and the necessity and so on can do exactly what we are trying to do.

Mr. Anguish: You made a statement during your comments to us about the need for an economic impact analysis. We have within the federal government, out of Treasury Board, what is called the SEIA program, the socio-economic impact analysis. I am sure you are familiar with that.

Mr. Gordon: Yes.

Mr. Anguish: Did you leave the socio part off your statement on purpose, or was it an oversight in your comments to us?

Mr. Gordon: No, we did not formalize it. We just called ours an economic impact analysis. I guess socio is part of it, although again I am less formal in terms of that; because if you are talking about a social policy, how could it be anything else but? If you are talking about a strictly monetary policy, I am not sure again. The normal policy review will take care of a part of it.

Sorry to be so vague about it but I guess my major difficulty with the whole matter of impact statements, the requirement for them, is that every time you give us—I say us; we, civil servants—an opportunity to formally work up something, we are going to do it in the form that will come out the way we want the answer to read.

In our government, for example, every policy must have alternatives. You must have at least three alternatives. So what do you do? You pick the one you want and you make sure you have another so far out in left field they would not possibly take it, and one out in right field also, and then yours looks great. We do not want to get into more of the game so we have not emphasized the socio-economic impact statement or the economic impact statement in a formal sense.

We have a communications requirement too on policies, which requires ministries to indicate with whom they need to communicate. We ask them to complete the information that

[*Translation*]

M. Gordon: Tout se résume par l'expression: «Améliorer la façon dont on opère». Nous prendrons tous les moyens, nous saisirons toutes les occasions et nous tirerons parti de toutes les ressources dont nous pouvons disposer ou qui peuvent se présenter à nous en vue d'améliorer notre façon d'opérer.

M. Anguish: Laissez-moi m'exprimer autrement. J'ai considéré que le rôle de votre groupe de travail, ou du moins mon rôle au sein de ce groupe de travail, était d'améliorer la façon d'élaborer la réglementation en passant en revue plus ou moins régulièrement cette réglementation? Est-ce conforme à votre façon de voir les choses?

M. Gordon: Oui, tout à fait conforme. Je pense que vous nous devancez en ce qui concerne par exemple les possibilités d'accès à la législation informatisée. Je ne sais pas si, dans la pratique, les législateurs ou les fonctionnaires se servent de cet instrument pour mettre en œuvre vos recommandations qui, au sein de votre gouvernement, exigent que l'on pose des questions délicates. Les réponses données au sujet des répercussions générales, du caractère indispensable, etc. peuvent faire le même effet que celui que nous nous efforçons de produire.

M. Anguish: Vous nous avez déclaré qu'une analyse des répercussions économiques était nécessaire. Nous avons au sein du gouvernement fédéral le programme AISI du Conseil du Trésor portant sur l'analyse des répercussions socio-économiques. Je suis sûr que vous êtes familiarisé avec ce programme.

M. Gordon: Oui.

M. Anguish: Est-ce à dessein que vous avez abandonné la partie sociale ou n'est-ce qu'un simple oubli de votre part?

M. Gordon: Non, nous n'avons pas approfondi la question. Nous avons simplement parlé d'une analyse des répercussions économiques. Je pense que les répercussions sociales en font automatiquement partie et, je le répète, je n'approfondirai pas davantage la question car c'est une redondance que de parler de politique sociale puisque l'on voit difficilement ce qu'elle pourrait être d'autre. Si l'on parle en termes strictement financiers, là encore je ne suis pas très sûr, puisque le processus de révision normale des politiques en tiendra compte en partie.

Je regrette de rester aussi vague à ce sujet, je suppose que cela vient de la grande difficulté que j'éprouve au sujet de l'évaluation des répercussions, étant donné que chaque fois que l'on donne aux fonctionnaires la possibilité d'approfondir une question, ils la rédigent de façon à ce que le secteur soit obligé d'adopter leur façon de voir les choses.

Ainsi, par exemple, des solutions de rechanges doivent être proposées chaque fois que l'on établit une politique du gouvernement. On doit disposer au moins de trois possibilités d'action. Que font alors les fonctionnaires? Ils choisissent la solution qu'ils veulent voir adopter et font en sorte que l'encadrer par deux autres possibilités si peu réalistes qu'il est absolument impossible de les retenir et qui font paraître la solution choisie excellente par comparaison.

Nous ne voulons plus jouer à ce petit jeu et nous avons donc mis l'accent de manière précise sur les études des répercussions socio-économiques. Nous avons par ailleurs établi des critères

[*Texte*]

they thought of, because so often we introduce a policy and we forget to tell the people who need to know, or we do not do it effectively.

Mr. Anguish: The impact analysis then, whether it is formalized as socio-economic impact or economic impact or whatever, do you apply that not only to policy decisions but to specific regulations?

Mr. Gordon: Not formally, but informally, yes. When I say that, changing something from No. 12 to No. 6 is not going to have a lot of economic impact necessarily, although there may be an impact. So we try to work on a need-to-be-involved basis, if I can use that term, rather than saying everyone must fill in the form regardless of whether or not it makes sense. We have enough of that already in our government.

• 1525

Mr. Anguish: I would like your opinion on something that is sort of outside the purview of what you have given to us, and that is the funding of public interest groups for intervention during the time when regulations are being set, I suppose. We have heard a number of different alternatives. The three most common ones, or I suppose they could be compiled into three, would be direct funding of special interest groups or public interest groups by a specific department or regulatory agency; funding of those interest groups by a central body within the government; or the possibility of having a public interest advocate intervening on behalf of public interest groups. Could you give us your comments on those? And if you favour the funding of public interest groups, which of those avenues would you follow? Or perhaps you might have another thought on them.

Mr. Gordon: Pardon me for smiling, but I could not help but think of our prime minister's bewilderment when people said, "We are not going to let members of Parliament represent the people in this matter of constitutional reform", or whatever it may be. If they are not there to represent the people, what on earth are they there for? In terms of buying public interest groups, you are then going to have government interest groups, because if you are going to fund them they are not going to be impartial. The other side of that coin is, why give a guy a club to hit you over the head with?

That is why I am so interested in this consensus standard setting approach, which does not require a public interest group. What it does is to say, Anyone who has a valid interest can participate, and then ensure that there is a reasonable degree of participation. Of course, every time you generalize in something like this, you can catch yourself getting into trouble. You could go on forever.

[*Traduction*]

de communication au sujet des politiques en exigeant des ministères qu'ils précisent avec qui ils ont besoin de communiquer. Nous leur demandons de fournir l'information à laquelle ils ont pensé car on oublie souvent, au moment d'introduire une politique, d'informer les gens qui ont besoin de savoir, ou bien on ne les informe pas suffisamment.

M. Anguish: Donc, cette analyse des répercussions, qu'elle s'adresse précisément aux répercussions socio-économiques, aux répercussions économiques ou autres, l'appliquez-vous uniquement aux décisions prises en matière de politiques ou aussi à des règlements bien précis?

M. Gordon: Officiellement non, officieusement oui. Le fait de changer le numéro de référence d'un règlement, en mettant règlement nº 6 à la place de règlement nº 12, n'entraîne pas automatiquement de nombreuses répercussions économiques, bien qu'il puisse toujours y en avoir. Nous nous efforçons donc de faire en sorte que tout le monde soit impliqué sans être obligé de remplir la même formule, que la chose soit logique ou non. Ce genre de procédure n'est déjà que trop fréquente au sein de notre gouvernement.

M. Anguish: Je voudrais recueillir votre opinion sur une question qui ne relève pas des thèmes que vous avez développés et qui porte sur le financement des groupements d'intérêt public leur permettant d'intervenir au stade de l'élaboration de la réglementation. Différentes solutions nous ont été proposées, les trois plus fréquentes, je pense qu'on peut les regrouper en trois catégories, étant les suivantes: le financement direct de groupements d'intérêt particulier ou public par l'entremise d'un ministère ou d'un organisme de réglementation déterminée; le financement de ces groupes d'intérêt par un organisme central appartenant au gouvernement; enfin, la possibilité de faire intervenir un défenseur des intérêts publics au nom de ces groupements d'intérêt. Quelle est votre opinion à ce sujet? Si vous êtes en faveur du financement des groupements d'intérêt public, quelle est la solution que vous préconisez? Peut-être, d'ailleurs, avez-vous une autre solution à proposer?

M. Gordon: Pardonnez-moi de sourire mais je ne peux m'empêcher de penser à la surprise de notre Premier Ministre lorsqu'on lui a déclaré: «Nous n'allons pas laisser aux députés le soin de représenter le peuple en matière de réforme constitutionnelle» ou de toute autre réforme d'ailleurs. A quoi servent les députés si ce n'est à représenter le peuple? En ce qui concerne maintenant le côté monétaire, on va se retrouver avec des groupements d'intérêts gouvernementaux car, si le gouvernement finance, ils ne pourront plus être impartiaux. En outre, pourquoi donner à votre adversaire le bâton avec lequel il va vous frapper?

Voilà pourquoi je m'intéresse particulièrement à la solution qui consiste à établir des normes par consensus, sans faire intervenir un groupement d'intérêt public. Cette solution consiste à dire que quiconque a un intérêt légitime peut participer et s'assurer ensuite que le niveau de participation est raisonnable. Bien entendu, chaque fois que l'on généralise de cette manière, on court un danger, mais il faut cependant faire quelque chose.

[*Text*]

Mr. Anguish: My final question, since you have touched on it, will be on voluntary consensus standard setting. We have heard about that from other people who have made presentations to us. In fact, the Canadian General Standards Board appeared before us and gave us a presentation. The way I visualize it happening would be that those who are regulated and who wish to intervene would get together and decide by consensus what the regulation should be. It would then become a regulation of the government. Is that how you foresee that process working?

Mr. Gordon: That is a pretty simplistic way of describing it, but basically. You can have levels of that, you know. For example, and I have already used nursing homes today as an illustration, the introduction in nursing homes of resident committees who are part and parcel of the decisions about some of the services. Or the trade-offs; you cannot have everything, folks, so would you rather have this or that. That is a modified version of it.

I guess the basis for the consensus grouping and so on is primarily an acceptance of the reality that so many of our decisions have to be shared, not divided. Our governments are just full, our whole society is full, of the "Let us divide the responsibility; you do this and I will do that" approach. You cannot do that because so many things have valid opposing interests.

For example, there is a highway called the Heritage Highway down in the Niaraga Peninsula in Ontario, and it has huge 150-year-old trees lining the sides of it. It was named Heritage Highway because it is so beautiful and they want to preserve it. The safety engineers said, "Listen, those trees are a menace to life. If a vehicle leaves the road at 60 miles an hour and hits one of those, the people are dead." Those trees are solid. Well, they are not wrong. Neither are the people who say, "We want some esthetic beauty in our world and we cannot stop it altogether." I do not think cutting down every tree is the answer. Or you could cut the speed limit in half.

Those are valid opposing interests. In this case it is the esthetic. It may be the environmental interest, it may be the employment interest. Very often you will find those in conflict. You have to come to a shared decision eventually on a number of those things. So often we try to pretend we can divide it: Who has responsibility for this? I want to find *the* person. How many times have we heard that? And invariably there are dozens of people, literally, involved in any final decision on things because it is a shared involvement. That is why I like the consensus standard setting.

In my view, there is only way consensus standard setting can work. And there is another thing: a regulation and a standard are not necessarily the same thing. But the only way consensus standard setting can be effective is with the realization by the players that they cannot own the whole ballgame. Even if you own the ball and bat you do not own the ballgame, because if you do not have any payers you cannot play ball.

[*Translation*]

M. Anguish: Puisque vous y avez fait allusion, ma dernière question portera sur l'établissement de normes par consensus dont l'adhésion est volontaire. D'autres nous en ont parlé lors de leurs interventions et, en particulier, l'Office des normes générales du Canada. Comme je vois les choses, les assujettis à la réglementation et ceux qui désirent intervenir se réuniraient et décideraient par consensus ce que doit être la réglementation. La réglementation serait alors adoptée par le gouvernement. Est-ce ainsi que vous envisagez la façon de procéder?

M. Gordon: Vous avez beaucoup simplifié mais c'est en gros cela. Je prendrai de nouveau l'exemple des garderies et je dirai que les comités de résidents doivent prendre part aux décisions et aux compromis portant sur leur implantation au sein de telle ou telle collectivité. On pourra dire par exemple à ces comités de résidents, il faut choisir, vous ne pouvez pas tout avoir, je vous propose ceci ou telle ou telle version modifiée de cela.

Je pense que cette façon de procéder est à la base du consensus indispensable et qu'il s'agit avant tout d'accepter le fait que nombre de nos décisions doivent être partagées et non réparties entre les différents responsables. Nos gouvernements, notre société n'ont que trop soufferts de ce type de répartition des responsabilités: faites cela et je ferai cela en contre-partie, vous ne pouvez faire cela parce que tel ou tel intérêt légitime s'y oppose, etc.

Ainsi par exemple, on trouve dans la péninsule du Niagara en Ontario une route appelée route du patrimoine, bordée d'arbres vieux d'un siècle et demi. On l'a appelée ainsi en raison de sa beauté et parce qu'on veut la préserver. C'est alors qu'interviennent les responsables de la sécurité: «Soyons sérieux, ces arbres sont un danger mortel. Si un véhicule quitte la route à 60 milles à l'heure et s'écrase contre un de ces arbres, c'est la mort assurée». Ils n'ont pas tort, ces arbres sont véritablement impressionnants. De leur côté, les gens qui disent «L'esthétique doit faire partie de notre monde et l'on ne peut supprimer toute beauté» ont eux aussi raison. Je ne crois pas que la solution soit de couper tous les arbres. On pourrait aussi diminuer de moitié la vitesse permise.

Il y a dans ce cas des intérêts légitimes qui s'opposent, il s'agit ici d'esthétique, ce pourrait être aussi les intérêts de l'environnement ou ceux de l'emploi. Très souvent ces intérêts sont en conflit. A un moment ou à un autre il devient nécessaire de prendre une décision en commun et non de diviser les responsabilités. On entend souvent dire: qui est responsable? Je veux trouver le *responsable*. Il y a toujours une douzaine de gens qui doivent participer à la décision définitive parce que les responsabilités sont partagées.

Voilà pourquoi j'aime le principe de l'établissement de normes par consensus et je crois qu'il est tout à fait possible de le mettre en œuvre. Il y a autre chose: la réglementation et la norme sont deux choses différentes. L'établissement de normes par consensus ne peut se révéler efficace que si chacun des participants se rend compte qu'il n'a pas tous les pouvoirs de décision. Il ne suffit pas d'avoir la balle et le bâton, il faut

[*Texte*]

• 1530

Mr. Anguish: Thank you.

The Chairman: Russ MacLellan.

Mr. MacLellan: Mr. Gordon, what would you say have been the successes of your office?

Mr. Gordon: I do not know how successful my office has been because, quite frankly, it is only a very small part of the operation. In terms of the effort in Ontario, I think the basic success has been what I hope is this reasonable pragmatic approach that has now become generally accepted as the—what do you call it?—inescapable evil within our government. It is not going to go away and people finally realize that. They thought if they waited a while it would all go away, and it has not. The need is there and it makes sense.

To put it crassly, although he has never said it this way, and I am sure he never would because it is not his style, I am sure the premier's view is that good government is good politics and good politics keeps us in power. I find nothing wrong with supporting, no matter who is in power, that kind of an approach.

Mr. MacLellan: You mentioned that you have had some success in shifting self-regulation from government to industry itself.

Mr. Gordon: Not a lot, but some. A little bit.

Mr. MacLellan: In what regard?

Mr. Gordon: Let me tell you this, the example that came to me first. Elevators in Ontario all have little signs, that say you can only have an inspection by the government. If you look at some of the highrises in Toronto, for example, and in Ottawa and various other places, you will not see those signs now. The ministry is on a one-by-one basis. Where a company has a maintenance contract, they will enter into an agreement that they will do their own inspection, because it is the maintenance that does the inspection really.

You know why I am hesitating: Because we have had real difficulty with certain ministers wo did not want their names taken off signs all over the province. Some of us are trying to convince others that frankly, nobody looks at the damned signs until the elevator stops working, and then they are madder than hell; reading the minister's name then does not help him politically one bit. However, that is another matter.

We are quietly going about this and it is working well. That inspection service, the company that does that, if they have a good maintenance service and it is in a maintenance contract which is available to check to see if they have got the contract, then you are going to have your elevators as safe as you can.

That is jut one example. We have gone into a whole lot of others—the real estate business, the insurance business. We have tried with boilers and pressure vessels, and we got some

[*Traduction*]

encore posséder les joueurs pour être en mesure d'organiser le jeu à sa guise.

M. Anguish: Je vous remercie.

Le président: Russ MacLellan.

M. MacLellan: M. Gordon, quelles ont été selon vous les réussites de votre bureau?

M. Gordon: Je ne sais pas dans quelle mesure mon bureau a eu du succès puisque, pour être franc, il ne constitue qu'une petite partie de l'opération. En ce qui concerne la situation de l'Ontario, je pense que la principale réussite a été d'adopter une approche assez pragmatique que l'on a fini généralement par accepter, estimant qu'il s'agissait là, comment dirais-je, d'un mal nécessaire au sein de notre gouvernement. Les gens ont fini par comprendre que la chose n'est pas appelée à disparaître. Certains ont pensé qu'avec un peu de patience, tout finirait par disparaître, mais ça n'a pas été le cas. Cela correspond à un besoin et c'est tout à fait normal.

Si je puis m'exprimer brutalement, je dirais que le Premier Ministre pense certainement, même s'il ne l'a jamais dit ainsi et qu'il ne le fera jamais puisque ce n'est pas son style, qu'un bon gouvernement est une bonne politique et que ce sont les bonnes politiques qui nous maintiennent au pouvoir. Je ne peux que souscrire à ce genre d'opinions, quelle que soit la personne au pouvoir qui les professe.

M. MacLellan: Vous nous avez indiqué que vous aviez réussi dans une certaine mesure à faire passer du gouvernement à l'industrie elle-même un certain nombre d'auto-réglementations.

M. Gordon: Pas beaucoup, mais quelques-unes.

M. MacLellan: Dans quel domaine?

M. Gordon: Je vous citerai un exemple qui me vient immédiatement à l'esprit. On peut lire dans les ascenseurs de l'Ontario que seul le gouvernement peut procéder à une inspection. Cet avertissement a disparu aujourd'hui d'un certain nombre d'ascenseurs placés dans les tours de Toronto, d'Ottawa et d'un certain nombre d'autres villes. Le ministère agit au coup par coup. Chaque fois qu'une entreprise signe un contrat d'entretien, elle s'engage à procéder à sa propre inspection étant donné que c'est en fait le service d'entretien qui fait l'inspection.

J'hésite à vous dire que nous avons éprouvé alors de grosses difficultés avec certains ministres qui ne voulaient pas qu'on enlève leur nom dans tous les aascenseurs de la province. Certains d'entre nous s'efforçent donc de convaincre les autres que, de toute façon, personne ne lit l'avertissement à moins que l'ascenseur ne tombe en panne, auquel la victime est furieuse et le fait de lire le nom du ministre n'aide absolument pas la carrière politique de celui-ci. Mais je m'éloigne du sujet.

Quoi qu'il en soit, nous nous sommes attelés à cette tâche et tout se passe parfaitement. L'entreprise chargée de l'entretien se charge de l'inspection. Si l'entremise dispose d'un bon service d'entretien, et l'on peut toujours se référer au contrat d'entretien pour s'assurer que tout est en règle, la sécurité des ascenseurs ne laissera absolument rien à désirer.

Mais ce n'est là qu'un exemple, nous avons fait de nombreuses autres interventions dans le domaine de l'immobilier et de l'assurance. Nous avons essayé d'intervenir au sujet des chau-

[*Text*]

resistance from the industry in a certain respect, although we are having another go at that sort of thing. The kind of thing I was talking about, the licensing, consumer and commercial relations is doing quite a bit in that regard. As for inspection in that regard, in some things it may be very valid but very often in others our society would be better served if the people took the responsibility.

Take a company like Dow. I do not know whether or not they say it in their brief to you, but they made it very plain to us that it really did not help to have building inspectors come in when we are talking about a highly technical, complex chemical industrial building. For example, in matters of explosion and everything, yo have got to make sure you have a sprinkler up there to cut things off electronically in microseconds if they get out of line, past the point of tolerance. It is not going to help us a lot. And really, Dow thinks it can take that responsibility more effectively than having people come in. One of Tex Enemark's examples in B.C., which I guess is still there because they wiped out those rules, is that there is one law for the safety of the people in a heating plant, in that the door must swing outwards so they can get out in case of an explosion, and another for the safety of the building in that it must swing inwards so it will not blow out; and both laws are in effect in different places. You know the kind of thing.

• 1535

Very often, industry is in a much better position to set its own standards or to agree on standards with you, and that is why I come back to regulations standards. I think we need to look a lot more at what standards we are expecting. If a 10-pound bag is needed to carry flour, sugar or any commodity, the standard should be that it is capable of holding the commodity without falling apart, not that it must be made of this material or it must be done so or whatever, all of the specifications for the material itself. That is the sort of thing. Then you can adjust a new technology, you can change without a whole lot of grief and so on.

Mr. MacLellan: I was interested in your comment that you left it with the departments and the agencies themselves to do their own self-regulation. Really, it comes down to a matter of attitude, and we have been saying here that of course you cannot legislate attitude. What kind of carrot have you been using to try to influence theses departments to do this? Have you some kind of mini-sanction or whatever that you are using?

Mr. Gordon: We have tried a number, and I must say we have been remarkable unsuccessful with some ministries, as you would expect. But I doubt if we would have been much more successful if we had tried other ways. Among the things we have tried to do, is, for example, to say, If you come up with a way that will really save money we will give you half back and you can use it in your programs. We have not had a lot of takers.

[*Translation*]

dières et des conteneurs sous pression et nous avons rencontré certaines résistances de la part de l'industrie; nous reviendrons cependant à la charge dans ces domaines. Un autre domaine dont j'ai parlé, l'octroi de licences. Le ministère des relations commerciales et des consommateurs fait beaucoup d'efforts dans ce domaine. Prenons par exemple le cas des inspections qui, dans certains domaines, peuvent être très utiles mais qui, très souvent, devraient être prises en charge par les gens eux-mêmes.

Prenons une société telle que Dow. Je ne sais plus si c'est dans son mémoire mais elle nous indique clairement qu'il n'est pas vraiment utile de demander à des inspecteurs de venir vérifier les bâtiments lorsqu'il s'agit de complexes chimiques faisant appel à une haute technicité. Pour éviter par exemple les explosions et autres catastrophes, il faut s'assurer qu'une vanne est bien placée au point stratégique pour couper l'alimentation électroniquement en quelques micro-secondes si tout ne se passe pas comme prévu. L'inspecteur n'a pas alors beaucoup d'utilité. Dow pense en fait être mieux en mesure d'assumer cette responsabilité qu'un instructeur venu de l'extérieur. La Colombie-Britannique par exemple, je ne sais pas ce qu'il en est aujourd'hui parce que je crois que tous ces règlements ont été abrogés, à deux règlements de sécurité différents, l'un qui dit que dans ses installations de chauffage la porte doit s'ouvrir sur l'extérieur en cas d'explosion et l'autre que la porte s'ouvrira à l'intérieur pour éviter que le bâtiment n'explose. Ces deux règlements sont en vigueur à des endroits différents. Vous voyez le genre.

Très souvent, l'industrie est mieux à même d'établir ses propres normes ou de s'entendre avec nous sur des normes. Je reviens sur ce point, je pense que l'on a besoin de savoir ce que l'on attend des normes. Si l'on a besoin d'un sac de 10 livres pour transporter de la farine, du sucre ou autre chose, il faut que la norme indique que le sac doit pouvoir contenir l'article en question sans se désagréger et non qu'il doit être fait dans tel matériau ou constitué de telle ou telle manière. Voilà le genre de chose qui nous intéresse. On peut ensuite s'adapter aux nouvelles techniques sans que cela soit traumatisant, etc.

M. MacLellan: J'ai remarqué avec beaucoup d'intérêt que vous avez laissé aux ministères et aux organismes le soin de faire eux-mêmes leur propre réglementation. On en vient donc à une question de comportement, et l'on a déclaré ici que l'on ne pouvait légiférer les comportements. Quelle carotte avez-vous utilisé pour essayer d'inciter les ministères à agir ainsi? Avez-vous mis en place un certain système de mini-sanctions ou quelque chose de ce genre?

M. Gordon: Nous avons essayé plusieurs choses et je dois dire que notre manque de réussite a été flagrant auprès d'un certains nombres de ministères, comme vous pouviez vous y attendre. Je doute d'ailleurs que nous ayons eu beaucoup plus de succès en essayant d'autres méthodes. Parmi les choses que nous avons essayées, l'une consistait à dire par exemple: «Si vous nous proposez une idée qui permet véritablement d'économiser de l'argent, nous vous rendrons la moitié des économies

[*Texte*]

There is another feature. We have this major management improvement project and one of the things is the whole matter of performance appraisal, which may be as important as, if not more important than, anything we do directly in terms of regulatory reform. If as a manager I cut out half my staff and then my classification is lowered because I do not have as many people to supervise, you are not giving me a whale of a lot of incentive to cut out staff. That is the kind of thing we feel we have got to hit with the other, so we are trying to do things in that regard.

Of course, moral suasion is far more effective, I think, than many of the other things, and one of the moral suasions is having a premier who does not have to be primed every time to say, Hey, that is good, or that is not, or I like to see this, or could you do something about that; and similarly with the minister or the deputy minister or whatever, right down through the system. We have tried to do a lot of that, quite frankly. When they had that last shift of deputy ministers two years ago it had more impact on the others than any amount of salary changes, formal incentives or anything else. A number of them read the writing on the wall. Their attitude towards me personally changed. Not personally; I do not mean that. But in terms of the work we are trying to do.

• 1540

You know, it bothered everyone at first: We have been around long enough to be cyncial enough to say, I will believe it when I see it happen. Well, they have to see it happen, it has to be reinforced, and that is what we have been trying to do in that regard. Those kinds of things I do not think you can legislate. You can do a lot of little things that will help to reinforce it, but it is the reinforcement that really tells.

Mr. MacLellan: You mention, and I think it is an excellent approach, that you are leaving the regulatory reform to self-supervision among the departments and the agencies.

Mr. Gordon: Not entirely. We are asking them to report and we are telling the world what they are or are not doing. Believe me, when I say, in front of cabinet, We notice that nothing has happened here, it sometimes has more effect than if you pushed them. They do not like to be seen not to be doing it.

Mr. MacLellan: How is this affecting the reducing of the paperburden? Without a central agency or a central monitoring service to work on overlap and to detect overlap and to get feedback from departments and the private sector, how are you actually controlling the paperburden?

Mr. Gordon: I guess my job as a Don Quixote tilting at windmills would not be right unless I found some that I tilted at differently than you do, and that happens to be one we

[*Traduction*]

réalisées et vous pourrez les utiliser dans vos programmes». Nous n'avons pas eu beaucoup de preneurs.

Il ne faut pas oublier que l'on a mis en place un grand programme d'amélioration de la gestion dont l'une des composantes est l'évaluation du rendement, question aussi importante sinon plus importante que tout ce qui concerne directement la réforme de la réglementation. En effet, si, grâce à ma gestion, je parviens à diminuer de moitié mon personnel et que ma classification s'en ressent étant donné que je n'ai plus autant de subordonnés à superviser, je ne suis pas très enclin à faire des coupures de personnel. Voilà le genre de problème qu'il nous faut régler et nous cherchons des solutions.

Bien entendu, la persuasion morale est beaucoup plus efficace à mon avis que toute autre chose, et l'un des avantages à ce sujet est d'voir un Premier Ministre à qui l'on n'a pas besoin de répéter à l'avance ce qu'il faut dire: «Çà c'est bien, çà c'est mauvais, j'aimerais voir cela ou pouvez-vous faire quelque chose à propos de cela». C'est la même chose en ce qui concerne les ministres, les sous-ministres et tous les responsables situés le long de la hiérarchie. Je vous dirais que nous avons beaucoup agi en ce sens. Il y a deux ans, lorsque l'on a déplacé les sous-ministres, la mesure a eu beaucoup plus d'effet qu'un changement de salaire ou qu'une mesure incitative quelconque. Un certain nombre de sous-ministres ont su lire entre les lignes. Leur attitude envers moi personnellement a changée, non, personnellement n'est pas le mot, disons vis-à-vis du travail que nous nous efforçons de faire.

Vous savez, nous gênions tout le monde au départ. Les gens sont suffisamment blasé pour pouvoir dire: «J'y croirai lorsque je le verrai». IL faut donc qu'ils voient les choses, il faut qu'on les applique et c'est ce que nous nous sommes efforçés de faire. Je ne pense pas que l'on puisse légiférer ce genre de chose. On peut faire beaucoup de petites choses pour renforcer sa position mais c'est l'application qui est déterminante en fin de compte.

M. MacLellan: Vous nous dites, et je pense que c'est une excellente façon d'aborder les choses, que vous laissez le soin aux ministères et aux organismes de superviser eux-mêmes la réforme de la réglementation.

M. Gordon: Pas totalement. Nous leur demandons de rendre des comptes et nous informons tout le monde de ce qu'ils font ou de ce qu'ils ne font pas. Croyez-moi, lorsque je dis au sein du Conseil du ministre que telle chose s'est passée à tel endroit cela a parfois plus d'effet que lorsque l'on intervient auprès de l'intéressé lui-même. On n'aime pas que tout le monde connaisse nos insuffisances.

M. MacLellan: Quel est l'effet sur la paperasserie administrative? En l'absence d'un organisme ou d'un service de contrôle centralisé permettant de déceler les chevauchements et les doubles emplois et de recueillir les réactions des ministères et du secteur privé, comment faites-vous pour éliminer la paperasserie?

M. Gordon: J'imagine que mon travail de Don Quichotte se lançant à l'assaut d'un moulin serait inutile si je ne m'apercevais pas que je m'élance parfois d'une manière différente de la

[*Text*]

would tilt at very differently. Frankly, we think we have done a lot to reduce paperburden. Everyone requires reporting intermittently or when you have a change, instead of every six months or every year or whatever. The same with a number of others. We have never tried to put a dollar figure on it, and I say that with some trepidation, because was it not just last week that your government announced saving another $200 million or something? We have never tried to put a dollar figure on it because we do not think we can really measure the cost. Frankly, that is not what is really going to make the change, it is that understanding.

Again, going back to our original premise, which is that if you set it aside and make it a different thing the rest of the people do not see any need to take the responsibility, what we want to do is to lay the need right back on the people who are involved. For that reason, we have been pressuring. Where we could see a ministry taking some action we have tried to encourage it and recognize it and let people know, and we have done quite a bit of that internally. And where others are not we try to encourage them to do so; but if they do not bite and are not ready to move, we have not tried to force them.

Mr. MacLellan: How have you been able to detect overlaps in the paperburden between departments and agencies?

Mr. Gordon: I guess our people are just like anyone else. All you have to do is give them an opportunity to tell you where the other guy can fix things up, and boy, you get suggestions by the thousands. We use that too, you know. We got four and a half pages of how our management could improve from Butler when he was deputy minister of consumer and commercial relations, so when he went over to the management board, we reminded him of those because he took them with him. It was his responsibility.

Sorry, am I running on too much?

The Chairman: No, that is fine.

Mr. Gordon: We have attempted to encourage them by just reminding them and so on, things like that. It is all in the manner of your approach, and if you separate it and make it a separate, apart operation, that is defeating our purpose.

The Chairman: Our next questioner is on the phone right now so maybe we can leave him for a second.

Mr. Berger.

Mr. Cook: I will yield honourably, sir.

The Chairman: You always do everything honourably.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Gordon, what is the generally perceived view of Ontario government civil servants, The public's view, that is? Are they

[*Translation*]

vôtre et c'est justement là un domaine où nous nous lancerions à l'assaut différemment. En toute franchise, je pense que nous avons beaucoup œuvré pour réduire la paperasserie administrative. Nous exigeons des comptes à tout le monde à certains intervalles ou chaque fois qu'il y a un changement au lieu de prévoir des échéances de six mois ou d'un an par exemple. Il en est de même sur un certain nombre d'autres points. Nous n'avons jamais cherché à chiffrer ces mesures et je le dis rapidement parce qu'il me semble bien que la semaine dernière notre gouvernement a annoncé des économies se montant à quelques 200 millions de dollars. Donc, nous n'avons jamais cherché à chiffrer ces mesures parce que nous estimons que l'on ne peut pas véritablement en évaluer le coût. De toute façon, ce n'est pas vraiment cela mais la compréhension mutuelle qui va signifier un changement.

Revenons à notre propos d'origine, c'est-à-dire que l'on doit changer la façon de procéder et que, lorsque les gens ne se sentent pas le besoin de prendre des responsabilités, il faut les inciter à les prendre. Nous avons exercé des pressions dans ce sens. Lorsque nous voyons qu'un ministère prend des initiatives, nous nous efforçons de l'encourager, de lui en tenir gré, de le faire savoir aux gens, et c'est ce que nous avons fait souvent à l'intérieur de notre gouvernement. Par contre, lorsque d'autres se croisent les bras, nous essayons de les inciter à agir mais, s'ils restent sur leur position et ne veulent pas bouger, nous n'essayons pas de les y forcer.

M. MacLellan: De quelle façon avez-vous pu déceler l'existence de formalités administratives faisant double emploi entre les différents ministères et organismes?

M. Gordon: J'imagine que nos gens sont les mêmes que partout ailleurs. Il suffit de leur donner la possibilité de vous dire ce que devrait faire l'autre pour régler les choses et là, vous recevez des suggestions à la pelle. Nous utilisons aussi cette méthode, ma foi. Butler nous a rédigé un mémoire de quatre pages et demie sur la façon dont il était possible d'améliorer notre gestion lorsqu'il était sous-ministre de Consumer and Commercial Relations et, lorsqu'il est entré au Conseil de Gestion, nous le lui avons rappelé parce que çà devenait alors sa responsabilité.

Excusez-moi, je me perd en digressions.

Le président: Non, continuez.

M. Gordon: Nous nous sommes efforcés de les inciter à agir en leur rappelant leurs obligations, etc. Tout est dans la façon dont on s'y prend et si l'on entreprend des actions séparées, tout devient plus difficile.

Le président: La personne qui doit poser la question suivante est au téléphone en ce moment et il n'est pas utile de l'interrompre pour l'instant.

Monsieur Berger.

M. Cook: Je laisse la place de bon cœur, monsieur le président.

Le président: Vous faites toujours tout de bon cœur.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Monsieur Gordon, quelle est la façon dont sont perçus en général les fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario dans

[*Texte*]

generally regarded to be more courteous than, let us say, federal government employees?

• 1545

The reason for my question is this: Perhaps we are dealing with tougher pieces of legislation, or with legislation that affects people's lives in more dramatic ways, but last week I got a call from somebody, not a constituent, about a cousin of his who was over from Poland and has been in to see the Immigration department officials. We get stories like this all the time. How they got there at 2 o'clock in the afternoon and sat and waited for three solid hours, and at 5 o'clock or 4.30 or whenever they go home they were discourteously told to leave and were not even able to ask anybody a question. Then they came back the next day and were interrogated in a very insulting manner. It is a one-sided story, except that you hear this all the time.

This really relates a lot to what you are saying, to public service, but how do you get to the bottom of something like this? How do you instil a sense of pride in these people and so forth? Again, the subsidiary question, or the first question, is, are Ontario civil servants better viewed than federal civil servants, in your estimation?

Mr. Gordon: I do not think it has anything to do with Ontario and the federal government; rather it is a truism that the farther away you are from home, the less responsibility you feel for being human to the next person. I understand from opinion polls that generally local governments are regarded as being more receptive and helpful than provincial governments, and provincial governments more than federal governments. Not just Canada or ours or whatever; rather, the very fact that the bigger the organization, the harder it is for them all to get the feeling or the knowledge of "It'ain't what you do, it's the way you do it". It is harder to instil common standards across the board in a larger organization. I do not think it has anything to do with governments. I think that is probably true of businesses as well and everything else. You may have to work harder at it in some respects.

There are many reasons. One of the keys I mentioned was performance appraisal. First, very often we do not tell people when we do not think they are measuring up; secondly, we do not consider the way they deal with other people to be an important element in whether or not they are performing their job effectively.

Let me give you an example. On the matter of telephone training, one of the things we put in is that people should not screen calls. They should not ask, who is calling please; you know, the "if you are important enough I will let you talk to him and if you are not I will not" sort of thing. For one thing, this saves us millions of dollars in time; 100 million calls with a saving of 30 seconds on each call is a dollar benefit. The other thing is the matter of making it more personal, not demanding

[*Traduction*]

le public? Sont-ils considérés généralement comme étant plus affables que les employés du gouvernement fédéral par exemple?

La raison pour laquelle je pose cette question est la suivante: les lois auxquelles on a affaire sont peut-être plus difficiles à appliquer, à moins qu'elles n'affectent plus profondément la vie des gens, mais, la semaine dernière, une personne qui n'habite pas mon canton m'a appelée pour me dire qu'un de ses cousins venant de Pologne avait dû se présenter devant les agents de l'Immigration. On entend constamment ce genre d'histoire: ils sont arrivés à deux heures de l'après-midi, se sont assis et ont attendu trois heures et, à cinq heures ou à quatre heures trente je ne sais plus, on leur a demandé très sèchement de retourner chez-eux. Ils n'ont même pas pu poser de questions. Le lendemain, ils sont revenus et ont été interrogés de manière très impolie. Bien sûr, l'autre partie ne nous a pas donné sa version des choses mais l'on entend ce genre d'histoire tout le temps.

On en revient donc à ce que vous dites, à la question de service public; mais que faut-il faire pour aller au fond du problème? Comment instiller une certaine fierté chez ces gens? Ma question est donc la suivante: les fonctionnaires de l'Ontario sont-ils mieux considérés à votre avis que les fonctionnaires du gouvernement fédéral?

M. Gordon: Je pense que tout cela n'a rien à voir avec l'Ontario ou le gouvernement fédéral mais que la vérité est la suivante: plus on est loin de chez-soi, moins on se sent obligé de faire preuve d'humanité vis-à-vis de l'autre. D'après ce que j'ai pu constater, les enquêtes d'opinions nous révèlent que, de manière générale, les gouvernements locaux se montrent plus réceptifs, plus attentionnés que les gouvernements provinciaux, et ceux-ci davantage que les gouvernements fédéraux, qu'il s'agisse du Canada ou d'un autre pays. D'ailleurs, plus l'organisation est grande, plus il lui est difficile de s'apercevoir ou de tenir compte des sentiments d'autrui. Ça ne vient pas de ce que l'on fait mais de la manière dont on le fait. Il est difficile d'imposer des normes communes à l'ensemble des services d'une grande organisation. Je ne pense pas que cela ait quelque chose à voir avec les gouvernements. Cela est probablement vrai pour les entreprises et pour toutes sortes d'institutions. Il faudrait faire davantage d'efforts dans certains domaines et pour de nombreuses raisons.

Une des raisons fondamentales dont j'ai parlé est l'évaluation des rendements. Tout d'abord, il est très rare que l'on dise aux gens qu'ils ne font pas l'affaire et, ensuite, nous ne prenons pas en compte dans nos critères d'appréciation la façon dont ils traitent autrui.

Laissez-moi vous donner un exemple. Lors de la formation des employés chargés de répondre au téléphone, nous insistons sur l'importance de ne pas trier les appels. La personne qui répond au téléphone ne doit pas demander le nom de son interlocuteur en lui laissant entendre qu'il ne lui passera la communication que s'il est suffisamment important. Pour commencer, cette mesure permet d'économiser des millions de dollars en temps d'appel; un dollar d'économie sur trente

[*Text*]

and so on. You cannot instil that by saying, the edict shall be, because it was tried in 1977. The cabient said no one other than deputies or ministers may have their calls screened, and I am willing to bet that three quarters of them still were in 1979 when I started into this thing.

Mr. Berger: How did you get them to change this then?

Mr. Gordon: First, we established a training program. Secondly, we promised them we were going to start classifying on the basis of the way they dealt with people as well as the other things they did as part of their job. And, thirdly, and this is the way I think it is going, we let the public know that this was our standard. Now when people ask, who is calling, they say, you are not supposed to ask that, and boy, that is the fastest way to get people to change their behaviour. So the other thing is to make everybody understand what kind of standard you are working at.

The other factor, as far as we are concerned, is again the personalizing. The anonymous civil servant is something we have got to get rid of because civil servants are people just like everybody else. For every horror story on that side, I am sure you can also find one where a civil servant has been abused miserably. I will not give examples. There are any number of them though. One thing about my job is that I get lots horror stories.

And I am not trying to make a defence. For example, on our first round we had a number of ministries saying, we do not have any customers because we deal internally within the government; we are a central agency. So we had to come out and say that, employees of the Government of Ontario, citizens of Ontario who happen to work for the government, deserve the same level and standard of service as the rest of the world. It sounds silly but we had to say it. It is that attitude of who counts and who does not, and that has to be reflected right throughout the system.

• 1550

I mentioned the training programs. This was the first time that I know of, and I have only been with the government for about 13 years, that there was an across-the-board effort to initiate any training for a policy that was central throughout the government—not central in the sense of only being pushed centrally—and the boost that gave the people in staff training was amazing. The fact that the 18,000 or whatever it is, I have forgotten the right number, are now being reclassified—the study will be finished in December—in terms of their meeting the public has had a real impact on reinforcing the fact that

[*Translation*]

secondes d'appel signifie quelque chose lorsque l'on a cent millions d'appels. Le deuxième avantage est de rendre la communication plus personnelle, moins exigeante etc. On ne peut résoudre ce genre de problème à coup de directives, je le sais car on a essayé en 1977. Le Conseil des ministres a décrété à cette date que personne, à part les ministres et les sous-ministres, ne devrait recevoir de communications téléphoniques triées à l'avance, et je suis sûr pourtant que c'était encore le cas pour les trois quarts des responsables en 1979, lorsque j'ai pris en main cette affaire.

M. Berger: Qu'avez-vous fait alors pour changer les choses?

M. Gordon: Tout d'abord, nous avons mis en route un programme de formation. Ensuite, nous avons indiqué que nous allions prendre en compte lors de la classification de la façon dont les gens étaient traités en plus d'appliquer les autres critères d'appréciation. Enfin, et je pense que nous en sommes là maintenant, nous laissons savoir aux gens que c'est là la norme que nous appliquons. Donc, lorsqu'on demande maintenant aux gens qui téléphonent de s'identifier ils répondent: «Vous n'avez pas le droit de me le demander» et c'est là la meilleure façon d'obligerles gens à changer leur comportement. Donc, la deuxième chose est de faire comprendre aux gens quelle est la norme que vous appliquez.

L'autre facteur, en ce qui nous concerne, est encore la personnalisation. Nous n'avons pas besoin de fonctionnaires anonymes car le fonctionnaire est une personne comme les autres. Chaque abus commis d'un côté correspond à un abus de l'autre côté et les fonctionnaires ont aussi à subir toute sorte d'avanies, je peux vous le dire. Je ne citerai pas d'exemple mais ils abondent.

D'ailleurs, mon travail m'amène à entendre toutes sortes d'histoires horribles à ce sujet et je ne cherche pas par là à défendre les fonctionnaires. C'est ainsi, par exemple, que lors de nos premières discussions, un certain nombre de ministères nous ont déclaré qu'ils n'avaient pas de clients, étant des organismes centraux traitant à l'intérieur même du gouvernement. Il nous a donc fallu intervenir et leur dire que les employés du gouvernement de l'Ontario étaient des citoyens de l'Ontario et que ce n'était pas parce qu'ils travaillaient pour le gouvernement de cette province qu'ils n'avaient pas droit aux mêmes services que le reste de leur concitoyens. Cela pourra vous paraître ridicule mais il nous a fallu intervenir dans ce sens. C'est à ce genre d'attitude concernant ceux qui comptent et ceux qui ne comptent pas que l'on a dû s'attaquer dans tout le système.

J'ai parlé des programmes de formation. C'est la première fois, à ma connaissance, et je ne fais partie du gouvernement que depuis treize ans environ, que l'on assiste à un effort généralisé pour mettre en place un système de formation au service d'une politique se situant au centre des préoccupations du gouvernement, ce qui n'est pas la même chose qu'une politique centrale, et les changements qui en ont résulté en matière de formation du personnel ont été fantastiques. Le fait que 18,000 personnes environ, je ne sais plus le chiffre exact, ont fait l'objet d'une reclassification du point de vue de leur

[*Texte*]

we mean what we are taling about. You have to do a number of those things, I think, in order to get it.

And you will never get perfection. You know, it is not always possible to make silk purses. Then you have to recognize that maybe we have to have an environment which allows us to change the people. Maybe the person who is being abrupt at the end of the line is just as unhappy about where that person is sitting as the recipient of the abuse. Do you know what I mean? It works both ways.

Mr. Berger: I do not understand what you said. You do not judge people by how they treat people?

Mr. Gordon: I doubt if your classifications go for points. I doubt very much if, in the federal government, the classifications include the manner, the interpersonal skills, whatever you want to call it, as a factor in whether you get upgraded or downgraded in terms of your job. They will put in the number of people you supervise, the number of dollars you have, the impact it will make. Sometimes they will go so far as to ask, who do you talk to. If you talk to senior people then you get a higher classification than if you talk to junior people. Very few of them consider how you behave, regardless of whom you talk to, as being one of the things that will determine it; or that dealing with people instead of number crunching or something all day may have an impact or bearing.

Very often, of course, the people who are expected to deal with the public are the lowest on the totem pole. How many times have we heard things like, They will certainly find out about the branch or the division or whatever it is; we will put them on the front desk for a while. What a great way to treat the people coming in, but that is what happens very often. So again it has to be a perception of the importance of how you treat people, from management right through. And if it is not in the management group it is not going to happen in the staff.

Mr. Berger: I did not follow exactly what you said. Are your managers required to be accessible? For instance, if somebody comes into a provincial license bureau, or something like that, and the person is not happy with the service he is getting from the clerk, could he ask to see the manager? Is the manager always supposed to be accessible?

Mr. Gordon: It is easy to say yes, but in practice, if you have a hider, a person who hides even though he is suppose to be there, he will have a valid excuse for why he was in the washroom at just that moment or at a very important meeting or whatever.

Generally speaking, the matter of accessibility is one we are working on. For example, the advisory committee of business people is starting off this month with the ministry of health and asking them about transactions between themselves and the public. We picked the paying and receiving of funds as an example because we have had a little effort in that regard. For example, we wanted to pay bills on time—and I am digressing

[*Traduction*]

accueil du public (l'étude entreprise à ce sujet sera terminée en décembre) a permis de bien faire comprendre que nous sachions ce que nous voulions. Il faut agir ainsi, je pense, pour obtenir quelque chose et l'on n'atteint jamais la perfection.

On ne peut pas toujours faire des miracles. C'est en tenant compte de cette réalité que l'on parviendra peut-être à créer un environnement permettant de changer les gens. Il est possible en fin de compte que le fonctionnaire revêche soit aussi malheureux que la personne qui doit le supporter. Vous voyez ce que je veux dire? C'est un cercle vicieux.

M. Berger: Je ne comprends pas ce que vous me dites. On ne jugerait pas les gens à la façon dont ils traitent les autres?

M. Gordon: J'en doute, si votre classification est chiffrée. Je doute beaucoup qu'au gouvernement fédéral la classification tienne compte de la façon dont on se comporte, les qualités de relation avec les autres, etc., lorsqu'il s'agit de promouvoir ou, au contraire, de rétrograder quelqu'un. On tient compte du nombre de subordonnés, de l'importance du budget géré et des répercussions qu'il peut avoir. Parfois, on ira jusqu'à vous demander avec qui vous communiquez. Si vous communiquez avec les hauts responsables, votre classification sera plus élevée que si vous n'avez affaire qu'à des subalternes. Il est très rare que l'on s'enquiert de votre comportement et que l'on se demande s'il n'a pas quelque importance lorsque votre travail exige que vous soyez constamment en contact avec les clients et non que vous aligniez des chiffres à longueur de journée.

Très souvent, bien entendu, les gens qui traitent avec le public sont situés au bas de la hiérarchie. Combien de fois n'avons nous pas entendu dire: «Il faut qu'il se familiarise avec la direction, la division, etc., mettons le au service d'accueil pendant quelque temps». Quelle façon de traiter les clients! Mais c'est ce qui se passe très souvent. On ne revient donc une fois de plus à l'importance que l'on attribue à la façon dont on traite les gens, et ceci en commençant par les niveaux de direction, car si la direction s'en désintéresse ce n'est pas le personnel qui va s'en préoccuper.

M. Berger: Je n'ai pas suivi exactement ce que vous nous avez dit. Vos gestionnaires sont-ils tenus de se montrer accessibles? Lorsqu'un client pénètre par exemple dans un bureau provincial d'octroi de permis ou dans un service de ce genre et qu'il est mécontent de la façon dont il est accueilli par les employés, peut-il demander à voir le directeur? Le directeur est-il sensé être toujours accessible?

M. Gordon: J'aimerais vous répondre par l'affirmative mais il faut bien voir que, dans la pratique, lorsque le responsable a pris l'habitude d'éviter ses responsabilités, j'imagine qu'il trouvera toujours une excuse légitime pour ne pas se trouver là, faisant dire qu'il est aux toilettes ou qu'il assiste à une réunion très importante, etc.

De manière générale, nous nous intéressons à cette question d'accessibilité. Ainsi, par exemple, le comité consultatif des affaires commence ce mois-ci par le ministère de la Santé, qui sera interrogé sur ses opérations avec le public. Nous avons choisi à titre d'exemple le paiement et l'encaissement des sommes d'argent car nous avons fait un certain nombre d'efforts dans ce domaine. Nous voulons par exemple payer nos

[*Text*]

but I have to get this commercial in—so we put a little rule in: If we do not pay you in 30 days we will pay you interest, and the ministries will take it out of your hide if you have to pay interest. Not that we want to pay interest to people, although we collect interest if you pay your sales tax late. We collect interest fast enough so we might as well treat you the same way.

It took us 18 months to get it through but it is finally through. The point was to get them to know they had to pay their bills on time. It is the same when you have to deal with people; you have to reinforce the whole thing. So the advisory committee said, What we want to do is to measure the effectiveness of our communications and so on. Let us take a finite amount that we can deal with; let us talk about payment and receipt of funds. We started with the social policy field because we did not want to do the whole government, and we started with health because it is big. They pay and receive funds from individuals, from doctors, from hospitals, from suppliers, et cetera. We said, how do you determine what the individual needs in order to complete the transaction, how do you determine what the ministry needs, how do you determine the effectiveness, and then, what use do you make of that in making your policies? Not whether the funds are the right amount or the policy about payment, but just your communication. We are trying to raise their awareness that way.

I can babble on and on. I am sorry, Mr. Chairman.

• 1555

The Chairman: This is not babbling.

Mr. Gordon: In the area of communication, we do not measure people's satisfaction rate, or whatever you want to call it, very effectively at all. In the matter of correspondence one of the gold mines, we think, is right in the minister's office. We sent a letter to every minister and said, last year we noted that the letters to the premier went down by about a third; the year before last he got about 59,000, this last year thirty-some thousand. Of course, I am prepared to take all the credit for that, because with our access program it is easy to reach people and people are not bitching as much now. Someone else who might not be as favourably inclined might claim it is some other reason, something wild, like it is not worth writing him because he does not answer.

At any rate, we are interested in knowing what is happening in your office, Mr. Minister, or Mrs. and Ms. Minister. Are you finding the same thing? In the premier's office there is a scoring of what are major issues and what are emerging issues and what people are upset about and what people are happy about, et cetera. We found that many of the ministers did not know how many letters they receive in a year. They did not

[*Translation*]

factures en temps utile et nous avons donc établi la règle suivante: si nous ne vous payons pas dans les trente jours, nous nous engageons à vous verser des intérêts. Il est normal que les ministères versent des intérêts lorsqu'ils payent leur factures en retard puisque, de leur côté, ils n'oublient pas de prélever des intérêts lorsqu'on leur verse en retard la taxe de vente par exemple.

Il nous a fallu dix-huit mois pour faire accepter cela, mais nous y sommes finalement parvenus. L'important était de leur faire comprendre qu'ils doivent payer leurs factures en temps utile. C'est la même chose avec les gens, il faut les motiver pour qu'ils fassent ce que l'on veut obtenir de nous. Le comité consultatif a donc déclaré: nous voulons mesurer la qualité de vos communications, etc. Prenons un élément mesurable que nous allons pouvoir évaluer, par exemple: le paiement et l'encaissement des sommes d'argent. Nous avons pris la politique sociale parce que nous ne voulions pas nous attaquer à l'ensemble du gouvernement et nous avons commencé par la santé en raison de l'importance de ce ministère. Il verse et encaisse des sommes d'argent à l'intention ou en provenance des particuliers, des médecins, des hôpitaux, des fournisseurs, etc. Nous avons dit, comment faites-vous pour déterminer les besoins des particuliers afin d'opérer la transaction? Comment faites-vous pour déterminer les besoins des ministères? Comment déterminez-vous l'efficacité et qu'en tirez-vous lors de l'établissement de vos politiques? Il ne s'agit pas de savoir si les chiffres sont exacts ou quelles sont les politiques de paiement, nous voulons seulement connaître la qualité de vos communications. Nous espérons ainsi obtenir une prise de conscience.

Je pourrais ainsi bavarder pendant longtemps, veuillez m'excuser Monsieur le président.

Le président: Ce n'est pas du bavardage.

M. Gordon: Dans le domaine de la communication, on ne mesure pas avec beaucoup d'efficacité le degré de satisfaction des gens, si vous voulez bien l'appeler ainsi. En ce qui concerne la correspondance, c'est dans le bureau même du ministre que l'on s'aperçoit de la différence. Nous avons envoyé une lettre à chacun des ministres en leur disant que nous avons constaté l'année dernière que les lettres envoyées au Premier ministre avaient diminué d'un tiers, passant de 59,000 environ l'année précédente à 30,000 et quelque. Bien entendu, je suis prêt à m'en attribuer le crédit étant donné que notre programme d'accessibilité permet d'atteindre plus facilement les responsables et les gens se plaignent moins. Bien entendu, une personne moins indulgente avancerait peut-être d'autres raisons plus ou moins farfelues pour expliquer ce phénomène, du genre «il n'est pas utile de lui écrire puisque de toute façon il ne répond pas».

Quoiqu'il en soit, nous nous intéressons à ce qui se passe dans les bureaux de nos ministres. Nous leur demandons s'il en est de même en ce qui les concerne. Le bureau du Premier ministre peut ainsi faire le tour des grandes questions du jour, des questions qui prennent de l'importance et des raisons pour lesquelles les gens sont contents ou mécontents. Nous avons constaté que nombre de ministres ne savaient pas combien de

[*Texte*]

know what kinds of things people were concerned about except from reading them on a personal basis. People usually write to ministers only when they are upset about something in the department. Sometimes they write to say nice things but that is about one in a hundred.

I have got to watch my facts. Oh, I did not say that at the beginning. All the facts I quote are indisputable because I make them up myself.

At any rate, we tap the ministers first. Now some of them are doing some analysis of that. Now we want a falldown and we are doing that next with the deputies. We are hitting the ministry of health and we will hit the other ministries, through the advisory committee, on the question of, How are you finding out whether you are giving the information needed; or as soon as you find out, what appeals do you have?

Now I am finally getting to the point you are asking about; I did not really lose it, I just went around it. If people are not satisfied with the information you are providing or the way in which you provide it, or they want to appeal the policy itself, what route do you have for them? How available is it or how difficult is it for them to get through? Generally speaking, I think there has been a long-standing effort in the area of being accessible in terms of complaints within our government. We are pretty proud of it and I think they do a fairly good of it. Again, I can find horror stories and spend the rest of the day talking about them if you want, but it is one of those things you can never give up on. It has to be built in part and parcel of your operation.

The Chairman: Can we turn to Mr. Cook please.

Mr. Cook: Mr. Gordon, you are like a sunbeam in a dark and cloudy room. The only thing is that with regard to this committee, while everything you have said is absolutely fascinating, you happen to have a premier; a good Progressive Conservative premier, I might add. We do not have that in Ottawa. We have something else. We also do not have anyone in regulatory reform wih anywhere near the persuasive powers you have. We do not have a cabinet and we do not have a premier who are really that much concerned. So our problem is entirely different, because I would think you would agree, sir, that the reason for the success you are having and the reason the departments are co-operating stems right from the head on down, because of the interest at the head level and because you do discuss these things at the cabinet level. In fairness to the Liberals, I would suggest that in Ottawa they really have an awful lot of things to do, so that level of commitment in terms of regulatory reform could not take place in the federal cabinet.

The Chairman: Could I just ask you a question. Who was it that suggested this task force be appointed?

Mr. Cook: Right. You always get this when we get a little political for five seconds.

[*Traduction*]

lettres ils recevaient par année. Ils ne connaissaient pas les sujets de préoccupation des gens sauf en ce qui concerne les questions dont ils s'occupaient personnellement. Les gens écrivent généralement aux ministres lorsque l'une des actions du ministère les inquiète. Un sur cent seulement envoie des lettres de félicitation.

Nous nous efforçons d'être sûrs de ce que nous avançons en allant vérifier personnellement sur le terrain.

Nous faisons tout d'abord une enquête auprès des ministres. Nous savons que tel ministère étudie tel sujet. Si nous voulons ensuite approfondir la question, nous nous adressons ensuite aux sous-ministres. Nous avons commencé par le ministère de la Santé et nous passerons ensuite aux autres ministères. Il s'agira pour le comité consultatif de leur demander de quelle façon ils s'assurent qu'ils fournissent bien l'information nécessaire et quelles sont les possibilités de recours qu'ils offrent.

Je reviens maintenant à votre question après toutes ces digressions. Si les gens ne sont pas satisfaits de l'information qu'on leur fournit ou de la façon dont elle est fournie, ou s'ils veulent contester la politique qui a été établie, quelles sont leurs possibilités de recours? Quelles sont les facilités ou au contraire les difficultés qu'ils éprouvent pour se faire entendre? De manière générale, je pense que notre gouvernement s'est toujours efforcé d'être accessible aux reproches qu'on pouvait lui faire. Nous en tirons quelque fierté et je pense que nous avons assez bien réussi dans notre entreprise. Bien entendu, on peut toujours citer des exemples consternants et y consacrer le reste de la journée mais c'est normal. Il ne faut pas s'y arrêter et chercher toujours à faire mieux.

Le président: Je donne la parole à M. Cook.

M. Cook: Monsieur Gordon vous nous apparaissez comme un rayon de lumière dans l'obscurité. Certes, ce que vous nous dites est tout à fait fascinant mais le problème pour notre comité c'est que vous pouvez compter sur un Premier ministre et, je dirais, sur un bon Premier ministre progressiste conservateur. Nous n'avons pas cela à Ottawa. Nous avons autre chose. En outre, nous n'avons personne en matière de réforme de la réglementation qui ait le dixième des pouvoirs de persuasion que vous avez. Nous ne pouvons pas compter sur un cabinet et sur un Premier ministre véritablement concernés par la question. Notre problème est donc totalement différent et vous serez d'accord avec nous pour dire je pense que votre succès et la raison pour laquelle les différents ministères se montrent aussi coopératifs proviennent de l'orientation donnée à la tête même de votre gouvernement, du fait que vous pouvez en discuter au niveau du Conseil des ministres. Il faut reconnaître, à la décharge des Libéraux, qu'Ottawa a beaucoup d'autres chats à fouetter, de sorte que le Cabinet fédéral n'a pas la possibilité de s'engager de manière aussi décidée dans la voie de la réforme de la réglementation.

Le président: Je voudrais vous poser une question. Qui a proposé la constitution de ce groupe de travail?

M. Cook: Je sais. Vous réagissez toujurs très vite dès que je me même de faire un peut de politique.

[*Text*]

The key factor in it though is that our problem is entirely different from the problems you are facing. I love your pragmatic approach; absolutely sound, absolutely realistic, in terms of the way people act and the way bureaucrats act. But I would suggest to you that the bunkers are much larger and built much more solidly by the Ottawa mandarins than they are within the provincial Government of Ontario, so our problem is this: How do we even get through on any of the things you are talking about when we are unlikely, due to time pressure, due to interest factors, to achieve some of the things you are talking about in terms of service to the public and in terms of regulatory reform? Your experience, sir, is really a totally different set of circumstances and environment than what we face.

• 1600

Mr. Gordon: At the risk of introducing a bit of reality into my comments, let me admit that there are three sides to every story; mine, yours and the truth. You know that old adage. If I have given you only the rosy side you have to forgive me because I am bound to. The idea that the premier and the cabinet are lusting after good management all the time and spending all their time discussing this is a trifle exaggerated, I would say, to put it mildly. As I mentioned, a number of cabinet members understand that it probably makes sense but meanwhile I need to get on and add to the burden or whatever.

There is no question; I cannot minimize the importance of having the most senior person in your government conscious and aware, and I am absolutely convinced that this is true of every government, I do not care where it is. They want to see better government and they want to see it work more effectively. You talk about the bunkers and the mandarins. We found that our greatest allies, once we got over the hurdle—and it took some time to get them to stop and listen and see that there was something in it for them in that it might make things operate a little more effectively—are those very same bureaucrats you are talking about. I have talked to a number of them in your government, sir, who would just love to do a lot of those things that will improve it, and to create an environment that will allow for that.

I think you have started it with your committee. You have got it already in your cabinet. They will not spend a lot of time on it, nor do they need to necessarily if the time they spend on it is in the desirable direction.

Mr. Cook: Okay, let us get down to concrete things now. Would you suggest that one of our recommendations, perhaps to the federal government, should be that we hire Alan Gordon and bring him in here in the capacity he has performed in the Province of Ontario, which is basically, with the greatest respect, as a gadfly and persuader, rather than hire anyone with any power or any clout?

Mr. Gordon: No, that would be a mistake. Pick someone within your own organization. I was not trained for this. We worked on the premise that there is one person somewhere in the system who should be able to do it better than anyone else. We had 85,000 to pick from, whereas you have 300,000, so

[*Translation*]

Toutefois, la question principale c'est que les problèmes sont très différents selon les deux niveaux de gouvernement. J'aime votre façon pragmatique d'aborder les choses, votre compréhension, votre réalisme en ce qui concerne la façon dont les gens, dont les bureaucrates, agissent. Je dirais cependant que les mandarins d'Ottawa se sont construits des camps retranchés beaucoup plus solides que ceux du gouvernement provincial de l'Ontario. Notre problème est donc le suivant: comment réaliser les choses dont vous nous parlez étant donné qu'il est peu probable, en raison des délais imposés et des différentes pressions exercées que l'on y parvienne en ce qui concerne le service fourni au public et la réforme de la réglementation? Votre expérience est tirée d'une situation et d'un environnement tout à fait différents du nôtre.

M. Gordon: Laissez-moi prendre le risque de teinter mes propos de réalisme en admettant que chaque chose a trois interprétations: la mienne, la vôtre et la véritable; vous connaissez le proverbe. Je vous ai donné la version à l'eau de rose, il faut me le pardonner car c'est ma nature. Ce serait bien exagérer que de dire que le Premier ministre et le Cabinet s'efforcent constamment de réaliser une bonne gestion et y consacrent tout leur temps. Comme je vous l'ai indiqué, un certain nombre des membres du Cabinet ont pris la chose à leur compte mais il faut cependant que j'agisse et que j'intervienne constamment.

Bien entendu, je ne peux que souligner l'importance d'un engagement pris par le plus haut responsable du gouvernement et je pense que cela est vrai quel que soit le gouvernement. Les gens veulent un meilleur gouvernement et veulent le voir fonctionner plus efficacement. Vous nous parliez tout à l'heure de camps retranchés et de mandarins. Nous avons constaté que nos meilleurs alliés, une fois qu'on avait réussi à les approcher, et il a fallu un certain temps pour leur faire comprendre qu'ils avaient eux aussi tout à gagner à un meilleur fonctionnement de l'administration, ce sont justement ces bureaucrates dont vous nous parliez. J'ai discuté avec un certain nombre d'entre eux au sein de votre gouvernement et ils sont tout à fait prêts à faire beaucoup de choses pour améliorer leur environnement.

Je pense que votre comité vous a lancé dans la bonne voie, le Cabinet s'est déjà engagé dans ce sens, il n'y consacrera peut-être pas beaucoup de temps et il n'a pas à le faire s'il agit dans la bonne direction.

M. Cook: Bien. Passons aux choses concrètes. Pensez-vous que nous devrions recommander, peut-être au gouvernement fédéral, que nous engagions Alan Gordon en raison de son activité au sein de la province de l'Ontario et de ses dons de persuasion qui le rendent plus utile qu'une personne dotée de pouvoirs ou de moyens de rétorsion?

M. Gordon: Ce serait une erreur, il serait préférable que vous choisissiez quelqu'un appartenant à votre propre organisation. Je n'ai pas la formation nécessaire. Nous sommes partis du principe qu'une personne appartenant au système était en mesure de faire mieux les choses que quiconque. Nous avions

[*Texte*]

surely it would work for you. My position is an accident of the organizational structure of our own government. I do not know that it would necessarily fit in yours; I am not in a position to judge.

What I am trying to get at is that what you might do is say, We need to look at people from within whom we can use. That is the first thing. Look internally and use your own resources all the way round. You already have a number of deputies, I happen to know, who have some interest in this subject. You already have some action going. Take the whole matter of going into toll-free phone services, the whole thing that Roger August is doing, and all that sort of thing. You might consider recommending incorporating some of these things so that they are treated as a package instead of as separate entities. I seemed to know more about the work and the various people than a number of the people there did, simply because I was interested in all of the subjects, such as the work of the co-ordinator of regulations who is sitting behind you there. That sort of activity.

I do not think you can co-ordinate regulations if you are not involved just as much in all these other areas I have been talking about, so you might consider that. Do not misunderstand me. Some thing I have learned is that you do not tell the other person how to do his job.

• 1605

Mr. Cook: Mr. Gordon, one other question. I just changed your environment on you. All of a sudden you have not got that same access to cabinet, you have not got that same access to the top. How would you proceed then? Let us say you can pass some regulations or you can get a law passed or you can get some directives out if you want to—This you will do approach. Will that work? Could you have worked on that basis? Could you have accomplished anything?

Mr. Gordon: My view of an effective operator, administrator or whatever you want to call it is someone who takes the environment he is in and makes it work. Anyone can work in the perfect environment. So I have no idea. You would have to give it a whirl and see. I would start off by proselytizing a bit to get a few others on my side who are just as interested as I am in the same things. Maybe we would gang up. You know, six of us standing in the doorway would be harder to move out of the way than one. And this was not my doing; this was the premier and his deputy.

Again, pick the things you can pick off. Do not take the unmanageable things first. Build on what you have, reinforce it. There was an editorial in one of the local weekly papers asking why we did not tell them about this improved phone service. Governments are always blowing about what they do, and here they are really doing something. We would far rather have that kind of criticism than, they have blown it, or they say they are going to do this or that, or save this or that, and they have not really.

[*Traduction*]

85,000 possibilités de choix alors que vous pouvez compter sur 300,000 personnes, ce qui devrait être à votre avantage. Mon poste est un accident au sein de la structure de mon gouvernement. Je ne sais pas s'il serait bien adapté à votre structure; je ne suis pas en mesure de juger.

Il vous faut vous demander en premier lieu s'il ne serait pas possible d'utiliser quelqu'un de l'intérieur. Regardez à l'intérieur de votre organisation et tirez parti de vos propres ressources. Je sais que vous pouvez compter sur un certain nombre de sous-ministres qui s'intéressent au sujet. Certaines mesures ont déjà été mises en place. Prenez l'exemple des services téléphoniques gratuits ou de ce que fait Roger August, etc. Vous pouvez recommander que l'on regroupe ces différentes questions de façon à ne pas les traiter séparément. Il semble que j'en connaisse davantage que vous sur vos propres activités et sur les différentes personnes qui travaillent pour vous, tout simplement parce que je m'intéresse à l'ensemble des sujets tels que les fonctions du coordonnateur de la réglementation qui est assis juste derrière moi. Voilà le genre d'activités indispensables.

Je ne pense pas que vous soyez en mesure de coordonner la réglementation si vous n'êtes pas suffisamment impliqué dans tous les domaines dont je viens de vous parler. Voilà ce que vous pouvez faire. Ne vous méprenez pas cependant, l'une des choses que j'ai apprise, justement, c'est que l'on ne dit pas aux autres de quelle façon ils doivent faire leur travail.

M. Cook: M. Gordon, je voudrais vous poser une autre question. Si je changeais par exemple votre environnement, si brusquement vous n'aviez plus les mêmes possibilités d'accès au Cabinet, vous ne pouviez plus communiquer avec les plus hauts responsables. Que feriez-vous? Vous pourriez toujours prendre des règlements, faire adopter une loi ou émettre des directives si cela vous convient. Quelle serait l'utilité de cette méthode? Auriez-vous pu faire quelque chose d'utile ainsi? Auriez-vous pu obtenir quelque chose?

M. Gordon: Pour moi, le responsable, ou l'administrateur si vous préférez, est une personne qui prend l'environnement comme il est et qui fait en sorte que les choses fonctionnent. Tout le monde peut opérer au sein d'un environnement parfait. De sorte que je n'ai aucune idée concrète à vous proposer de but en blanc. Je pense que je commencerais par faire un peu de prosélytisme afin de réunir à mes côtés un certain nombre de personnes qui s'intéressent aux mêmes problèmes que moi. L'union fait la force, vous savez, et il est toujours plus facile de frapper à plusieurs aux portes que de faire des démarches isolées. Je ne prendrais pas tout le crédit, j'en attribuerais en partie le mérite au Premier ministre et à son adjoint.

C'est toujours la même chose, faire dans la mesure de ses moyens. Ne pas s'attaquer à l'impossible dès le départ. Partir de ce que l'on peut faire et progresser. Dernièrement, un journal hebdomadaire nous reprochait dans son éditorial de ne pas l'avoir informé de l'amélioration de notre service téléphonique. Il s'étonnait de voir que les gouvernements avaient l'habitude, chaque fois qu'ils faisaient quelque chose, de le crier sur les toîts, et voilà qu'on leur avait caché l'existence d'une si belle réalisation. Je préfère recevoir ce genre de critiques que

[*Text*]

Mr. Cook: One other quick question. What about appointments to boards and commissions? Any real changes there?

Mr. Gordon: Oh, yes. We have introduced guidelines which ask the same basic questions, and you are talking about having boards or commissions as well as about individuals. They are very simple questions, although they are worded a little differently in some places than others, about what is the need, can it be done some other way, is this the cheapest, most effective way, who is affected.

Mr. Cook: The secondary stage is that you have decided you need a commission, and now I am thinking of the actual appointments to the board, the individuals who may be appointed to this, that or the other thing. What type of process do you use there? Have you changed that process at all?

Mr. Gordon: Not a great deal, no, because I do not see any need for great change. First of all, you look at the area it is related to. You see who is available, you get recommendations from various people or from various parts of the system and so on. You have a system to do that.

Mr. Cook: Thank you, sir.

The Chairman: I will turn to Mr. Howard Crosby, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Gordon, I certainly can agree and underline one thing you said, which is to concentrate on the things that are achievable. I hope we will do that in this committee when we come to our deliberations; deal with the things we can accomplish and not go off into things that are not going to receive general acceptance.

I was interested in much of what you said because the Province of Ontario has the reputation of being over-regulated in many areas. It took pride, I dare say, in the amount of regulation it had and the amount of control it exercised on various activities, so it is interesting to note that they are moving in the other direction. I hope they will pay particular attention to the motor transport industry. I do not know if you are aware of their reputation in that area.

Mr. Gordon: Oh, indeed I am.

Mr. Crosby (Halifax West): In other parts of Canada, everybody throws up their hands at Ontario motor transport regulation. I see you have done something about your planning. You are known to have the worse planning regulation in the world, I think. You are pretty tough on securities and loan corporation too. So I will be watching to see what changes you make.

[*Translation*]

de me faire dire qu'il est bien beau d'annoncer des réalisations ou des économies mais qu'il faut encore que cela se traduise dans les faits.

M. Cook: Je vous poserai rapidement une petite question. Qu'en est-il des nominations au sein des conseils et des commissions? Y a-t-il eu des changements notables dans ce domaine?

M. Gordon: Oui, certainement. Nous avons émis des directives, qu'il s'agisse des conseils et des commissions ou des personnes concernées. A la base, ces directives posent toujours les mêmes questions. Ces questions, tout en étant légèrement différentes suivant les secteurs, sont libellées de manière très simple: quel est le besoin? Y a-t-il une autre façon de les satisfaire? Est-ce la façon la plus économique et la plus rentable? Quelles sont les personnes touchées?

M. Cook: Passons à la deuxième étape, au moment où vous avez déterminé que vous aviez besoin d'une commission, et je vous pose maintenant la question des nominations au sein de cette commission. Il s'agit de nommer des personnes au sein du Conseil ou de la Commission chargé de ceci ou de cela. Quelle est alors votre façon de procéder? Avez-vous modifié les procédures?

M. Gordon: Non, pas véritablement, car je ne pense pas que des modifications importantes s'imposent. Il vous faut tout d'abord examiner le secteur concerné, savoir qui est disponible, écouter les recommandations faites à différentes personnes et à différents services appartenant au système, etc. Vous opérez au sein d'un système.

M. Cook: Je vous remercie.

Le président: Je passe la parole à M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, Monsieur le président.

Monsieur Gordon, je suis absolument d'accord quand vous nous parlez de la nécessité de s'en tenir à ce qui est réalisable. J'espère que c'est la voie que choisira ce comité lors de ses délibérations: s'efforcer de faire ce que est possible et non de se lancer dans des initiatives qui n'ont aucune chance d'être généralement bien accueillies.

Ce que vous nous dites m'intéresse beaucoup car la province de l'Ontario a la réputation de courber sous le poids de la réglementation dans de nombreux secteurs. Je dirais même qu'elle se targuait de la quantité de règlements dont elle disposait pour contrôler toute une gamme d'activités; il est donc intéressant de constater que l'on a choisi d'inverser cette tendance. J'imagine que l'on accorde une attention toute particulière à l'industrie des véhicules de transport. J'imagine que vous connaissez la réputation de la province dans ce secteur.

M. Gordon: En effet.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Partout ailleurs au Canada, les gens ont renoncé à comprendre la réglementation des véhicules de transport en Ontario. Je vois que vous avez fait quelque chose concernant votre planification. Vous avez la réputation d'avoir la plus mauvaise planification qui puisse exister et je pense que vous êtes aussi très rigides en matière de sociétés de prêts et de valeurs mobilières. Je suis donc vraiment de près les modifications que vous allez apporter dans ce domaine.

[*Texte*]

I was interested in that you distinguished, in some of the material we have, between regulatory reform, services to the public and freedom of information. I am interested, of course, in services to the public and freedom of information, but at least I feel that our task is a little more restrictive and deals only with regulatory reform; so I concentrate my interest in that area. In a speech, your minister described the regulatory process and mentioned his approach to cabinet and the fact that a committee had been formed which reviewed regulations and so on, but as I understood it this is all internal; there is no opportunity for the public or for interested persons to participate in this process. He made it clear, in the presentation I have in front of me, that they sought advice and assistance from persons outside government and in the area of activity that was involved, but there is no indication that there was any technique or format for involving the public or special interest areas in the process.

• 1610

Mr. Gordon: I am not sure I understand fully. For instance, your example of the planning process, for which you give us such high marks, when we came to a review of the policy regarding the planning process, it went out in white papers and green papers and purple papers, or whatever we have, and that process involved a great deal of involvement. For virtually every policy that comes up now, we have built in a communicative process. We ask business or industry and so on to let us know what they would suggest we change for improvement.

Is that what you are talking about, in terms of regulation?

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, no.

Mr. Gordon: I may have misunderstood your question.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me put it this way. I am insterested in what you say about regulatory reform in Ontario because I think Ontario is perceived by most people to be over-regulated. I cite the planning act procedure, your motor transport regulation and your securities regulation as examples of what I perceive to be over-regulation. So those are areas that one can look at as time goes on to see what you do accomplish. That is all.

Mr. Gordon: I do not necessarily have to accept your interpretation of us as having the highest marks in that area, but nevertheless, go on.

Mr. Crosby (Halifax West): You do not?

Mr. Gordon: I do not know enough about the other jurisdictions. I know about some very real problems in them. The reason I raise it is because our approach is that even if you cannot change the whole planning act, this does not mean you do not try to change part of it. When I say achievable, we try to achieve more than we can manage, because if we do not we will not really make it. Those areas are ones we are concentrating on and trying to improve.

[*Traduction*]

Je m'intéresse au fait que vous établissez des distinctions à l'intérieur du sujet qui nous préoccupe, soit entre la réforme de la réglementation, les services fournis au public et la liberté de l'information. Je m'intéresse bien entendu aux services fournis au public et à la liberté de l'information mais je pense que notre mandat est finalement assex restrictif et ne porte que sur la réforme de la réglementation. Je m'en tiendrai donc à ce domaine. Certes, je constate que dans un discours votre ministre a bien décrit le processus de réglementation, communiquant au Cabinet sa façon de voir à ce sujet et précisant qu'un Comité avait été constitué pour passer en revue la réglementation, etc. Il m'a toutefois semblé comprendre que ce processus était strictement interne. Le public, ni les personnes intéressées, n'ont la possibilité d'y participer. Lors de son intervention, dont j'ai ici la transcription, il a déclaré clairement qu'il comptait sur les avis et sur l'aide de personnes n'appartenant pas au gouvernement et spécialisées dans les domaines concernés, mais aucune procédure, aucun système, n'est prévu pour faire participer le public ou les groupements d'intérêt concernés.

M. Gordon: Je ne suis pas sûr de bien vous comprendre. Prenons par exemple le processus de planification pour lequel vous nous accordez une si bonne note. Lorsque nous avons pris l'engagement de réviser la politique de planification, nous nous sommes expliqués dans des livres blancs, verts, rouges, je ne sais plus, et l'on a fait intervenir un grand nombre de personnes intéressées. Chaque fois que nous élaborons maintenant une politique, nous créons un système de communication. Nous demandons aux hommes d'affaires, aux entreprises, de nous proposer des changements et des améliorations.

Est-ce de cela dont vous parlez en matière de réglementation?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Absolument pas.

M. Gordon: Je vous ai donc mal compris.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je m'explique. Ce que vous nous dites de la réforme de la réglementation en Ontario m'intéresse car j'estime que l'Ontario souffre, aux yeux de la plupart des gens, d'un excès de réglementation. J'ai cité à titre d'exemple la procédure de la loi sur la planification, votre réglementation des véhicules de transport et celle des valeurs mobilières. Voilà donc les secteurs que l'on devra regarder de près pour voir ce que vous allez y faire. C'est tout ce que je voulais dire.

M. Gordon: Je ne suis pas obligatoirement de votre avis lorsque vous nous faites porter le chapeau dans ce domaine mais je vous laisse poser votre question.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous n'êtes pas de mon avis?

M. Gordon: Je ne connais pas suffisamment bien les autres juridictions. Je sais que de véritables problèmes se posent dans certaines d'entre elles. Je dis cela car nous sommes toujours partis du principe que ce n'est pas parce que l'on ne peut pas changer la loi sur la planification dans sa totallité que l'on ne doit pas s'efforcer d'en modifier certaines parties. Lorsque je parle de ce qu'il est possible de faire, je sais bien que l'on s'efforce toujours d'en faire plus qu'on ne peut, autrement on

[*Text*]

Now I thought your question was, do we ensure public participation when we come to make those changes; to recognize the need for it?

Mr. Crosby (Halifax West): Your minister described, in a statement made to the Economic Council of Canada on December 10, 1979, the process by which regulations are enacted in the Province of Ontario. He said that all regulations are reviewed by a committee of cabinet composed of himself and parliamentary assistants, and you made reference to this committee in your presentation.

Mr. Gordon: When they finally get to being a regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. Now I am saying that is nice, but that is an internal committee of government.

Mr. Gordon: That is true.

Mr. Crosby (Halifax West): On Bay Street they are not aware that this committee is sitting and deliberating on legislation or regulation.

Mr. Gordon: Nor need they be. This is the screening point.

Mr. Crosby (Halifax West): I just want to know if you give other persons who are interested in the regulation the opportunity to come before this committee.

Mr. Gordon: No, we do not. Not to come before that committee. I think I understand now what you are getting at.

Mr. Crosby (Halifax West): One of the concerns of this committee and one of the representations that has been made to us is to give people the opportunity, before regulations are made, to come before some government officer or agency, a representative, to make their concerns known. In Ontario you may have a more elaborate internal processing of regulations if it does not involve the public or interested persons who form the public.

• 1615

Mr. Gordon: At that point no, because we expected it to have happened before the regulation is presented to that committee. Whoever is preparing the regulation within a ministry is encouraged to make sure of that, and one of the questions they are asked is, have your clients, or whatever you want to call them, been consulted, and was there a proper consultation process and so on before yu came here. That is not the point of public consultation. The public consultation point, we believe, has to come much prior to that. Even before they draft it they shoul have gone through that process, and we try to take steps to ensure that. So the internal committee is not designed to be a public committee.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me read into the record what the minister said:

[*Translation*]

en ferait encore moins. Ce sont là des domaines auxquels nous nous intéressons particulièrement et dans lesquels nous nous efforçons d'améliorer les choses.

J'ai donc pensé que votre question était la suivante: Que fait-on pour garantir la participation du public lorsque l'on s'aperçoit de la nécessité d'efectuer des changements?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Le 10 décembre 1979, lors d'une déclaration faite au Conseil économique du Canada, votre ministre a décrit le processus d'adoption des règlements dans la province de l'Ontario. Il a déclaré à cette occasion que tous les règlements étaient passés en revue par un comité du Cabinet dont lui-même faisait partie ainsi que ses assistants parlementaires et vous êtes référé à ce comité lors de votre intervention.

M. Gordon: Au moment de l'élaboration définitive des règlements.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui. Je dis donc que tout cela est bien beau mais qu'il s'agit d'un comité interne du gouvernement.

M. Gordon: C'est exact.

M. Crosby (Halifax-Ouest): La rue Bay ne sait pas que ce comité siège et délibère au sujet d'une loi ou d'un règlement.

M. Gordon: Elle n'a d'ailleurs pas besoin de le savoir. Il s'agit de l'étape où la réglementation est passée en revue par le comité.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais seulement savoir si vous accordez aux personnes intéressées la possibilité de comparaître devant ce comité.

M. Gordon: Non, pas devant ce comité. Je vois maintenant où vous voulez en venir.

M. Crosby (Halifax-Ouest): L'une des préoccupations de ce comité, et une intervention nous a été présentée dans ce sens, est de faire en sorte que les gens aient la possibilité, avant que les règlements ne soient élaborés, de comparaître devant un organisme ou un responsable du gouvernement pour faire connaître leurs préoccupations. Il est possible qu'en Ontario vous disposiez d'un système d'élaboration interne des règlements très étudié mais le public ou les personnes intéressées qui constituent le public n'en font pas partie.

M. Gordon: A ce stade, non, car nous supposons que cette intervention s'est produite avant que la réglementation arrive au comité. Il est demandé à tous ceux qui sont chargés d'élaborer la réglementation au sein des ministères de s'assurer que leur clientèle, si l'on peut l'appeler ainsi, a été consultée, si le processus de consultation a bien joué son rôle, etc. Le comité dont vous parlez n'a rien à voir avec la consultation du public. Nous pensons que la consultation du public doit intervenir bien avant, avant même que l'on ne rédige la réglementation, et nous nous efforçons de prendre des mesures en conséquence. Le comité interne n'est pas conçu pour être un comité public.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais vous relire ce que le ministre a déclaré:

[*Texte*]

While, as you can see, there is substantial communication, accountability and participation within this regulatory process and a balance input from special interests and the general public, which I feel is essential, there is no doubt that the Government of Ontario is receptive to ideas which could improve this process.

I will give you an idea that can improve that process: Let the public have an opportunity to appear before this committee and to make their concerns known.

That is all I wanted to know.

Mr. Gordon: In our view that would be too late in the process to be effective.

Mr. Crosby (Halifax West): I will give you a specific matter of government regulation. I just acquired a sales tax rebate form for Ontario, and it is very interesting. It speaks of rebating the sales tax, but it requires, in order to get the rebate, "evidence of tax paid in a foreign country or state, foreign customs declaration or sworn affidavit". I wonder how many people would bother to go through that process on a retail sale.

Mr. Gordon: At the last count, about 24,000 a day. They had a peak of 74,000 coming in each day, and for the last one the average was around 24,000 people a day. So I guess some people think it is worth it.

Mr. Crosby (Halifax West): I was just wondering about that process because I have not seen it in other parts of the country.

Mr. Gordon: That is for those who are dealing outside the country. That is not for a citizen. If you have not had any dealings outside you do not have to.

Mr. Crosby (Halifax West): But I travel across Canada and that is the first time anybody sort of presented me with the opportunity to get my tax back. I just wondered how successful that program was.

Mr. Gordon: Quite a number. I do not know the total. I can find out for you.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, it would be interesting. I am not aware of its taking place anywhere else in Canada.

The Chairman: One more question?

Mr. Crosby (Halifax West): I am through.

The Chairman: Could we turn to Mr. Pierre Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Gordon, I am looking at your report dated September 23, 1980 to the federal-provincial task force on the regulatory process, particularly the paragraph that deals with the recommendations of the agencies review committee on the sunset provisions of existing advisory agencies and new agencies. I can understand why you would have a sunset clause for the

[*Traduction*]

Vous pouvez constater que l'on a prévu au sein du système de réglementation des procédures de communication, des devoirs de rendre compte et des possibilités de participation non négligeables, tout en maintenant un certain équilibre entre l'intervention des groupements d'intérêt particulier et du public en général, ce que je juge indispensable, mais le gouvernement de l'Ontario est prêt à accepter toutes les suggestions susceptibles d'améliorer ce système.

Je vous ferai donc une suggestion susceptible d'améliorer le système: laissez au public la possibilité de comparaître devant le comité et de faire connaître ses préoccupations.

C'est tout ce que je voulais savoir.

M. Gordon: Ce serait à mon avis trop tard pour être efficace.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je prendrai un exemple précis de réglementation du gouvernement. Je viens de me procurer une formule de remise de la taxe de vente de l'Ontario qui est très caratéristique. Elle parle de remise de la taxe de vente mais, pour obtenir cette remise il faut et je cite: «Apporter la preuve que l'on a payé la taxe dans un pays ou un état étranger au moyen d'une déclaration de douane étrangère ou d'une déclaration sous serment». Je me demande qui va prendre la peine d'accomplir toutes ces formalités pour une simple vente au détail.

M. Gordon: Vingt-quatre milles personnes par jour, dernièrement. On a eu une pointe de 74,000 personnes par jour et, dernièrement, 24,000 personnes en moyenne se présentaient chaque jour dan nos services. J'imagine donc qu'un certain nombre de gens pensent que çà en vaut la peine.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je me posais des questions sur ce système car je ne l'ai vu nulle part ailleurs dans le pays.

M. Gordon: Il s'adresse aux gens qui font des opérations à l'étranger. Si vous ne faites pas d'opérations à l'étranger, la chose ne vous concerne pas.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pourtant, je me déplace dans tout le Canada et c'est la première fois que l'on me donne la possibilité de récupérer ma taxe de vente. Je me demandais simplement de quelle façon était accueilli ce programme.

M. Gordon: Beaucoup de gens s'en réclament. Je n'en connais pas le total mais je peux vous le trouver.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, ce serait intéressant. Je n'ai pas connaissance que çà se fasse ailleurs au Canada.

Le président: Une autre question?

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'ai terminé.

Le président: Je donne la parole à M. Pierre Deniger.

M. Deniger: Merci, monsieur le président.

Monsieur Gordon, j'ai devant moi votre rapport envoyé le 23 septembre 1980 au groupe de travail fédéral-provincial sur le processus de réglementation et, en particulier, le paragraphe qui concerne les recommandations du comité de révision des organismes au sujet des clauses s'appliquant à la dissolution des organismes consultatifs existants et des nouveaux organis-

[*Text*]

new agencies. Did you have trouble convincing existing advisory agencies that they should have a sunset provision?

Mr. Gordon: I am not sure they were given the opportunity to have a veto power over whether or not that would be implemented. You will notice it requires a review before they are actually sunsetted. The whole purpose in that review is to get people to stop and think about what is being done and whether it is valid and so on.

Mr. Deniger: But an advisory agency is not a regulatory agency.

Mr. Gordon: That is correct. This does not include the Ontario Highway Transport Board or the Ontario Municipal Board.

Mr. Deniger: And in these advisory agencies, when you review them and you decide, basically who decides? Will it be just the cabinet or will they consult the industry who might have had input, or the public interest groups?

Mr. Gordon: There is a whole set of procedures for the review which includes all of those you are mentioning.

• 1620

Mr. Deniger: I am not from Ontario, so: what control mechanisms does the province have? The federal government, on top of Treasury Board, has a Comptroller-General and an Auditor General to verify that the dollar is well spent. What process does the Ontario government have?

Mr. Gordon: We have a management board and a provincial auditor, which match your Treasury Board and the Auditor General.

Mr. Deniger: Going through the many documents that your premier attached to his letter to our chairman, what I enjoyed the most was, without a doubt, the report of the committee on customer service, which you basically, I understand, had a mandate to make sure that most recommendations came through. Would it be fair to say that most of your work so far has been towards providing the Ontario resident with a better service with its government versus the industry that, basically, is regulated—for example, Dow; because they came to us—that most of your impact, most of your work, has been towards the man in the street who deals not very frequently with the government?

Mr. Gordon: Well, I think I mentioned that we, for example, have had extensive meetings between Dow and the ministries concerned with those areas that they found the regulation unnecessary, and we have done that on a direct basis with the industry. Because we have tried to spread this across the whole

[*Translation*]

mes. Je comprends que l'on ait une clause de dissolution concernant les nouveaux organismes mais, n'avez-vous pas éprouvé de la difficulté à faire admettre aux organismes consultatifs existants qu'ils doivent avoir une clause de dissolution?

M. Gordon: Je ne suis pas sûr qu'on leur ait donné un pouvoir de véto concernant l'application de cette mesure. Vous remarquerez qu'il faut procéder à une révision avant de pouvoir les dissoudre. Le but principal de cette révision est de faire en sorte que les gens s'arrêtent et réfléchissent à ce qui est fait, au caractère légitime des activités, etc.

M. Deniger: Un organisme consultatif est toutefois différent d'un organisme de réglementation.

M. Gordon: C'est exact. Cela ne s'applique pas par exemple à l'Ontario Highway Transport Board ou à l'Ontario Municipal Board.

M. Deniger: En ce qui concerne ces organismes consultatifs, lorsque vous effectuez une révision et que vous prenez une décision, qui décide en fin de compte? Est-ce uniquement le cabinet qui décide ou consulte-t-on l'industrie ou les groupements d'intérêt public concernés?

M. Gordon: Il existe tout un ensemble de procédures de révision qui inclue tout ce que vous venez de mentionner.

M. Deniger: Je ne viens pas de l'Ontario et je vous demande donc: quels sont les mécanismes de contrôle dont dispose la province? Le gouvernement fédéral peut compter, en plus du Conseil du Trésor, sur le contrôleur général et sur le vérificateur général pour s'assurer que ses dépenses sont justifiées. Qu'est-ce qui a été mis à la disposition du gouvernement de l'Ontario sur ce point?

M. Gordon: Nous avons un conseil de gestion et un vérificateur de la province qui correspondent à votre Conseil du Trésor et à votre vérificateur général.

M. Deniger: En examinant les nombreux documents que votre Premier ministre a joint à la lettre qu'il a envoyée à notre président, j'ai pris particulièrement plaisir à la lecture du rapport du comité sur les services fournis aux consommateurs et c'est vous, si je ne me trompe, qui avez pour mandat de mettre en œuvre la plupart de ses recommandations. Est-il légitime de dire que, jusqu'à présent, vous vous êtes efforcés avant tout de mettre à la disposition des résidants de l'Ontario de meilleurs services de la part de son gouvernement sans chercher à privilégier de ce point de vue l'industrie, et l'on pourrait prendre comme exemple Dow puisque cette entreprise réglementée a déjà comparue devant vous. Donc, peut-on dire que votre influence, vos activités, ont portées pour la plupart sur l'homme de la rue qui n'a pas des contacts fréquents avec le gouvernement?

M. Gordon: J'ai déjà indiqué par exemple que nous avons eu de nombreuses réunions avec Dow et les ministères concernés par les secteurs dans lesquels la réglementation était jugée inutile et nous nous sommes adressés directement à l'industrie dans ces domaines. Étant donné que nous avons cherché à

[*Texte*]

government, we have involved all of the people where there is a valid interest.

We are trying to maintain the emphasis on the—how should I say it—the final person in the chain, the person for whom we ostensibly designed the whole thing in the first place, to try and make sure that those interests are met, but in order to do so, you have to enter into development work with all of those players in between the end-person and the government, and so on, and we are very anxious to do that.

Mr. Deniger: In terms of reducing the paper load, I think that is something that most businessmen, any citizen, is going to be just pleased about, if he has less paperwork to fill out; but in terms of actual regulations, can you put a number of a percentage of production that you think you have . . .

Mr. Gordon: No.

Mr. Deniger: No?

Mr. Gordon: We have listed the achievements and you can see the kinds of things that we have done. For example we tried to get a count on them—were there around a thousand last year?

Ms. Beverley Ward (Executive Assistant to the Assistant Secretary of the Cabinet, Government of Ontario): Nine hundred and sixty.

Mr. Gordon: Nine hundred and sixty regulations that were passed last year. We could not get a count even on "this regulation supersedes that"—you know, you have to pass a regulation to get rid of a regulation; so that creates another regulation, in a sense? So we could not even get a count. We asked them to tell us how many of these they would consider to be reforming of nature and how many were adding to the burden but we could not even get a valid count on that. It is an exercise in futility for us.

Mr. Deniger: Except that, if the way of counting is the same for every year, would you say that last year was a small year in terms of numbers, versus the other years?

Mr. Gordon: It was about average, was it not?

Ms. Ward: I think, actually, it was down a bit from the previous year; but it has been pretty close in numbers from year to year.

Mr. Deniger: Would you say that the fact that there has not been a growth in regulation, indeed that it might be down, is due to the work that you and your people have done?

Mr. Gordon: Oh, I would love to take that credit; but I also, in reality, have to say that having a minority government is one of the greatest ways to keep the numbers of regulations and legislation down because they do not want to introduce anything they do not have to. So, you see, in our terms, it is too complex to take those kinds of . . .

[*Traduction*]

déployer ce genre d'activités dans tout le gouvernement, nous avons fait participer toutes les personnes qui, à notre avis, avaient un intérêt légitime à participer.

Nous avons fait en sorte que l'accent soit toujours mis sur la personne, comment la qualifierais-je, sur la personne située en bout de chaîne, celle pour laquelle le système a été conçu au départ, afin de nous assurer que l'on tient compte de ses intérêts. Toutefois, pour y parvenir, il faut faire participer toutes les parties prenantes qui se situent entre ces deux extrémités, entre le gouvernement et la personne placée en bout de chaîne. C'est ce que nous avons toujours cherché à faire.

M. Deniger: Parlons maintenant de la réduction de la paperasserie administrative; je crois que c'est une chose qu'accueilleront avec plaisir la plupart des hommes d'affaires et l'ensemble des citoyens qui ont horreur de remplir des formulaires. Du point de vue du nombre des règlements en vigueur, pouvez-vous me donner une idée de l'importance de la réduction en pourcentage ou en valeur absolue que vous avez . . .

M. Gordon: Non.

M. Deniger: Non?

M. Gordon: Nous avons établi la liste de nos réalisations et vous pouvez en déduire ce que nous avons fait. Nous avons essayé de les compter, il y en a peut-être un millier par an.

Mme Beverley Ward (adjointe administrative du secrétaire adjoint au Cabinet, gouvernement de l'Ontario): Neuf cent soixante.

M. Gordon: Nous avons adopté neuf cent soixante règlements l'année dernière. Le décompte est difficile car les règlements en remplacent d'autres et, d'ailleurs, il faut adopter un règlement pour en abroger un autre. Nous n'avons donc même pas pu obtenir un décompte. Nous avons demandé aux responsables quels étaient les règlements qui, selon eux, faisaient partie de la réforme, et quels étaient ceux qui entraînaient une augmentation de la paperasserie administrative. Nous n'avons même pas pu obtenir un décompte valide. Pour nous, il s'agit d'un exercice futile.

M. Deniger: Pourtant, si la façon de faire le décompte reste la même chaque année, peut-on dire que l'on a adopté moins de règlements cette année que les années précédentes?

M. Gordon: Nous sommes dans la moyenne, n'est-ce pas?

Mme Ward: Il me semble, en fait, que leur nombre est légèrement inférieur par rapport à l'année passée mais les chiffres se tiennent d'année en année.

M. Deniger: Pensez-vous que si le nombre de règlements n'a pas augmenté et a même légèrement diminué, c'est à cause de votre action?

M. Gordon: J'aimerais bien sûr prendre tout le crédit mais je dois reconnaître que la meilleure façon de limiter le nombre de règlements et de lois est d'avoir un gouvernement minoritaire qui ne peut se permettre de faire adopter tout ce qu'il veut. Vous voyez donc qu'en ce qui nous concerne il est trop complexe d'entreprendre le type de . . .

[*Text*]

Mr. Deniger: I am not familiar with legislation in Ontario, so: when a bill is being enacted, when it is presented to the parliament in Ontario, must they table with it the appropriate regulations?

Mr. Gordon: No, not at that time. They may be published separately—they are published separately.

Mr. Deniger: So why, then, would a minority government really have any impact on regulations being passed or not?

Mr. Gordon: Well, I guess you are right. I was thinking more of legislation rather than the regulations per se.

You see, the only way we can measure whether there seems to be is the attention that is being paid to them as they are coming through and whether people are trying to meet the spirit of reducing involvement to the minimal level, et cetera.

Mr. Deniger: If I am in industry in Ontario and I am upset at some regulations that the government has adopted, do you demand that I call . . .

Mr. Gordon: Not generally, no. I would hope not.

Mr. Deniger: . . . or do I see the appropriate minister?

Mr. Gordon: I would hope you would talk to the person that relates to your industry in the ministry that is creating the regulation—or that is responsible for the regulation.

• 1625

Mr. Deniger: So you do not have a sort of ombudsman? Or you do not view yourself as that or someone—?

Mr. Gordon: Oh, to a certain degree, yes; but I am only one person.

Again, I go back to my principle that if we can have effective communication between you as an industrial person and the ministry that needs to look after your needs, then you are far better off than if you had to go to a third party.

Now, I am a lightning rod for that and I try to follow up on all of them, and we get into a great diverse number of them; but to depend on that as a means for improvement, I do not think will be effective.

What actually happens is that those who are of a mind to be receptive, would have been receptive to the person from the private sector coming to them directly. Those who are not of a mind to be receptive, just give me the snow job that they would give them. Now, sometimes you can do something about that and you can raise it in a different context or environment, and that is very helpful—do not misunderstand me; but that is of limited value: you still have to change the basic attitude if they are of that kind of a mind.

Mr. Deniger: You also raised something that, to me, was most interesting. It was when you, basically, made the following statement: what is the use of bringing in regulations if you cannot enforce them? What is the solution? That you do not bring in any regulations?

[*Translation*]

M. Deniger: Je ne suis pas très familiarisé avec la législation de l'Ontario et je vous poserai la question suivante: en Ontario, lorsqu'un projet de loi est déposé, lorsqu'il est présenté au Parlement de l'Ontario, doit-il s'accompagner de la réglementation correspondante?

M. Gordon: Non, pas à ce moment-là. La réglementation peut-être publiée séparément, elle est publiée séparément.

M. Deniger: En quoi donc peut-on que dire qu'un gouvernement minoritaire a une influence sur le nombre de règlements adoptés?

M. Gordon: Je pense que vous devez avoir raison. Je pensais davantage à la législation qu'à la réglementation en soi.

La seule façon de mesurer l'effet de la réglementation est encore de chercher à voir l'intérêt qu'on lui porte lorsqu'elle est promulguée, de vérifier si les gens s'efforcent d'en limiter au maximum le nombre, etc.

M. Deniger: Supposons que je sois un représentant de l'industrie de l'Ontario et que j'ai des reproches à faire à la réglementation adoptée par le gouvernement de cette province, me demandez-vous d'appeler . . .

M. Gordon: En général, non. J'espère que non.

M. Deniger: Où dois-je aller voir le ministre concerné?

M. Gordon: J'espère que vous vous adresseriez à la personne chargée de votre secteur au sein du ministère qui a adopté la réglementation ou qui en est responsable.

M. Deniger: Vous n'avez donc pas en quelque sorte de médiateur? Vous ne vous considérez comme un médiateur?

M. Gordon: Oui, dans une certaine mesure, mais je ne suis qu'une personne isolée.

J'en reviens à mon principe de base qui est de dire que l'on peut instaurer de bonnes communications entre le responsable de l'industrie et le ministère chargé du secteur correspondant et que cette solution est préférable à celle qui consiste à recourir à un tiers.

Bien entendu, je suis toujours là et je m'efforce de suivre toutes les affaires dans des domaines divers et je ne pense pas qu'il soit efficace de recourir automatiquement à cette solution.

Dans la réalité, les responsables qui savent se montrer compréhensifs auront bien su écouter le représentant du secteur privé qui se sera adressé à eux directement. Les autres se chargeront de m'éconduire comme ils ont éconduit la personne qui s'est adressée à eux au départ. Parfois, bien sûr, il est possible de faire quelque chose ou de placer une question donnée dans un contexte différent et mon rôle devient utile. Mais, ne vous méprenez pas, mes pouvoirs sont limités; il faut changer les comportements à la base pour arriver à quelque chose.

M. Deniger: L'une de vos remarques m'a particulièrement intéressée. Vous nous avez dit en substance: quel est l'intérêt d'adopter des règlements si on ne peut les faire appliquer? Quelle est alors la solution? Ne pas présenter de règlements?

[*Texte*]

Mr. Gordon: No, no, there are many regulations needed. I would not want to drive down the highway without a rule which says you have to stay on your side and I have to stay on mine.

Mr. Deniger: That one is in force.

Mr. Gordon: Yes.

But we can stop and say, "Can you enforce this regulation?" That is another valid question. Is this the most effective way to get the kind of behaviour you want—for example, people going across the railway tracks or whatever it may be?

When you are doing this review—and I am sorry that perhaps I did not express it adequately enough in my view about the need for consultation and involvement at the very start—when you are talking about that itch that needs to be scratched or the sore that needs the band aid, where it has to be at that level, that is where the effective communication has to be. That is why I am so interested in a consensus.

Mr. Deniger: What I certainly agree with is—and I think it goes even beyond that—that if, as a society, we get used to not obeying regulations, then it will go on to the laws and . . .

Mr. Gordon: That is what really worries me.

Mr. Deniger: I certainly share that.

In conclusion sometimes when there is a very major accident—and you mentioned the nursing home where there was a fire recently; but you can take a train accident, for it is just the same—the first thing that comes out in a case like that is that there is a lack of regulation. They always come up with that.

Mr. Gordon: Indeed. More regulation is the answer to everything, in some people's minds.

Mr. Deniger: What do you say to the reporter who says, "Well, Mr. Gordon, if you would have had adequate regulations or more regulations this never would have happened"?

Mr. Gordon: The response is, I think, that we need to look very carefully at the standards and who is responsible for maintaining those standards—that is what I would try to say; and you give me a specific case in mind, obviously, when you say that.

We have very real concern now because we have, at the present time, an introduction by your government of proposed regulations in the transportation of dangerous goods which we may be on the brink of—and again, I do not know how to do it other than to tell you the way I see it—we may be on the brink of going regressive in terms of regulations because of the public demand for more regulations, because the people do not appreciate the difference between having standards that are maintained and making rules. Making rules do not make a good ball game, necessarily; it is the way people play by them.

So is is a matter of very real concern to us, that particular case, where we are getting into a whole demand for—in our terms: in my terms; if I agree with it, it is right, and if I do not agree with it, it is wrong; but in my terms—regressive regula-

[*Traduction*]

M. Gordon: Non, bien sûr, de nombreux règlements sont nécessaires. Je n'aimerais pas conduire en l'absence de règlements disant que je dois rester d'un côté de la route et les voitures qui me croisent, de l'autre.

M. Deniger: Ce règlement est bien en vigueur.

M. Gordon: Oui, mais l'on doit prendre du recul et se dire:

Est-il possible de faire appliquer ce règlement, voilà une question qu'il faut se poser. C'est la meilleure façon de changer les comportements dans le sens qu'on désire. Je pense par exemple aux gens qui traversent ces chemins de fer et à ce genre de chose.

C'est au moment de passer à la révision, et je suis désolé si je ne me suis pas bien fait comprendre lorsque j'ai exposé au départ la nécessité de consulter et de faire participer les gens, lorsque l'on s'attaque à un mal qu'il faut absolument soigner ou à un danger qu'il convient de circonvenir, c'est au niveau de la communication qu'il importe avant tout d'agir, et voilà pourquoi je m'intéresse particulièrement au principe du consensus.

M. Deniger: Je suis tout à fait d'accord avec vous et j'irai encore plus loin en disant que lorsque la société prend l'habitude de ne pas obéir aux règlements, elle prend ensuite celle de désobéir aux lois et . . .

M. Gordon: C'est justement ce qui me préoccupe.

M. Deniger: Moi aussi.

Finalement, lorsqu'un grave accident se produit, et vous nous avez mentionné l'incendie qui a eue lieu récemment dans une garderie d'enfants mais l'on pourrait parler tout aussi bien d'un accident ferroviaire, la première chose que l'on dit c'est que l'absence de règlements en est la cause. On en revient toujours là.

M. Gordon: Certaines personnes pensent que l'on peut tout régler à coup de règlements.

M. Deniger: Que répondez-vous au journaliste qui vous dit: je pense, M. Gordon que tout ceci ne se serait pas produit si la réglementation avait été suffisante ou mieux adaptée?

M. Gordon: Je répondrai, à mon avis, qu'il faut examiner attentivement les normes et les personnes qui sont responsables de leur application. Voilà ce que j'essaierais de dire. J'ai un exemple précis à ce propos.

Nous sommes très préoccupés en ce moment de voir que notre gouvernement se propose de mettre en place une nouvelle réglementation du transport des produits dangereux qui pourrait bien constituer une régression et, là encore, je ne sais pas qu'y faire et je me contente de vous dire ce que je ressens, donc une régression en matière de réglementation du fait que le public demande toujours plus de règlements et ne fait pas la différence entre le respect des normes et l'élaboration de règles. Ce n'est pas en édictant des règles que l'on assure la qualité du jeu, tout dépend de ce que font les joueurs.

C'est là un véritable sujet de préoccupation pour nous car nous y voyons une régression en matière de transport des produits dangereux. Non seulement nous allons fermer l'écurie une fois que le cheval a été volé mais nous allons encore

[*Text*]

tions over the matter of the transportation of dangerous goods. What we are going to do is not only to lock the barn after the horse is stolen but to build a concrete wall around it and put a blast shelter on top of that, and do something else on top of that, so that no one can use the barn ever.

Mr. Deniger: And it will never basically prevent a human error.

Mr. Gordon: A human error will come.

It was similar to what I was saying about boilers. Having a person trained to shut it down when it takes a human being so many seconds to react is useless when it has got to be a milliseconds response.

• 1630

Mr. Deniger: Mr. Gordon, it is great to have a chance to talk to someone who is so enthusiastic and so convincing. I am not surprised that you are doing such a good job because I would probably do pretty much anything you wanted me to do if I was a civil servant in Ontario.

Mr. Gordon: Some day, when the tape is off, I will tell you the reverse side, of how one gets discouraged by seeing how much—so what I have done is set a standard for myself which says that if we can reach 10 per cent of what I think is achievable, then we will be lightyears ahead of everybody else, but have to face the fact that there is still 90 per cent, or whatever it is, out there that we sill have not managed—and how one squirms when one feels that we could do it.

However, I have appreciated the opportunity to talk to you.

The Chairman: Before we turn off the tape, there are just a couple of supplementary questions from Russ MacLellan—if you do not mind.

Mr. Gordon: Not at all. It is your time. I am at your disposal.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. MacLellan: Did you make any request that the departments or the agencies include their savings with regard to regulatory reform in their annual reports?

Mr. Gordon: Not formally, no. Again, I guarantee that there are enough intelligent and able people that they can make up a story for you. If it is really happening, it is going to become evident to everybody.

The other part about the savings is that we have been putting such constraints on them economically each year in their budgets that they have had to make savings; and if they can show that they are making them in these areas, it shows up.

Mr. MacLellan: Talking in Nova Scotia yesterday, they said they are toying with the idea of using an external advisory board. Do you have such an animal?

Mr. Gordon: Only in the services end. In the regulatory end, we do not have an external advisory board.

Again I have to emphasize that, in my view, the most effective way of guaranteeing sensible regulation is that all the

[*Translation*]

l'entourer d'un mur de béton puis la surmonter d'un abris anti-explosion et faire encore autre chose pour que personne ne puisse plus l'utiliser.

M. Deniger: Et l'on n'évitera toujours pas les erreurs humaines.

M. Gordon: Les erreurs humaines se produiront.

On en revient à ce que j'ai dis à propos des chaudières. Il est inutile de former une personne pour assurer la fermeture en cas d'accident lorsque l'on sait qu'il lui faudra de nombreuses secondes pour réagir alors que le temps de réponse nécessaire se compte en millisecondes.

M. Deniger: M. Gordon, je me félicite de pouvoir parler à quelqu'un de si enthousiaste et de si convaincant que vous. Je ne m'étonne pas de votre réussite et je suis sûr, en ce qui me concerne, que je serais prêt à faire tout ce que vous me demandez si j'étais un fonctionnaire de l'Ontario.

M. Gordon: Un jour, lorsque nos propos ne seront pas enregistrés, je vous montrerai le revers de la médaille en vous disant à quel point on peut être découragé en voyant de quelle façon . . . Voilà pourquoi je me suis fixé une norme de conduite en me disant que si je parviens à réaliser 10 pour cent de ce que je peux réaliser, les autres auront des siècles pour finir le travail, mais il n'en reste pas moins que les 90 pour cent restants et qui sont du domaine des possibilités, vous font réfléchir.

De mon côté, j'ai beaucoup apprécié notre conversation.

Le président: Avant de nous quitter, M. Ross MacLellan aimerait vous poser quelques questions supplémentaires si vous nous le permettez.

M. Gordon: Faites, je suis à votre disposition.

Le président: Je vous remercie.

M. MacLellan: Avez-vous demandé aux ministères ou aux organismes concernés de faire figurer dans leur rapport annuel les économies qu'ils ont pu réaliser grâce à la réforme de la réglementation?

M. Gordon: Non, pas officiellement. Là encore, je peux vous garantir qu'il y a là des gens suffisamment intelligents et compétents pour vous en mettre plein la vue. S'ils réalisent véritablement quelque chose, tout le monde va s'en apercevoir.

Autre chose en ce qui concerne les économies. Nous leur avons imposé de telles contraintes financières dans leur budget annuel qu'il ont été forcés de réaliser des économies. S'ils sont en mesure de montrer qu'ils ont fait des économies dans ces domaines, cela se verra de toute façon.

M. MacLellan: A propos de la Nouvelle-Écosse, on m'a dit hier que l'on y envisageait la possibilité d'instituer une commission consultative externe. Avez-vous ce genre de chose?

M. Gordon: Seulement en ce qui concerne les services. En matière de réglementation nous n'avons pas de commission consultative externe.

J'insisterai de nouveau sur le fait qu'à mon avis la meilleure façon de garantir une bonne réglementation est de faire en

[*Texte*]

players who are affected have some part in the game, and at an early enough stage and throughout the game; but the other side of sharing decisions that I was talking about earlier is everyone insisting on making all the decisions for everybody, and that becomes total chaos, too. So it is getting that happy balance that is the difficult thing.

For example, virtually every ministry has external advisory groups for their own specialized program areas, and that is where they should be, I think.

Mr. MacLellan: That is fine, Mr. Chairman.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, that raises a supplementary question from me.

You have just said it again, that you want to ensure that all the players in the game have input into it. But my question is: what mechanics do you have in Ontario that assures that?

Mr. Gordon: I am not sure that we have any legislated mechanics.

Mr. Crosby (Halifax-West): All right. That is all I wanted to know.

Mr. Gordon: I may be wrong in that, in some of the individual program areas. I am not familiar enough with them to think, at the moment, of whether, by legislation, they are required. I think there are some; they are required to show that they have consulted and so on, on various things. But of course, in a number of them, one of our problems is—one of our planning problems, for example—is the fact that we have built in the consultative process to the point that it seems to be forever before anything can get done; and that is a problem in itself.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

I just wanted to ask you, Mr. Gordon: we have, at the federal level, I guess a principle of decentralized administration, going back many years; but now there seems to be a lot of central agency control. We have got Treasury Board; we have got the Office of the Comptroller General, which has been instituted now; they are trying to institute program evaluations; and I think Treasry Board has got an administrative policy manual—and I know that the one on SEIAs is Chapter 490, so they must have maybe 800 chapters; and I have heard that there is a room some place where they are all located but I do not know if anybody knows what is in all of them. But I would take it that you would probably take a dim view to legislating good management, basically, and I want to know: have you attempted to do this thing in Ontario? Or do you, basically, in line with the philosphy that you have been sort of putting across to us today, have a principle that it is the deputy ministers who manage their shows, their departments, and that it is up to them to achieve these things in any way they can?

[*Traduction*]

sorte que toutes les parties prenantes à un stade ou un autre de la procédure puissent participer, suffisamment tôt et tout au long de la procédure. Toutefois, le danger du partge des décisions sont j'ai parlé précédemment, c'est que tout le monde s'efforce de prendre toutes les décisions pour tous et l'on en arrive à un véritable chaos. C'est le sens de l'équilibre qui est difficile.

C'est ainsi que pratiquement tous les ministères ont un groupe consultatif externe dans leur propre secteur de programmes spécialisés et je pense que c'est là que ce genre d'organe doit intervenir.

M. MacLellan: J'en ai fini, monsieur le président.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, cela m'amène à poser une question supplémentaire.

Vous venez de dire une fois de plus que vous cherchez à faire participer toutes les parties prenantes à la procédure. Ma question est la suivante: quels sont les mécanismes dont vous disposez en Ontario pour vous en assurer?

M. Gordon: Je ne suis pas sûr que nous ayons un mécanisme législatif.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Très bien. C'est tout ce que je voulais savoir.

M. Gordon: Je peux me tromper d'ailleurs, il se peut que dans certains secteurs particuliers avec lesquels je ne suis pas suffisamment familiarisé, un tel mécanisme soit requis par la loi. Je pense qu'il en existe un certain nombre et que, dans certains domaines, on soit tenu de prouver que l'on a procédé aux consultations nécessaires, etc. Par contre, dans certains secteurs, l'une de nos difficultés, c'est le cas de la planification par exemple, vient du fait que l'on a tellement développé le processus de consultation que l'on n'en arrive plus finalement à prendre les décisions et à faire les choses. C'est un problème en soi.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Gordon, j'aimerais vous poser la question suivante: depuis de nombreuses années nous fonctionnons, je pense, au niveau fédéral suivant le principe d'une administration décentralisée mais il semble que l'on assiste depuis quelque temps à une prise de contrôle croissante par les organismes centraux. Nous avons le Conseil du Trésor, le Bureau du Contrôleur général qui vient d'être institué, on s'efforce d'instituer un système d'évaluation des programmes et je pense que le Conseil du Trésor dispose d'un manuel de politiques administratives et je sais que le chapitre qui concerne les AISI est le chapitre 490 de sorte que ce manuel doit contenir au moins 800 chapitres; on m'a dit qu'il y avait quelque part une pièce qui les contenait tous et je me demande si quelqu'un sait de quoi on y parle. J'imagine que vous n'avez pas une haute opinion de cette volonté de légiférer la bonne gestion mais j'aimerais quand même savoir si vous avez cherché à agir dans cette voie en Ontario? Avez-vous choisi, au contraire, de vous conformer à la philosophie que vous venez de nous exposer aujourd'hui et de partir du principe qu'il appartient aux sous-ministres de régler leurs affaires au sein de leurs ministères et d'adopter les moyens qu'ils désirent pour parvenir à leur fin?

[*Text*]

• 1635

Mr. Gordon: First let me say that we have our "purple peril"—because the colour of the administrative manual is purple; it just turns out to be that way and so that is what some people around call our administrative manual—and it is in the process of being revised to try to eliminate a whole lot of the stuff, to try to set standards by which people can administer within departments. We do not believe in laissez-faire—or at least I do not—to the point of letting them do it any old way they want by themselves but rather try to set the basic standards and then let them interpret. It is the interpretation and administration, where they can use their judgment, that can be effective.

I think that a certain amount of central standard-setting, central goal-setting, is absolutely essential: otherwise you just have everyone going in different directions; and a recognition of the need, where you, so-called, have decentralized decision-making, a recognition in the administrative area of the need to give proper thought and attention to others who are affected beyond your own area. And that is one of the things we are pushing and that is where you have this central involvement.

But we do have a real thrust, in the management board for example, into a change in style of operation from one where, for example, everything was reviewed by the management board officers on the theory that "You are going to do it wrong and I am going to catch you out", you know? What I call the nit-pickers and second-guessers club. And they get their jollies and they get their rewards by being able to find other people doing it wrong. That way, they are important; they are needed; and therefore they get maintained.

We are trying to change that, and there is a major emphasis in this regard to one of being supportive in establishing basic standards, interpreting them where needed, and assisting people to do their own job. The whole matter of the civil service operation is a good example of that: where it used to be they stood over and they decided the classifications, and now it is a matter of providing assistance and so on. Because if you then put the control on the people like you have to—the nonsense about complement numbers as opposed to the total dollars you are spending on the resources, so you cannot have one very able person but, you know, for the same dollars, you could have three people who could do a lot more, or whatever—that kind of judgment level has to be left in the areas. But you do have to have some common standards: you have to have some guidelines on that sort of thing; but guidelines have to be guidelines, and a lot of us have forgotten that they are not edicts.

Mr. Berger: Thank you.

Mr. MacLellan: I just keep coming back to something here that we are not getting, I think, and that is in regard to the fact that you say that you have managed to get the co-operation of the civil servants, that they are co-operating, and that there is a reward of a commendation or something—I am just not sure.

[*Translation*]

M. Gordon: Je dirai tout d'abord que nous avons nous aussi notre péril violet puisque c'est la couleur de notre manuel administratif. C'est ainsi que l'on appelle notre manuel administratif dans certains cercles. Nous sommes en train de le reviser pour éliminer un certain nombre de choses inutiles et pour établir des normes que pourront suivre les responsables de l'administration des ministères. Nous ne sommes pas des partisans du laisser-faire, du moins pas en ce qui me concerne, au point de leur laisser la possibilité de faire ce qu'ils veulent; nous cherchons à établir de normes de base qu'ils pourront interpréter. C'est au niveau de l'interprétation et de l'administration qu'ils pourront faire preuve de jugement et se révéler efficaces.

Je pense qu'une certaine dose de centralisation lors de l'établissement des normes et des objectifs est indispensable. Sinon, tout le monde tirerait à hue et à dia. Il faut aussi reconnaître la nécessité, lorsque l'on prend les décisions décentralisées, de tenir compte des impératifs des autres secteurs. C'est une chose que nous essayons de faire comprendre et pour laquelle nous insistons sur la nécessité d'une participation centralisée.

Toutefois nous ne voulons absolument pas, au sein du Conseil de gestion par exemple, d'un style de fonctionnement sur lequel tout est passé en revue par les agents du Conseil de gestion en partant du principe que des erreurs ont été commises et que l'on va vous prendre sur le fait. Nous ne voulons pas de ce que j'appelerais des coupeurs de cheveux en quatre et des donneurs de leçons qui se font plaisir et sont ensuite récompensés lorsqu'ils voient les fautes des autres. Ils se sentent alors importants, ils sont indispensables et conservent ainsi leur place.

Nous voulons changer cela et l'on s'efforce de ce point de vue à aider un établissement de normes de base, à les interpréter lorsque c'est nécessaire et à aider les responsables à faire leur propre travail. La façon d'opérer de la Fonction publique en est un bon exemple: auparavant elles se contentait de déterminer des classifications et, maintenant, il s'agit avant tout pour elle de fournir une assistance, etc. Si l'on confie les responsabilités à ceux qui sont payés pour les prendre, les sommes englouties par le contrôle peuvent alors être consacrées aux ressources et, au lieu de se payer un vérificateur très compétent, on peut engager trois personnes qui en feront bien davantage. Il faut que les différents secteurs puissent bénéficier de ce pouvoir d'appréciation mais l'on doit disposer de normes communes: les lignes de conduite sont nécessaires dans ces domaines mais elles doivent rester des lignes de conduite et non devenir des oukazes.

M. Berger: Je vous remercie.

M. MacLellan: Je reviens encore sur une question à laquelle je pense que nous n'avons toujours pas de réponse. Vous nos dites que vous avez réussi à vous assurer de la collaboration des fonctionnaires, qu'ils collaborent et qu'il y a une sorte de récompense ou des félicitations à la clé, je ne sais pas très bien.

[*Texte*]

Mr. Gordon: We do not always manage it, but we are striving for it.

Mr. MacLellan: No, no; but what is it you are doing? Is it a pat on the back, or what is it that you are doing to reward them? Are you mentioning their names publicly? Is the premier sending them a letter or what is being done?

Mr. Gordon: All of the above. You think of a way that we can assist in that and we will do it too.

The Chairman: I think money has been one suggestion—bonus pay.

Mr. Gordon: That is something that we are struggling with, and we find it very hard because, frankly, I do not know how you can meet the need of equality of treatment, and all those other things, and pay the kinds of bonuses that would really make a difference to a senior manager, for example. They want to know that they are being treated fairly along with everybody else, but the ability to give them enough difference of funding to really make a difference—you know, it would take quite a lot. I do not think we have got that as an open option, frankly.

• 1640

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: Mr. Gordon, in the material you have provided us, there is a copy of a statement by the honourable Alan Pope for the Economic Council: it is dated December of 1979. I was interested in a committee that he discusses, that was headed by the honourable Douglas Wiseman, reviewing government boards and agencies and so on.

Mr. Gordon: He succeeded as chairman of that committee.

Mr. Kane: Right.

But the important point is that in this statement, he notes the recommendation for the demise of some 45 of the agencies. Was that recommendation actually followed through? Did 45 agencies disappear?

Mr. Gordon: No, but they are scheduled. Starting in 1982, and for 1983 and 1984, there is a schedule set out. But there is the review—you see we have to have the review process before they do so. So that is all now in place: the decision has been taken and, unless there is a change at the review, they will go out in those years.

Mr. Kane: I am sure that was quite a complex process but is there any way that you could summarize how it was undertaken? I am thinking primarily in terms of the need to categorize the boards. In other words, how did you go about the initial steps?

Mr. Gordon: Oh, initially? The Wiseman committee? Oh, they did exactly that; a catalogue listing. And they met and they met and they met, with dozens if not hundreds of them, and reviewed the whole thing. And you will notice there, as was pointed out, the advisory boards they picked for first, because again, of trying to take the manageable groups. Which does not mean that we are not trying to concentrate on

[*Traduction*]

M. Gordon: Nous ne réussissons pas toujours mais nous faisons de gros efforts pour l'obtenir.

M. MacLellan: Oui, bien sûr, mais que faite-vous précisément? Vous contentez-vous de leur donner une tape dans le dos; quel genre de récompense avez-vous prévue? Est-ce que vous mentionnez leur nom publiquement? Le Premier ministre leur envoie-t-il une lettre de félicitation?

M. Gordon: Nous faisons un peu tout cela. Donnez-moi une autre suggestion pour y parvenir et on la mettra en pratique.

Le président: Je pense que cela a été proposé; on pourrait octroyer des primes.

M. Gordon: C'est une question que nous débattons et c'est très difficile parce que je ne vois pas franchement comment on pourrait respecter l'égalité des traitements et autres principes établis en versant des primes susceptibles de constituer une véritable motivation pour un administrateur de haut rang par exemple. Tous veulent savoir qu'on va les traiter sur un pied d'égalité par rapport aux autres et il est difficile de leur verser des primes ayant une véritable signification car il faudrait qu'elles soient très conséquentes. Je ne pense pas, pour être franc, que cette possibilité nous soit offerte.

Le président: Monsieur Kane.

M. Kane: Monsieur Gordon, parmi les documents que vous nous avez remis figure une copie de la déclaration faite par l'honorable Alan Pope pour le compte du Conseil économique; elle est datée du mois de décembre 1979. Le comité dont il parle, présidé par l'honorable Douglas Wiseman, et chargé de revoir le fonctionnement des commissions et des organismes du gouvernement, m'intéresse.

M. Gordon: Il est devenu président de ce comité.

M. Kane: C'est exact.

Ce qui est toutefois important dans cette déclaration c'est qu'elle relève que l'on recommande la dissolution de 45 de ces organismes environ. Cette recommandation s'est-elle traduite dans les faits? Quarante-cinq organismes ont-ils disparus?

M. Gordon: Non, mais cette disparition est prévue à partir de 1982 et s'étalera sur 1983 et 1984. Un calendrier a été fixé. La révision a été faite et il fallait qu'on la fasse avant de pouvoir agir. Tout est en place maintenant, la décision a été prise et, à moins que les conclusions de la révision ne soient modifiées, ces organismes disparaîtront.

M. Kane: Je suis sûr que la procédure a dû être complexe. Pouvez-vous nous la résumer? Je me réfère principalement à la nécessité de classer les différentes commissions en plusieurs catégories. En d'autres termes, comment avez-vous procédé au départ?

M. Gordon: Au départ? Vous parlez du comité Wiseman? Et bien, ils ont fait exactement ce que vous dites, soit établir une liste. Ils ont rencontré des douzaines et même des centaines d'organismes puis ont procédé à leur révision. Ils ont d'abord choisi les commissions consultatives en partant une fois encore du principe qu'il faut commencer par le plus facile. Cela ne signifie pas que l'on ne s'intéresse pas par exemple à

[*Text*]

the interaction, for example, between the municipal board and the environmental assessment board, which is a real problem for us. You know, those kinds of things are on-going as well.

They then sifted through and picked the advisory group, and then picked virtually all of those that they felt were worth reviewing; then set up what they considered are standards that make it worthwhile to have boards, and then asked them to show that they are meeting those by the end of that period. Then enough lead time so that there could be adequate consultation, both publicly and within the government, on those.

• 1645

Mr. Kane: Would there be any sort of report that we could have access to that would give us some flavour of the sort of the order in the categories?

Mr. Gordon: I can give you the two reports which actually outline them and show the schedule of the boards and all that. Would you like those?

Mr. Kane: We would appreciate it. Thank you.

The Chairman: Could I ask you just one question in closing? You have had a chance to see our preliminary report which has 28 suggestions for regulatory reform. What do you think of it?

Mr. Gordon: I think it is excellent. It raises a lot of interesting items that need opening and evaluating.

And if I have given the impression that we are wonderfully successful, please let me disabuse you of that theory. I think we are just scratching the surface: I think this is the kind of thing that will help do it. And I gave the impression that I think our way is the only way to do it, I am absolutely giving you the wrong impression, because it has got to be the way that fits the environment.

Many of these things are excellent. Whether one agrees or does not agree with each of them is immaterial.

The Chairman: Which of those do you think are totally unworkable from your experience? Which might be worth a try?

Mr. Gordon: That is difficult for me to say because that puts me in the position of trying to tell you how to do your job, and I do not think that . . .

The Chairman: That is why we are here, to listen.

Mr. Gordon: I think again, given enough people, like you have in your own department, you can make them all work or revise them to a manageable way so that they can work if you have a mind to. I guess the only comment I would make on that is that if some of them appear unworkable to me, they may turn out to be workable; or vice versa; but the whole issue is whether we can be flexible enough to recognize and change as we move along and gain experience.

The Chairman: Okay.

[*Translation*]

l'interaction entre la commission municipale et la commission d'évaluation de l'environnement qui nous pose de véritables difficultés. Ce genre de chose est aussi en cours.

Le comité a donc commencé par le groupe consultatif puis s'est attaqué à tous ceux qui, à son avis, devaient faire l'objet d'une révision. Il a établi des normes afin de définir ce qui constituait pour lui une commission utilie puis a demandé aux différents organismes de prouver qu'ils répondaient à la norme avant la fin de la période considérée. Le délai imparti était suffisant pour permettre les consultation, aussi bien an niveau du public qu'au sein du gouvernement.

M. Kane: Existe-t-il un rapport quelconque qui pourrait nous donner une petite idée du classement de ces différentes catégories?

M. Gordon: Je peux vous faire parvenir deux rapports qui en donnent les grandes lignes et qui précisent le calendrier des commissions et ce genre de chose. Voulez-vous que je le fasse?

M. Kane: Nous vous en serions très reconnaissant. Merci.

Le président: J'aimerais poser une dernière question avant de finir. Vous avez eu l'occasion de prendre connaissance de notre rapport préliminaire qui fait état de 28 propositions de réforme de la réglementation. Qu'en pensez-vous?

M. Gordon: Je pense qu'il est excellent. Il soulève un certain nombre de questions intéressantes qui ont besoin d'être examinées et évaluées.

Si j'ai donné l'impression que nous remportons des succès éclatants, laissez-moi vous détromper. Je pense que nous en sommes restés à la surface des choses et que votre démarche nous aidera à les approfondir. Si, par ailleurs, je donne l'impression de croire que votre façon d'agir est la seule possible, là encore, détrompez-vous, car la meilleure façon d'agir sera celle qui sera adaptée à l'environnement.

Nombre de choses que l'on lit dans votre rapport sont excellentes. Que l'on soit d'accord ou pas d'accord avec chacune d'entre elles n'a pas d'importance.

Le président: Quelles sont celles qui, à votre avis, sont absolument irréalistes compte tenu de votre expérience? Quelles sont celles qui méritent qu'on les essaie?

M. Gordon: Vous me mettez dans une position difficile car ce n'est pas à moi à vous dire comment faire votre travail et je ne crois pas que . . .

Le président: Nous sommes là pour çà, pour écouter.

M. Gordon: Je pense, là encore, que si vous pouvez compter sur suffisamment de gens compétents, et vous en avez suffisamment au sein de votre propre qouvernement, vous pouvez mettre tout cela en pratique ou l'adapter de manière à ce que tout se passe comme vous le voulez. Je me contenterai d'ajouter que si certaines de ces choses m'apparaissent irréalistes il est bien possible que l'on puisse tout à fait les mettre en pratique et vice versa; la question fondamentale est de savoir si l'on sera suffisamment souple pour reconnaître les réalités et s'adapter à mesure que l'on accumulera de l'expérience.

Le président: Je vous remercie.

[*Texte*]

In concluding, I would, on behalf of everyone here, like to thank you for what has been probably one of the most stimulating presentations, probably one of the most encouraging presentations, that we have had in the whole course of our hearings. We wish your good luck. We hope we will have the opportunity for ongoing interplay on this thing before we come up with our final report. I think your experience can be of real value to us.

On behalf of all of us, thank you very much.

Mr. Gordon: Well, thank you. It is a privilege for me because, frankly, I think it reinforces what we are trying to do and you are trying to do; and so it is mutually to our advantage.

The Chairman: Good luck.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, on a point of order. We normally print some of the submissions in the proceedings. There has not been any submissions, as such, but I would like to see printed as part of our proceedings the statement by the honourable Allan Pope given to the Economic Council of Canada on December 10, 1979.

The Chairman: Could we order that all these materials that have been submitted to us, including the other ones that you said you would make available to us, be dealt with by the Clerk in the usual fashion?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Crosby (Halifax West): I would like to see this one printed, in particular.

The Chairman: Fine. So ordered.

Could we adjourn, then, for five minutes, please? We will come back and we will have a very interesting guest, as well, Mr. Jerry Grafstein.

• 1647

• 1651

The Chairman: We are continuing with our reference relating to regulatory reform. Could we please come to order.

We are very happy to have with us as our last witness today, our last intervener, Mr. Jerry Grafstein, a lawyer very prominent in the legal community in Toronto because of his work before numerous regulatory boards and commissions. He is basically apolitical and thisis why I feel that his remarks will be of great interest to all members of this panel.

Mr. Grafstein, thank you for being with us. I understand you are going to open with a brief preliminary submission; then we can move to questions.

Mr. Jerry S. Grafstein (Barrister and Solicitor, Minden, Gross, Grafstein and Greenstein, Toronto): Thank you, Mr. Chairman. First of all, although it was rather short notice, I welcome the opportunity to speak to this committee. I think it has a vitally important job. I spent the majority part of my career, and the last ten years, certainly, before administrative

[*Traduction*]

En conclusion je voudrais, au nom de toutes les personnes ici présentes, vous remercier de nous avoir présenté l'exposé probablement le plus encourageant, le plus stimulant que nous ayons entendu au cours de ces audiences. Nous vous aouhaitons bonne chance. Nous espérons avoir l'occasion de réexaminer ensemble toutes ces questions avant de rédiger notre rapport définitif. Je pense que votre expérience peut nous être vraiment utile.

Au nom de tous je vous remercie.

M. Gordon: Je vous remercie de mon côté. Je suis particulièrement heureux de voir que ce que nous faisons chacun de notre côté renforce le travail de l'autre.

Le président: Bonne chance.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'invoque le règlement. Normalement, nous imprimons certaines présentations qui nous sont faites lors des audiences. Il ne s'agit pas officiellement d'une présentation mais j'aimerais que l'on imprime dans le cadre de nos délibérations la déclaration faite par l'hon. Allan Pope au Conseil économique du Canada le 10 décembre 1979.

Le président: Pouvons-nous ordonner que les documents que nous ont été remis, plus ceux que vous vous êtes engagés à nous remettre, soient pris en charge par le greffier selon la procédure habituelle?

Des voix: D'accord.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais que celui-là en particulier soit imprimé.

Le président: D'accord. Il en est ainsi convenu et ordonné.

Je vous propose de suspendre la séance pendant cinq minutes. A notre retour nous entendrons des interventions elles aussi très intéressantes.

Le président: Nous pourvuivons nos audiences au sujet de la réforme de la réglementation. A l'ordre, s'il-vous-plaît.

Nous sommes très heureux d'accueillir parmi nous aujourd'hui le dernier témoin de la journée, M. Jerry Grafstein, avocat très connu dans les milieux juridiques de Toronto du fait que ses activités auprès de nombreux conseils et commissions de réglementation. M. Grafstein n'a pas de préférence politique marquée et c'est pourquoi je pense que ses propos intéresseront particulièrement les membres de notre comité.

Monsieur Grafstein, je vous remercie d'être ici. Je crois savoir que vous désirez faire une déclaration préalable puis nous pourrons passer aux questions.

M. Jerry S. Grafstein (Avocat chez Minden, Gross, Grafstein et Greenstein, Toronto): Je vous remercie, monsieur le président. Tout d'abord, même si je n'ai été averti qu'à la dernière minute, je me félicite d'avoir la possibilité de prendre la parole devant ce comité. Je pense qu'il joue un rôle particulièrement important. J'ai passé la majeure partie de ma car-

[*Text*]

tribunals, federal, provincial and municipal, and, having been knee-deep in regulation and the problems of regulation, I am delighted that an independently-minded, tough-minded parliamentary committee is looking at this process afresh.

Mr. Chairman, I would hope to spend several minutes just talking about theory and then conclude my remarks by some definitive recommendations.

I start off by giving you a quote of George Bernard Shaw, who said:

> The reasonable man adapts himself to our world. The unreasonable one persists in trying to adapt the world to himself. Therefore all progress depends on the unreasonable man.

In effect, I think one has to be unconventional if we want to make some progress.

If war is the extension of politics by violent means, so regulation is an extension of Parliament by contradictory and often conflicting means. Too often, the goals of Parliament are wiped out by well-meaning regulations delegated to powerful administrative tribunals.

If we are about to embark on the threshold of a "zero" state society, where one group obtains its gains at the expense of other groups, the authority of regulation is a method—one method at least—of moderating conflict. Regulation in the modern state, for me, determines which group will be protected and maintained and which group's losses will be repatriated by government fiat, taxation or the licensing power.

So for me, regulation is first and fundamentally a tool for the distribution of economic power between the dispossessed and the possessed, and as growth diminishes in a steady state greater social problems will be created and greater responsibilities will be placed on regulatory tribunals to moderate those dissents. Regulatory power can act as a method of synthesizing conflicting goals which simply cannot be dealt with by Parliament.

But I think it is important to recognize that regulation means direct intervention in the marketplace since that is the premise of all regulation. And I am reminded of the words of Walter Lippmann, who wrote a book in 1944 called The Warrings, and when he said this—and this was when, I guess, there was geat debate in the United States about the constitution of the United Nations:

> We must not write into the constitution of world society a licence for universal intervention for if we licence it, we shall invite it. If we invite it we shall get it.

The regulator in our system is granted grand powers to intervene and shape the marketplace. The administrative tribunal in our system is granted power as a legislator, in effect as a parliamentarian, as a judge, as a government or member

[*Translation*]

rière, et surtout les dix dernières années, devant les tribunaux administratifs fédéraux, provnciaux et municipaux et, après avoir été plongé jusqu'au cou dans les problèmes de réglementation, je suis très heureux qu'un comité indépendant et prêt à prendre les mesures qui s'imposent, jette un regard neuf sur cette question.

Monsieur le président, je pense consacrer quelques minutes à la théorie et conclure l'exposé par certains nombres de recommandations précises.

Je commencerai par citer George Bernard Shaw qui nous dit:

> L'homme raisonnable s'adapte à notre monde. L'homme déraisonnable persiste à essayer d'adapter le monde à lui-même. Le progrès découle donc des efforts de l'homme déraisonnable.

En effet, j'estime que l'on doit sortir des conventions établies si l'on veut faire quelques progrès.

Si la guerre est le prolongement de la politique par des moyens violents, la réglementation est le prolongement des actes du Parlement par des moyens contradictoires et souvent conflictuels. Trop souvent, les volontés du Parlement sont balayées par des réglementations bien intentionnées qui ont été déléguées à des tribunaux administratifs tout puissants.

S'il faut que notre société s'engage dans la voie de la croissance zéro ou chaque catégorie ne progresse qu'au détriment des autres, la réglementation constitue au moins une méthode qui permet de modérer les conflits. De mon point de vue, la réglementation des états modernes doit déterminer quelles sont les catégories qu'il convient de protéger et quelles sont les redistributions que devra faire le gouvernement par le moyen de la loi, du pouvoir de taxation ou de l'octroi de concessions.

Donc, pour moi, la réglementation est avant tout un instrument de redistribution du pouvoir économique entre les possédants et les démunis et, à mesure que la croissance se ralentit, les problèmes sociaux vont s'accentuer et des responsabilités de plus en plus grandes incomberont aux tribunaux réglementaires chargés d'apaiser ces dissensions. Le pouvoir de réglementation permet de faire une synthèse entre des objectifs qui entrent en conflit les uns avec les autres d'une façon que le Parlement ne peut tout simplement pas obtenir.

Je crois cependant qu'il est important de reconnaître que la réglementation implique par hypothèse une intervention directe dans le jeu des forces du marché. Je pourrais citer à ce propos Walter Lippmann, qui a écrit en 1944 un livre intitulé. The Warrings et qui a déclaré, à l'occasion d'un grand débat aux États-Unis sur la constitution des Nations-Unies:

> Il ne faut pas inclure dans la constitution d'une société des Nations un droit d'intervention universel, le faire serait une incitation à l'intervention. Et si l'on incite à une intervention, elle se réalisera en effet.

Dans notre système, le responsable de la réglementation reçoit d'immenses pouvoirs d'intervention et d'action sur le jeu des forces du marché. Dans votre système, le tribunal administratif reçoit des pouvoirs qui lui permettent d'agir en tant que

[*Texte*]

of the executive, and, on top of that, as a law enforcement officer. Therefore, in a way, administrative bodies such as the CRTC and the CTC—and others—have wider effective day-to-day power in their spheres of activity than even Parliament itself.

Now, Parliament has licensed intervention in the marketplace by regulation; therefore, the question for me, and I guess for this committee, is how this imperfect and extraordinary power can be checked and balanced—and I stress those words.

• 1655

Let me talk very quickly about theory. The major theory of regulation, for me, is, in economic terms, the ability to maximize the production of goods and services in the public interest at a minimum cost. While theory demands that we make the marketplace better, can regulation really improve on failures in the marketplace? In other words, if the marketplace itself is imperfect, can regulation improve on those failures? Probably not.

Theory says that regulation is necessary when a monopoly should be created to avoid wasteful duplication of resources. A regulated monopoly is a rational distribution, we are told, of goods and services. Another regulatory theory is premised on the proposition that harmful spillover effects from the marketplace should somehow be protected against. Still another theory demands an equitable distribution of public goods, such as water, energy, scarce resources. Methods of regulation include price, licensing, standards, direct allocation, taxes, subsidies.

Now, I restate these premises very quickly, although there are reams and reams of books, and reams and reams of authorities, that have developed these ideas much more broadly than I have, to remind myself, as well as you, that before any reformation of the regulatory process, there should be a painstaking examination, or social audit if you will, of the purpose of those regulatory tribunals where you wish to focus your attention.

The failure of regulation, in my mind, is essentially based on the creation of undue benefits—where they are not deserved—massive, or sometimes even minor, misallocations of resources, costly delays through the public and private sectors, arbitrary interference, and sometimes—and mostly—just pure ignorance or inertia.

Let me raise for you three pitfalls that should be avoided in any attempt by a committee to reform regulatory practices or procedures.

First, I suggest to you that you should avoid standardization in your recommendations. Too often, in the desire for stand-

[*Traduction*]

législateur parlementaire, juge, gouvernement ou responsable de l'exécutif et, en outre, agent de police. Il en résulte que, dans la pratique, des organismes administratifs tels que le CRTC ou la CAC ont plus de pouvoirs dans leur domaine que le Parlement lui-même.

Il n'en reste pas moins que c'est le Parlement qui a autorisé cette intervention sur le jeu des forces du marché par le moyen de la réglementation; la question que je me pose alors, que doit se poser le comité, consiste à se demander de quelle façon on va pouvoir contrebalancer, j'insiste sur le terme, ces pouvoirs imparfaits et extraordinaires.

Parlons un peu de théorie. La raison d'être de la réglementation du point de vue théorique est, à mon avis, dans le domaine économique, la possibilité de maximiser la production de biens et de services dans l'intérêt public et à un coût minimum. La théorie exige donc que l'on améliore le jeu des forces du marché, mais la réglementation est-elle en mesure de le faire? En d'autres termes, si le jeu des forces du marché est imparfait, la réglementation est-elle en mesure d'y remédier? Il est probable que non.

La théorie nous dit que la réglementation est nécessaire lorsqu'il faut créer un monopole pour éviter le double emploi et le gaspillage des ressources. On nous dit qu'un monopole réglementé permet de distribuer de manière rationnelle les biens et les services. Une autre théorie à l'appui de la réglementation part du principe que l'on doit éviter les conséquences dangereuses du jeu des forces du marché. Une autre théorie encore exige que certains biens publics tels que l'eau, l'énergie, les ressources rares, soient équitablement distribués. Les méthodes de réglementation peuvent porter sur la situation des prix, l'octroi de licences, l'établissement de normes, l'affectation directe de crédits, l'imposition des taxes et l'octroi de subventions.

Bien sûr, je repasse rapidement ces différents éléments tout en sachant que des centaines d'ouvrages de référence ont développé ces idées beaucoup mieux que moi mais nous devons, vous et moi, nous rappeler constamment qu'avant de penser à réformer le processus de réglementation, il faut examiner, faire une espèce d'examen social si vous voulez, les différents objectifs des tribunaux réglementaires qui nous occupent.

Les défauts de la réglementation partent essentiellement, à mon avis, de la création de privilèges non mérités: mauvaise allocation de ressources dans les domaines importants ou secondaires, retards coûteux dans le secteur public et privé, intervention arbitraire et parfois simple ignorance ou inertie.

Je voudrais vous signaler trois écueils qu'un comité doit éviter lorsqu'il s'efforce de réformer les pratiques et les procédures de réglementation.

En premier lieu, je vous conseille d'éviter toute uniformisation dans vos recommandations. Trop souvent, le désir de tout

[*Text*]

ardization, the singular parliamentary goals of regulatory agencies are overlooked and stultified. And in questions, Mr. Chairman, I can give you an example of that, and that is the shotgun marriage between the CRTC and the CTC. I think that this committee, when it heard testimony from the Chairman of the CRTC, fell into the trap that was created when that marriage took place. I would be glad to answer some questions on that or clarify that, if you are interested.

Secondly, lawyers such as myself have a tendency to like to have legal standards as we know them in the courts: court legal standards. I am suggesting to you that you should avoid judicialization of what is essentially regulation in fast-moving technological areas of development. Too much common law attributed to an administrative tribunal may be counterproductive and contrary to the will of Parliament—and I can give you some examples of that.

Thirdly, another pitfall that I think you should avoid is costly regulation-making processes. One of the problems with regulations is that sometimes they take too long and are too costly, and the regulatory agency just cannot move. There is a danger that if you add on new inputs to the regulatory processes before they can be approved, this could further handicap good regulation. So I say that these are dangerous and that your recommendations should be carefully targeted to respond to those problems.

Now, having addressed my mind and yours to some of the theory and some of the pitfalls, let me talk about the checks and balances that should be carefully examined in reviewing regulatory power.

As I said before, it is clear to me that regulators have superb and supreme power as legislators, as judges, as executive and in enforcement. Now, Parliament has delegated these powers to them and I believe that Parliament should establish some different series of countervailing checks and balances if there is to be a more equitable response of regulatory power by those delegated with that responsibility.

Now, in my own experience our choice of regulators is probably the most important key to accountability for them. Many, in my opinion, have come to senior positions in regulation with little preparation because, primarily, of our very strict conflict of interest rules. It normally takes at least a two-year learning period to absorb even the primary mass of materials in the infrastructure level in any area of regulation before a regulator can even deal with the big issues.

I notice that Mr. Meisel, who appeared before you a few days ago, in effect said, "I have been into this for a year, or close to a year, and it is only now that I am coming to grips with the big issues"; and I think that if he is able to come to grips with the big issues at this early stage, it is probably due to his own training. But I am just suggesting to you that the learning curve for a new guy in a senior position has a

[*Translation*]

uniformiser nous fait oublier la raison d'être des objectifs du Parlement et des organismes de réglementation. Je pourrais vous citer à ce sujet l'exemple du mariage inopiné entre le CRTC et la CCT. Je pense que ce comité, lorsqu'il a entendu le témoignage du président du CRTC, est tombé dans le piège que constitue ce mariage. Je serais très heureux de répondre à vos questions pour éclaircir ce point, si cela vous intéresse.

En second lieu, comme tous les avocats j'ai tendance à aimer les règles de type juridique, telles qu'elles sont appliquées dans les cours de justice. Je vous conseille d'éviter d'exprimer sous forme juridique des règlements destinés essentiellement à s'adapter à des réalités techniques en pleine évolution. Un tribunal administratif qui applique trop de règles de common law s'en tiendra difficilement à son rôle et pourrait bien aller à l'encontre de la volonté du Parlement. Je pourrais vous citer certains exemples en ce sens.

Troisièmement, je pense qu'il vous faut éviter un autre écueil qui est celui de l'établissement de règlements coûteux. L'une des difficultés de la réglementation c'est qu'elle est parfois trop longue et trop coûteuse et que l'organisme de réglementation ne peut tout simplement plus rien faire. Vous risquez d'imposer de nouvelles conditions présidant à l'approbation de la réglementation, ce qui peut constituer un obstacle supplémentaire à l'élaboration d'une bonne réglementation. Voilà, à mon avis, quels sont les dangers et vos recommandations devront bien en tenir compte.

Après vous avoir exposé la théorie et un certain nombre de dangers qui vous guettent, laissez-moi vous parler des moyens de contrôle et des garde-fous qu'il conviendra d'envisager avec soin avant de réviser le pouvoir de réglementation.

Comme je viens de le dire, il est clair pour moi que les responsables de la réglementation ont d'immenses pouvoirs en tant que législateurs, juges, responsables de l'exécutif et agents de police. C'est le Parlement qui leur a délégué ces pouvoirs et je pense que c'est un Parlement qu'il revient d'établir un certain nombre de moyens de contrôle et de garde-fous servant de compensation si l'on veut que les pouvoirs soient un peu mieux équilibrés.

Eh bien, mon expérience me fait dire que c'est la façon de choisir ces responsables de la réglementation qui détermine en grande partie la façon dont ils vont rendre des comptes. Nombre de responsables, à mons avis, sont parvenus jusqu'aux échelons supérieurs de la hiérarchie réglementaire sans aucune préparation pratiquement, en raison principalement de nos règles très strictes en matière de conflit d'intérêt. Un responsable a besoin d'une période d'apprentissage d'au moins deux ans pour absorber la quantité énorme d'informations de base avant de pouvoir s'attaquer aux véritables problèmes, quel que soit le niveau où il opère.

Je constate que M. Meisel, qui a comparu ici il y a quelques jours, vous a déclaré: «Il y a maintenant un an, ou près d'un an, que je me consacre à ces questions, et je suis tout juste en mesure maintenant de m'attaquer aux véritables problèmes». J'estime pour ma part que s'il est déjà en mesure de s'attaquer aux véritables problèmes cela est dû probablement au fait qu'il s'est informé lui-même au préalable. Ceci pour dire que cette

[*Texte*]

stultifying effect on the effectiveness of regulations—and I can give you examples of that, if you like.

So if we are dealing, then, with power, the legislative challenge is to attach proper checks and balances on the regulator. Too often, I think, regulators become captive of their client regulatees, due not so much to mal-intent but primarily because they are there every day, there is proximity, and it is difficult to offset that. Proximity does not breed contempt: it breeds familiarity and sympathy with their regulatory clients.

• 1700

So one can argue whether bank regulation has really protected the public or has protected the banks; and has gas regulation protected the consumer or has it protected the gas interests? And we can go on and on and on. I believe that there should be checks and balances that are seen publicly as an effective offset against these legitimate concerns.

Let me then conclude, Mr. Chairman, by giving you eight recommendations.

One: keep the public informed. You cannot keep the public informed in this country and at this time with the information overload. It is my suggestion—and I was a strong advocate, Mr. Chairman, you will recall, of televising Parliament with all the problems that that entailed—and I believe very firmly, that by the magic of cable television, parliamentary committees and regulatory tribunals work can and should be televised. I am a strong advocate of exposure of public deliberations by cable television. I believe that Parliament has become much more relevant and much more important in our everyday life because of the advent of televised proceedings with all the dangers and all the problems.

Two: major appointments for five years or longer, for major positions, should require public scrutiny via a parliamentary committee.

Three: all regulations should have a death clause of five or ten years, and can only be re-enacted. I am an advocate of regulatory death clauses and I can give you specific examples of why. The concept of a bank revision on a ten-year basis, even though it is delayed, is a sound method of parliamentary accountability and a strong check against needless or mindless regulation.

Four, and I believe this is also an important criterion: parliamentary budget control of regulators. I believe, like the American system, that Parliament should have a strong and active voice in reviewing the direct and indirect costs of regulatory tribunals on an annual basis. Why should not a tribunal have the same responsibility to Parliament as public companies do to their shareholders? There should be budgetary controls, and if, in fact, there is a restless or mindless regulatory tribunal, I think the budgetary check should be one.

[*Traduction*]

phase d'apprentissage par laquelle doit passer le responsable au plus haut niveau a un effet sclérosant sur la réglementation et, si vous voulez des exemples, je peux vous en citer.

Donc, pour contre-balancer ce pouvoir, il faut que le législateur prévoit des moyens de contrôle et des garde-fous. Trop souvent, je pense, les responsables de la réglementation deviennent les otages de leurs clients réglementés, non pas tant parce qu'ils ont l'intention de mal faire qu'en raison de la proximité, du fait que les clients sont toujours là et qu'il est difficile de s'en détacher. Cette situation, caractérisée par la proximité, ne donne pas lieu à des oppositions, elle amène la familiarité et la sympathie vis-à-vis des assujettis à la réglementation.

On en vient à se demander si la réglementation des banques a cherché véritablement à protéger le public ou à protéger les banques, ou si la réglementation du gaz protège le consommateur ou les industries du gaz, etc. etc. Je pense donc qu'il faut que des moyens de contrôle et des garde-fous servent à contre-balancer publiquement ces dangers.

Je conclurai, monsieur le président, en faisant huit recommandations.

Premièrement: Faire en sorte que le public soit informé. Je propose, et je vous rappelle, monsieur le président, que j'ai toujours été très favorable à cette solution, que les débats du Parlement soient télévisés en dépit de tous les problèmes que cela entraîne. Je crois sincèrement que l'on doit tirer parti des immenses possibilités offertes par la télévision par câble et que les délibérations des comités parlementaires et des organismes de réglementation peuvent et doivent être télévisés. Je suis fermement partisan de la transmission des délibérations publiques au moyen de la télévision par câble. J'estime que le Parlement a pris beaucoup plus d'importance et plus de réalité dans notre vie quotidienne en raison de l'avènement des débats télévisés, avec tous les dangers et toutes les difficultés que cela entraîne.

Deuxièmement: Toutes les nominations à des postes élevés de la hiérarchie pour des durées de cinq ans et plus devront être examinées publiquement par un comité parlementaire.

Troisièmement: Tous les règlements devraient venir à expiration tous les cinq ou dix ans, une nouvelle promulgation étant ensuite nécessaire. Je suis partisan des clauses d'expiration et je peux vous expliquer pourquoi à l'aide d'exemples. Le principe d'une révision tous les dix ans, même si elle est quelque peu retardée, est une bonne façon pour le Parlement d'obtenir des comptes et d'éviter les réglementations inutiles ou incohérentes.

Quatrièmement, et je pense qu'il s'agit là d'un point important, il faut un contrôle parlementaire du budget des responsables de la réglementation. J'estime, à l'image de ce qui se passe aux États-Unis, que le Parlement devrait jouer un rôle actif et déterminé en matière de révision des coûts directs et indirects des tribunaux de réglementation, chaque année. Pourquoi un organisme de réglementation n'aurait-il pas les mêmes responsabilités vis-à-vis du Parlement qu'une société publique vis-à-vis de ses actionnaires? Il faut des contrôles budgétaires pour

[*Text*]

I remember that in the United States, they once voted an FCC commissioner a dollar a year primarily because he did not bend his mind and will to the will of parliament. I know there is a danger in that, and I understand the problems of independence from Parliament, but I have greater confidence, I must say, in Parliament at times than I do have in the regulatory process.

Five: I am an advocate of an independent audience counsel or consumers' advocate for major regulatory tribunals. I was an advocate of this prior to the establishment of the Department of Consumer and Corporate Affairs, the legislation of which I helped to draft—and I would be glad to give you my experience with the bureaucrats on that particular issue.

I believe that an independent audience counsel for the CRTC, or, in the case of the CTC, an independent consumer counsel, would be another check on the regulatory power; and this should, of course, be distinct and separate from the commission's own legal counsel. I think that that should be the public interest advocate at major tribunals. And I can explain that if you are interested, and give you book and verse on that.

Six: I believe that there should be national access to all information. It is very difficult for public interest interveners or even people that are being regulated to get access to information in Ottawa, in terms of what is coming up, and I think that those materials should be readily available across the country. That is a technological adaptation which I think is available and I think that that is an important part of cost.

Seven: I think Parliament should establish an office of regulatory auditor who would measure very carefully, on an annual basis, the speed, effectiveness and cost of the goals of each regulatory agency. We have an auditor general who reports to Parliament, who, in fact, is to measure the cost-management of government. I think a regulatory auditor should give the opportunity for the regulated to complain of the cost, the speed or the equity of regulation and voice those concerns directly to an officer of Parliament.

Eight: periodic policy reviews. It is essential that not only regulation be reviewed on a regular basis—the death clause concept—but that policy be undertaken for review on a regular basis and so declared when issued—and I can give you a specific example of that. In other words, if a policy statement is made, I think that they should say at the same time that this is for five years, or three years, or one year; and that prior to the end of that period, that particular policy should require the regulators to review that policy in a public forum. Now, there are boundless examples of that—well, not boundless, but at least several—that I could bring to your attention which I

[*Translation*]

éviter que les organismes de réglementation agissent sans se soucier des conséquences.

Je me souviens qu'aux États-Unis il s'est produit un cas où un commissaire de la FCC a reçu un budget d'un dollar par année parce qu'il ne voulait pas agir selon la volonté du Parlement. Je sais qu'il y a là un danger et je comprends les problèmes d'indépendance vis-à-vis du Parlement mais je dois dire que je fais souvent beaucoup plus confiance au Parlement qu'aux responsables de la réglementation.

Cinquièmement: Je suis partisan de l'intervention auprès des principaux organismes de réglementation d'un défenseur ou d'un avocat des consommateurs. J'ai joué ce rôle auprès du ministère de la Consommation et des Corporations dont j'ai aidé à rédiger la législation et je serais heureux de vous faire part de mon expérience avec les bureaucrates sur ce point particulier.

Je crois qu'un avocat indépendant du public auprès du CRTC ou, dans le cas de la CCT, d'un défenseur indépendant du consommateur, permettrait de contre-balancer le pouvoir de réglementation. Il faut bien entendu qu'il soit distinct et indépendant du propre conseil juridique de la commission. J'estime que cette procédure permettrait de défendre les intérêts du public devant les principaux organismes de réglementation et je pourrais m'expliquer plus en détail là-dessus en vous donnant toutes les précisions requises.

Sixièmement: J'estime que l'on devrait avoir accès au niveau national à l'ensemble de l'information. Les défenseurs de l'intérêt public et même les assujettis à la réglementation ont très difficilement accès à l'information à Ottawa et peuvent très difficilement savoir ce qui se passe. J'estime que cette information devrait être disponible dans tout le pays. Les techniques sont là et il n'y a aucune raison de ne pas s'en servir.

Septièmement: Je pense que le Parlement devrait se doter d'un bureau de vérification de la réglementation chargé d'évaluer avec soin, chaque année, la réalisation, la rentabilité et le coût des objectifs de chacun des organismes de réglementation. Nous avons un vérificateur général qui rend des comptes au Parlement et qui est chargé dans la pratique de mesurer le coût de la gestion du gouvernement. Je pense que le vérificateur de la réglementation devrait accorder la possibilité aux assujettis de se plaindre du coût, de la lenteur ou du manque d'impartialité de la réglementation et de faire entendre directement leurs protestations à un responsable du Parlement.

Huitièmement: Il importe de revoir régulièrement les politiques. Non seulement il est nécessaire de revoir régulièrement les règlements, c'est-à-dire de mettre en pratique les clauses d'expiration, il faut encore que les politiques le soient aussi. Je pourrais vous donner un exemple précis à ce sujet. En d'autres termes, lorsque l'on présente une nouvelle politique, je pense qu'il faudrait que l'on précise par la même occasion si c'est pour cinq ans, trois ans ou un an, et qu'avant la fin de cette période, les responsables de la réglementation soient tenus de revoir publiquement cette politique. Je pourrais vous citer des myriades d'exemples, tout du moins un certain nombre, qui

[*Texte*]

think were critical in terms of the public interest but in which this was not done.

Finally, Mr. Chairman, I welcome the work of this committee. I think its work is as essential as the work being conducted in Parliament today on the constitution. Your work and deliberations will be as important to the ordinary citizen as the enshrinement and the enforcement of an effective bill of rights for all Canadians.

Mr. Chairman, I have made a number of submissions from time to time to academic areas, to government, to the CRTC, and I would certainly table for the committee a copy of a paper that I prepared entitled *Who is Regulating What*—it dealt with the CTC and I would be glad to deal with questions dealing with the CTC: as I recall it, I stopped my practice there because of the stultifying regulations—and also my changes of rules of procedure proposed to the CRTC, some of which were adopted. I table those for counsel and for questions, if there are any subsequently. I am now ready for any questions.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Grafstein.

Mr. Deniger, please.

Mr. Deniger: Mr. Grafstein, would you elaborate on what you quoted as a "shotgun wedding" between the CTC and the CRTC?

Mr. Grafstein: Let me explain that sometimes, putting things together because it might appear to be a good thing to put things together, end up having very counter-productive results. Your own committee, as I say, I think fell into that trap, as I read the transcript of the remarks of Mr. Meisel, and that was this.

We have two independent theories of activity for the CRTC and for the CTC.

One: under the Broadcasting Act, there are powers of the Broadcasting Act; and the Broadcasting Act sets out certain social objectives, and they are set out in a certain fashion; and a regulatory model was established, a very flexible and very effective one in my view. The CRTC, in my view, has been a very effective model of regulation. So that was set up. Okay.

The next thing that happens is that the CTC comes along with much more cumbersome and much more complex procedures—cross-examination, more court-like procedures. We put the two side by side.

The next thing that happens is that people are saying: "Well, gee, if you have got cross-examination over here, how come we ain't got it over there?" You asked that question, or words to that effect, when you were cross-examining Mr. Meisel.

Now, in my view one has nothing to do with the other. There are different purposes for the CRTC and there are different purposes for the CTC; and I can tell you they are working very hard at the CTC to change those processes. But to import some of the cumbersome procedures in the one—that caused the breakdown or the virtual breakdown in the

[*Traduction*]

montrent que des mesures essentielles pour l'intérêt public n'ont pas été prises.

En conclusion, monsieur le président, j'accueille avec plaisir les travaux de votre comité. J'estime que votre tâche est aussi essentielle que celle du comité parlementaire sur la constitution. Vos travaux et vos délibérations auront autant d'importance pour l'homme de la rue que l'enchâssement et l'application d'une véritable charte des droits s'adressant à tous les Canadiens.

Monsieur le président, j'ai fais à de nombreuses reprises des interventions auprès des instances universitaires, du gouvernement, du CRTC, et je suis prêt à déposer auprès de ce comité un exemplaire du document que j'ai préparé et qui est intitulé «Qui réglemente quoi». J'ai beaucoup travaillé avec la CCT et je serais très heureux que vous me posiez des questions à ce sujet; je me souviens que j'ai arrêté d'intervenir auprès de cet organisme en raison sclérose de la réglementation et aussi parce qu'un certain nombre des changements de procédures que j'ai proposé au CRTC ont été adoptés. Je dépose donc ces documents et je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie M. Grafstein. Je passe la parole à M. Deniger.

Monsieur Deniger.

M. Deniger: Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par «Mariage inopiné» entre la CCT et le CRTC?

M. Grafstein: Je voudrais préciser qu'en mettant les choses dans le même sac, même si çà peut paraître une bonne solution, on obtient parfois des résultats qui ne correspondent pas à ce que l'on attendait. Votre propre comité, selon moi, est tombé dans ce piège, autant que je puisse en juger à partir de la transcription de l'intervention de M. Meisel.

Nous avons deux théories indépendantes concernant le fonctionnement du CRTC et celui de la CCT.

Tout d'abord, en vertu de la loi sur la radio-diffusion, un certain nombre de pouvoirs sont accordés et un certain nombre d'objectifs sociaux sont fixés d'une certaine manière; un modèle de réglementation a été établi qui, à mon avis, fait preuve de beaucoup de souplesse et de beaucoup d'efficacité. Le CRTC est, de mon point de vue, un modèle de réglementation très efficace. Que se passe-t-il alors?

La CCT entre en scène avec ses procédures beaucoup plus lourdes et plus complexes et ses contre-interrogatoires de type judiciaire. On classe ces deux organismes côte à côte et que se passe-t-il?

Les gens se demandent alors: «pourquoi aurait-on un contre-interrogatoire dans l'un et pas dans l'autre?» Vous avez posé cette question en substance lorsque vous avec interrogé M. Meisel.

Pourtant, à mon avis, ces deux organismes n'ont rien à voir l'un avec l'autre. Ils ont des objectifs différents et je peux vous dire que l'on fait de véritables efforts à la CCT pour changer ce type de procédure. Je n'en juge pas moins catastrophique le fait que l'on ait plaqué sur l'un des procédures particulière-

[*Text*]

one—to the other, to my mind, is counter-productive. Cross-examination was the question that you had.

I can wear my lawyer's hat and say: "Terrific. Let us have cross-examination of the CRTC". My fees would go up by 200 per cent; instead of spending two days at a CRTC hearing I would spend three weeks. Terrific for lawyers but terrible for the public interest, in my view, except on very narrow points of dispute where there are disputed facts that might go to the heart of a licence—I accept cross-examination there. But on the wider issues, cross-examination is not necessarily an effective tool or an appropriate tool. The inquisitional method may be a better one.

Mr. Deniger: You must have been referring to the Bell rate cases in front of the CTC when you . . .

Mr. Grafstein: Yes, I appeared before it, as you did, Mr. Deniger, and after spending in one year, I think, in excess of 57 days, and in a subsequent year in excess of 38 days, and in a subsequent year in excess of 28 days, I decided that there were better ways for me to spend my adult life, and chose not to undertake any more of those lengthy proceedings. And I do not believe, by the way, that the 57 days were any more effective, if you will, than the 28 days. But cross-examination and the procedures, in effect, slowed that down, and was very, very costly to the public interest interveners—very, very costly.

• 1710

Mr. Deniger: I would like to deal briefly with some of your recommendations. You talk about Parliament, but do you make a distinction on between the House and the different committees of the House?

Mr. Grafstein: No, I do not.

Mr. Deniger: Because I look at the legislative program that we have in front of us and I see it is as almost impossible to hope to be able to accomplish the goals that you have set out. It would be great if we could have a review every five or ten years but there is not the legislative time to do it.

Mr. Grafstein: I have three things to say about that.

First of all, I believe—and it is happening, really, by having this committee and other task forces; and this is to import an idea, not the rigidity of the United States system—that there is developing and will continue to develop much more expertise at the parliamentary level in terms of certain areas of expertise: foreign policy, regulation, economics, banking and so on—that is, as a member of Parliament. I recognize the difficulties that you, as a member of Parliament, are under as well as anyone, but I am saying that first of all, it is important that parliamentarians develop areas of expertise on an ongoing basis so that in effect there is some continuity; and I think appointments to the chairmanship of committees goes to that question.

[*Translation*]

ment encombrantes qui ont pratiquement mené l'autre à sa perte. Vous avez soulevé la question du contre-interrogatoire.

En tant qu'avocat je peux me dire: «Formidable, donnez-nous des contre-interrogatoires au CRTC». Mes honoraires augmenteraient de 200 pour cent et, au lieu de consacrer deux jours à une audience du CRTC, j'y passerais trois semaines. Une aubaine pour les avocats mais une catastrophe dans l'intérêt du public. À mon avis, c'est inutile, sauf sur quelques sujets précis de conflit lorsque des faits contestés peuvent être à la base de la concession d'une licence. Je conçois la nécessité d'un contre-interrogatoire dans ce cas. Mais sur les questions plus larges, le contre-interrogatoire n'est pas nécessairement un outil efficace, ni même approprié. La méthode inquisitoire peut être préférable.

M. Deniger: Vous devez faire allusion aux affaires de demande d'augmentation de tarifs de Bell devant la CCT lorsque . . .

M. Grafstein: Oui, j'ai comparu dans ces affaires comme vous-mêmes, M. Deniger et, après y avoir consacré plus de 57 jours une année, puis plus de 38 jours l'année suivante et plus de 28 jours la troisième année, je me suis dit qu'il y avait de meilleures façons de vivre ma vie d'adulte que de consacrer mon temps à ce genre de procédures sans fin. Je ne pense pas d'ailleurs que l'on ait fait plus de choses en 57 jours qu'en 28. Les procédures utilisées et les contre-interrogatoires ont ralenti considérablement les audiences et ont été très coûteux pour les défenseurs de l'intérêt public.

M. Deniger: J'aimerais discuter rapidement d'un certain nombre de vos recommandations. Vous nous parlez du Parlement, est-ce que vous établissez une distinction entre la Chambre des Communes et les différents comités de la Chambre?

M. Grafstein: Non.

M. Deniger: Car si j'examine le programme législatif que nous avons devant nous, je m'aperçois qu'il est pratiquement impossible d'espérer atteindre les objectifs que vous nous avez fixés. Ce serait bien de pouvoir effectuer une révision pour les cinq ou dix ans mais le législateur n'a pas le temps de le faire.

M. Grafstein: J'aimerais dire trois choses à ce sujet.

Tout d'abord, je crois qu'il serait bon, et grâce à ce comité et à d'autres groupes de travail, cela est en train de se produire, que l'on importe, sinon l'ensemble du système dans toute sa rigidité tel qu'il existe aux États-Unis, du moins l'idée selon laquelle il faut que le Parlement acquiert davantage de compétences dans certains domaines spécialisés comme la politique étrangère, la réglementation, l'économie, la banque, etc. Je connais, bien entendu, les difficultés auxquelles vous devez faire face en tant que député de ce point de vue, mais je dis quand même qu'il est important que les parlementaires acquièrent en permanence des compétences dans des domaines précis afin d'assurer une certaine continuité et je pense que les nominations à la présidence des comités relèvent de cette nécessité.

[*Texte*]

I believe a lot of this work can be done by parliamentary committees as opposed to Parliament. If it were all by Parliament, I would see the problem.

Mr. Deniger: You know the government well enough and how it functions; and when I see your recommendations—and I particularly like the one that deals with public scrutiny of appointments to different boards—I foresee a committee that would be similar to an American house committee, versus what we have now in Ottawa.

Mr. Grafstein: What I have said here is "scrutiny"; and when I say "scrutiny", I mean that if somebody is putting himself in a position that, in a way, has greater powers than a member of parliament, I think there should be public scrutiny.

In other words, you are a parliamentarian. You go through a bath of fire—each of you goes through a bath of fire—and I have spent some time assisting those who have chosen to enter into the public arena and am very sensitive to all the pressures and the problems that somebody, particularly in a hotly-contested fight, has to undergo, and the constant problems. Now, I am suggesting that you have been baptized, if you will, by the electorate; yet here we are in effect granting greater powers over the daily life to an appointed person over a period of time, and so I say that, for that person, there should be a similar, if not as difficult, bath of public fire. And I think a parliamentry committee should be established for that.

Again, a committee can be effective. You can go through these hearings—I have gone through some of the transcripts in the United States—about appointments. Some of those things can be whisked through in a day; but some of the contested ones and some of the judicial appointments to the Supreme Court of the United States, as you recall, took months. And it may very well be that the contested ones should have taken those months.

I recognize the problem, but I am just suggesting to you that there is too much power, in my view, in too few hands, and this is a way of at least making those public officials accountable.

The danger is that a lot of people, who do not want to get into public service to begin with, are going to say, "Gee, I do not want to go through that bath of fire". I recognize that as a danger; but when I weigh it all up, I would rather have public accountability in that sense—public srcutiny, if you will.

For instance, I think it is important that you, as a parliamentarian, appointing somebody to the CTC or to the CRTC or to the National Energy Board, which are crucial areas, know what they think about, what are their policies, what are their views.

Mr. Deniger: Would you go so far as to say that in your mind scrutiny is approval?

[*Traduction*]

J'estime qu'une grande partie de cette tâche peut être exécutée par les comités parlementaires plutôt que par le Parlement. L'application serait difficile si on devait la confier au Parlement tout entier.

M. Deniger: Vous connaissez bien le fonctionnement du gouvernement et, parmi vos recommandations, il y en a une qui m'intéresse particulièrement et qui porte sur l'examen des nominations au sein des différentes commissions. J'imagine que le comité chargé de cet examen ressemblerait davantage au comité de la Chambre américaine qu'à ce que nous avons à Ottawa.

M. Grafstein: Je parlais d'examen et j'entends par là que si quelqu'un reçoit des pouvoirs qui sont en quelque sorte plus grands que ceux du Parlement, il faut qu'il rende des comptes au public.

Vous êtes par exemple un parlementaire. Vous êtes sujet à des attaques venues de tous côtés et il m'est déjà arrivé d'aider des personnes qui, comme vous, ont choisi de faire face à l'opinion publique et je suis très sensible aux problèmes qu'ils éprouvent, tout particulièrement lorsque les questions sont très contestées. Je dis donc que vous avez été en quelque sorte baptisé par l'électorat et voilà que d'autres personnes qui, dans la pratique, jouissent de pouvoirs plus étendus que les vôtres, n'ont pas à faire face à l'opinion publique. Ces personnes devraient être soumises au même traitement même si ce n'est pas toujours facile pour elles.

Je pense qu'un comité parlementaire devrait être constitué pour ce faire, son efficacité serait très grande. Lorsque l'on examine le compte rendu des audiences de nominations, je l'ai fait pour un certain nombre d'entre elles aux États-Unis, on s'aperçoit que si l'affaire peut être réglée en un jour il arrive, dans les cas difficiles, et, vous vous en souviendrez, lorsqu'il s'agit de nominations de juges à la Cour Suprême des États-Unis, que les audiences se prolongent pendant des mois. D'ailleurs, il est bien possible que cela ait été tout à fait justifié.

Je sais qu'il y a des problèmes mais je vous répète qu'à mon avis trop de pouvoirs sont concentrés entre quelques mains et que ce serait là au moins un moyen de faire en sorte que les responsables publics rendent des comptes.

Le danger, c'est qu'un grand nombre de gens vont hésiter à entrer dans la fonction publique en se disant: «Pourquoi s'exposer à un tel traitement?» Je reconnais qu'il y a là un danger mais, toutes choses bien considérées, je préfère encore le devoir de rendre des comptes au public, l'examen public si vous préférez.

Je pense, par exemple, qu'il est important qu'un parlementaire qui nomme un responsable à la tête de la CCT, du CRTC ou du Conseil national de l'Energie, dont le rôle est absolument vital, sache quelles sont ses façon de penser, ses politiques, ses opinions.

M. Deniger: Irez-vous jusqu'à dire que, dans votre esprit, cette procédure d'examen est en fin de compte une procédure d'approbation?

[*Text*]

Mr. Grafstein: No. I hope it is not taken out of context—I am talking about public scrutiny. In other words, I think that there is a problem about who is responsible—the executive is responsible. We should not diminish that responsibility but I think public scrutiny is important. And I think it is not exactly advise and consent, but it is a parallel public process.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Cook, please.

Mr. Cook: I like your brief very much, Mr. Grafstein. You have raised a number of points that I can certainly agree with.

I see no reason why the public should not be informed: I agree with that totally.

You have just spoken in connection with major appointments for five years or longer, and that they should require public scrutiny. I would like to take you a little deeper into that. How do you define "scrutiny"?

• 1715

Mr. Grafstein: A public hearing.

Mr. Cook: A public hearing?

Mr. Graftstein: Yes.

Mr. Cook: And you have weighed it up and have decided that we would not lose a firstrate appointment because he was not prepared to undergo that? You feel that the better people would still do that?

Mr. Grafstein: I think there is a danger of that; but by the same token, if I take a look at the two or three in areas where there have been appointees, I see no reason why those parties should not have gone through a public process. I think Mr. Meisel was asked that question, though I am not sure of his precise response.

Mr. Cook: Yes, he was as a matter of fact.

The Chairman: He did not favour it.

Mr. Grafstein: Yes, he did not favour it. But I think we have a much more open society today and I do not think we can really do these things as we did before—and I know there is a danger.

M. Cook: Let me get back to Mr. Meisel—and we will use him as an example, with the greatest respect to him.

Mr. Meisel clearly admitted that he never listened to the radio and never watched television; yet here he was, being appointed to run the CRTC. Seeing as it is my government's appointment, I thought it was rather unfortunate.

I do not think that he could have stood up to two days of public hearing, where somebody would ask the questions: What are your qualifications for this appointment? What do you have to bring to this particular job? His answer to these was, basically, at our hearings, the fact that he thought anyone of first-rate intelligence often-times could come to one of these

[*Translation*]

M. Grafstein: Non, je ne voudrais pas que l'on se méprenne. Je parle d'examen public, en d'autres termes j'estime que la question de la responsabilité ne se pose pas, c'est l'exécutif qui est responsable. Il ne faut pas négliger cette responsabilité mais l'examen public est important. Ce n'est pas exactement une procédure de consultation et de décision mais un système public parallèle.

M. Deniger: Je vous remercie, Monsieur le président.

Le président: Je donne la parole à M. Cook.

M. Cook: J'ai particulièrement apprécié votre memoire, M. Grafstein.

Vous avez soulevé un certain nombre de points avec lesquels je suis tout à fait d'accord.

Je ne vois aucune raison pour laquelle le public ne serait pas informé, je suis tout à fait en faveur de cette information. Vous venez de nous parler des nominations à des postes importants pour des durées de cinq ans et plus, qui devraient faire l'objet d'un examen public. J'aimerais que vous nous apportiez quelques précisions. Qu'entendez-vous par examen»?

M. Grafstein: Une audience publique.

M. Cook: Une audience publique?

M. Grafstein: Oui.

M. Cook: Et vous avez envisagé sans hésiter la possibilité de perdre un candidat de première valeur qui n'est pas prêt à subir un tel traitement? Pensez-vous que les meilleurs candidats n'hésiteront pas?

M. Grafstein: Je pense que c'est un danger mais, lorsque j'examine en détail deux ou trois secteurs dans lesquels on a procédé à des nominations, je ne vois pas pourquoi les personnes intéressées auraient hésité à se soumettre à un examen public. Je pense que la question a été posée à M. Meisel et je ne me souviens pas exactement ce qu'il a répondu.

M. Cook: Oui, la question lui a été posée en passant.

Le président: Il n'y était pas favorable.

M. Grafstein: Non, il n'y était pas favorable, mais je pense que notre société actuelle est plus ouverte et je ne suis pas sûr que l'on puisse continuer comme auparavant, tout en reconnaissant qu'il y a un danger.

M. Cook: Je reviendrai à l'exemple de M. Meisel, avec tout le respect que je lui dois.

M. Meisel a reconnu clairement qu'il n'écoutait jamais la radio et qu'il ne regardait jamais la télévision et, pourtant, il a été nommé à la tête du CRTC. Je trouve que cela est tout à fait regrettable lorsqu'il s'agit d'une nomination faite par mon gouvernement.

Je ne pense pas que M. Meisel aurait pu faire face à deux jours d'audiences publiques et répondre à des questions du genre: quelles sont vos qualifications pour obtenir le poste? Qu'avez-vous de précis à apporter? La réponse qu'il nous a donné lors de nos audiences a consisté à dire en substance qu'il estimait qu'une personne particulièrement intelligente était

[*Texte*]

appointments with a totally fresh view and, as a result, be extremely effective in the appointment even though he had no background in the field whatsoever. Would you agree with that thinking?

Mr. Grafstein: Sometimes.

Mr. Cook: Sometimes?

Mr. Grafstein: Sometimes you could and sometimes . . .

Mr. Cook: But you deny it yourself, sir, in your own brief, when you talk about the CTC and the fact that it takes two years for some people to catch on to really what is going on.

Mr. Grafstein: I am saying any regulatory agency; and I am talking about where it is the Ontario Municipal Board or the Ontario liquor licence board, or the federal energy board: these are very complex areas that they are dealing with. It takes you one or two years just to get up to speed, let alone deal with the problems.

Mr. Cook: The death clause bit, where you say ten years and then they must be re-enacted. Well, we are already having trouble with the Bank Act, having delays in getting it done on its annual review; and I am thinking of the literally thousands of safety and health regulations. Might I suggest, sir, that with your third point, you are making that too broad? Surely to goodness health regulations, in regard to pure foods or something, do not have to be looked at every ten years? Or other regulations involving safety things which are standard?

Mr. Grafstein: On food regulations: yes, I think they should be reviewed on some type of basis.

Again, I have had some narrow experience with respect to food regulations, and remember one specific example, and that was ionized skim milk powder. Ionized skim milk powder was a powder that was utilized—there is a specific method of changing milk powder so that it can be used for certain diets.

In the United States, it was approved, I think, in seven or eight of the states, but it was not approved here. This guy wanted to do this product and create jobs in Ontario. It cost him, I guess, three years.

I remember this specific example because it concerned the Minister of National Health and Welfare, and the only way I could show that that regulation could be changed to allow this food in was to challenge the Minister of National Health and Welfare to charge my client under the act. I said, "I want you to bring a prosecution. I cannot force you to change the regulation to amend this but I want you to bring a prosecution for me to show you that that regulation is inappropriate". And that was the way, after two and a half years, in which we were able to get that product approved.

I think that is crazy. But that is just one example; though when I tell you the horror stories, we should not overlook that 80 per cent of the system works. But it is the 20 per cent that causes us the concern.

[*Traduction*]

souvent en mesure d'exécuter une tâche sans aucune idée préconçue et, par conséquent, d'occuper un poste de manière extrêmement efficace sans avoir aucune qualification préalable. Êtes-vous d'accord avec cette façon de penser?

M. Grafstein: Parfois.

M. Cook: Parfois?

M. Grafstein: Parfois il est possible d'y parvenir et parfois . . .

M. Cook: Mais vous le réfutez vous-mêmes dans votre mémoire lorsque vous dites à propos de la CCT qu'il faut parfois deux ans à certaines personnes pour se rendre compte de ce qui se passe vraiment.

M. Grafstein: Je parle de tous les organismes de réglementation, qu'il s'agisse de l'Ontario Municipal Board, de l'Ontario Liquor Licence Board ou de la Commission fédérale de l'Énergie: tous s'occupent de problèmes très complexes. Il faut un ou deux ans aux responsables pour se familiariser simplement avec leur fonctionnement, ne parlons pas de résoudre les problèmes.

M. Cook: Parlons de la clause d'expiration; vous nous dites qu'au bout de dix ans les règlements devraient être promulgués de nouveau. Nous avons à l'heure actuelle des difficultés avec la Loi sur les banques dont la révision annuelle est en retard et je ne peux m'empêcher de penser aux milliers de règlements sur la santé et la sécurité. Ne peut-on pas penser que vous généralisez trop au sujet de votre troisième point? Je suis sûr que certains règlements sur la santé relatifs à l'alimentation ou à d'autres domaines n'ont pas à être revus tous les dix ans. Il en est de même de certains règlements sur la sécurité qui tombent sous le sens.

M. Grafstein: Je pense bien que les règlements concernant l'alimentation devraient être revus à certains intervalles.

Je n'ai pas beaucoup d'expérience de la réglementation en matière alimentaire mais je peux vous donner un exemple précis au sujet du lait en poudre écrémé ionisé. Ce type de lait en poudre était utilisé et il existe une méthode précise de l'adapter à certains régimes.

Aux États-Unis, il avait été approuvé je crois par sept ou huit états mais il n'était pas approuvé ici. Une personne voulait le fabriquer et créer ainsi des emplois en Ontario. Il lui a fallu attendre, je pense, trois ans.

Je me souviens bien de cet exemple parce qu'il faisait intervenir le ministère de la Santé et du Bien-être national et, la seule façon dont j'ai pu lutter contre la réglementation, a été de mettre au défi le Ministre de la Santé et du Bien-être national d'inculper mon client au nom de cette loi. Je lui ai demandé d'intenter des poursuites car il m'était impossible de faire modifier la réglementation, de sorte que seules des poursuites pouvaient me permettre de prouver que la réglementation n'était pas adaptée. C'est en fait ce qui s'est passé et, au bout de deux ans et demi, j'ai pu faire approuver le produit.

Bien sûr, c'est là un exemple inadmissible qui ne doit pas nous faire oublier que dans 80 pour cent des cas le système fonctionne convenablement. Ce sont toutefois les 20 pour cent de cas restant qui sont préoccupants.

[*Text*]

I will give you a better example than that one: the CTC. In 1968, we passed a new act. The genesis of the national transportation policy started with the Diefenbaker government and there was a tremendous, and I think genuine, wholesale policy review of regulation. What did we say to the CTC? We said, "Okay, instead of having, in effect, directed policies, we are going to import the idea of competition. Parliament said, in 1968, that we are going to have competition in the national transportation policy". What happened then was that in 1969, all of the old regulations under the pre-existing model, which did not have competition built into it, in effect, was put wholesale in the new act—pretty well wholesale.

• 1720

Now, what happended? What happened was that there was no competition. Max Ward had a tremendous fight in this country to become another airline. And I remember acting for a regional carrier up in the Northwest Territories: we had to go through three public policy hearings, take it to the Cabinet, come back to the Cabinet, until we finally got the second Hercules carrier approved in this country. And then, when we got it approved, there were so many conditions on the blasted licence that the guy could not fly the thing for two years.

My mind boggled at this. Parliament said, "Let us have competition", but the regulators, aided and abetted by powerful interests, both government interests and non-government interests, said, "Hey, we like the old game". So, Parliament said, "Competition"; the regulators said, "Old game"; the end result was the old game. It took a decade, literally a decade, for Ward to get off the ground. So, big problem.

Mr. Cook: Okay.

The regulatory auditor concept fascinates me. You say:

> . . . establish an office of Regulatory Auditor who would mesure the speed, effectiveness and cost on an annual basis of meeting the goals . . .

In other words, a sort of super-regulator.

Mr. Grafstein: No. Let me narrow the concept because I think it is workable.

You have the Auditor General. The Auditor General, in effect, reviews and makes spot audits on the various accounts of government. Each of the regulatory agencies now make an annual report to government: for example, the CRTC, I believe, has an annual report.

Mr. Cook: Yes.

Mr. Grafstein: I think that if the auditor would come and say to, for instance, the CTC, or the copyright board, or whatever, "Look, the speed of how you are doing this is not

[*Translation*]

Je veux vous donner un exemple encore plus frappant au sujet de la CCT. Nous avons adopté une nouvelle loi en 1968. L'origine de la politique nationale des transports remonte au gouvernement Diefenbaker et l'on a fait à cette occasion une révision générale qui, à mon avis, s'imposait, de la réglementation des transports. Qu'a fait la CCT? Elle s'est dit: «Bien, au lieu de dicter des politiques nous allons faire appel à une certaine concurrence.» Le Parlement avait déclaré en effet en 1968 que l'on allait faire appel à une certaine concurrence dans le cadre de la politique nationale des transports. Que s'est-il passé alors? On a repris presque entièrement les anciens règlements faisant partie du modèle antérieur pour lequel la concurrence n'était pas prévue.

Quelle en a été la conséquence? Et bien, il n'y a toujours pas eu de concurrence. Max Ward a dû lutter pied à pied pour qu'une autre société de transport aérien puisse voir le jour dans notre pays. Je me souviens aussi d'être intervenu pour que le compte d'un transporteur régional dans les Territoires du Nord-Ouest: nous avons dû passer par trois audiences publiques, porter l'affaire devant le Cabinet, retourner devant le Cabinet, pour que le deuxième transporteur Hercules du pays soit finalement approuvé. Lorsque l'on a reçu finalement l'approbation, le permis d'exploitation contenait tellement de réserves que le propriétaire n'a pas pu faire voler son avion pendant deux ans.

La chose dépassait mon entendement. Le Parlement nous disait: «il nous faut de la concurrence» mais les responsables de la réglementation, s'appuyant sur des intérêts puissants aussi bien au sein du gouvernement qu'à l'extérieur nous rétorquaient: «Nous préférons que les choses restent comme elles étaient». Le mot d'ordre était «Concurrence» du côté du parlement et «ne rien changer» du côté des responsables de la réglementation et, en fait, les choses ne changeaient pas. Il a fallu dix ans, oui, dix ans, pour que Ward parvienne finalement à décoller. Il y a donc là un gros problème.

M. Cook: Très bien.

Le principe d'une vérificateur de la réglementation m'intéresse particulièrement. Vous nous dites:

> . . . qu'il convient de se doter d'un bureau du vérificateur de la réglementatin chargé d'évaluer annuellement la vitesse, la rentabilité, le coût de la réalisation de ses objectifs . . .

En d'autres termes, une espèce de super-responsable de la réglementation.

M. Grafstein: Non. Laissez-moi préciser cette notion parce que je pense qu'elle peut être mise en pratique.

Le vérificateur général, en effet, revoit et contrôle ponctuellement différents comptes du gouvernement. Tous les organismes de réglementation envoient maintenant un rapport annuel au gouvernement: ainsi, par exemple, il me semble que le CRTC a un rapport annuel.

M. Cook: Oui.

M. Grafstein: Je pense que si le vérificateur pouvait dire par exemple à la CCT, au bureau du droit d'auteur ou à un autre organisme: «Écoutez, la vitesse avec laquelle vous faites les

[*Texte*]

very good. Let us find out how long it took a guy to get an application in and have it determined", it would put, in effect, an internal check on the effectiveness of that.

Now, that would give anybody who is a regulated captive an opportunity to beef without, in effect, having the regulator, who is his godfather in his day-to-day life, hit him on top of the head. This says that, look, he makes a complaint to Parliament; hopefully it is not going to come back and sting him on the back of his head. But I think that it would make regulators say, "Look it, we do have the public interest at heart."

And I can tell you again, from my experience in the CTC, that in certain areas it took months and months to process an application, to have a hearing. Turn the bloody thing down, but geez, do not leave us hanging.

Now, all I am saying is that you honourable members are not in a position to do that but certainly an auditor could very quickly establish that, and I think that that would be a healthy thing.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Can we turn now to Mr. Berger, please?

Mr. Berger: Thanks, Mr. Chairman.

Mr. Grafstein, our suggestion number 17 is to allow Cabinet policy directives to modify, change or vary policy established in legislation. What is your view about policy directives, and appeals to Cabinet, I suppose?

Mr. Grafstein: Well, appeals to Cabinet . . .

Mr. Berger: Well, start with policy directives.

Mr. Grafstein: I believe in accountable government; and I believe that if Parliament, in effect, in its legislation says that the executive shall have continuing policy directives, I think it is an appropriate tool.

I strongly believe in a responsible government, and one of my major concerns with the flow of government today—and you have mentioned this later on, and I think it is irresponsible government—is federal-provincial relations. In other words, the more you get away from Parliament being responsible for things, the more you end up with irresponsible government. There is nobody I can complain to. I know that if, in fact, there is a policy directive and I do not like it, I can go to my member of Parliament, I can go to the regulator—I have a direct line of appeal, not only the Cabinet appeal. So I say, yes to policy; yes to accountability.

On appeals, I have had a lot of experience with appeals to the Cabinet. I must say that I am indecisive about that. The only time I saw it working was really, again, on the CTC side, where it was really used as a lever to do what Harry Truman said his job was, as preident, and that was to get his people to do the jobs that they were supposed to do in the first place. That was the only tool that I had. So I think it has some peripheral impact.

[*Traduction*]

choses me semble insuffisante. Voyons combien de temps il vous faut pour examiner la demande d'un nouveau client». On pourrait ainsi exercer un certain contrôle de leur efficacité.

Une telle façon de procéder permettrait aux assujettis, qui sont à la merci du responsable de la réglementation, d'éviter que celui-ci, auxquels ils sont livrés pieds et points liés dans leurs activités de tous les jours, ne les tiennent à sa merci. S'ils ont la possibilité d'aller se plaindre au Parlement, le responsable de la réglementation devra se poser des questions et se dire: «Finalement, nous devons veiller sur l'intérêt public».

Et je vous répète que mon expérience au sein de la CCT m'a montré que, dans certains domaines, il fallait des mois pour entendre une demande, pour obtenir une audience. Qu'on nous refuse notre demande mais qu'on ne nous laisse pas dans l'incertitude.

Je dis donc que vous n'êtes pas en mesure de le faire mais que, par contre, un vérificateur peut très bien s'en charger et que ce serait dans l'intérêt de tous.

M. Cook: Je vous remercie.

Le président: Je donne maintenant la parole à M. Berger.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

M. Grafstein, notre proposition numéro 17 consiste à permettre aux directives de politique du cabinet de modifier les politiques établies par la loi. Quelle est votre opinion des directives de politique ainsi que, j'imagine, des appels au Cabinet?

M. Grafstein: Et bien, en ce qui concerne les appels au Cabinet . . .

M. Berger: Commençons par les directives de politique.

M. Grafstein: Je crois à la responsabilité du gouvernement et j'estime que si le Parlement indique dans sa législation que l'exécutif dispose en permanence de la direction des politiques, il s'agit là d'un outil approprié.

Je crois fermement à la responsabilité du gouvernement et l'une de mes grandes préoccupations actuelles au sujet des activités du gouvernement, vous en avez parlé et je pense qu'il s'agit là d'irresponsabilité, portent sur les relations fédérales-provinciales. En d'autres termes, plus vous vous éloignez de la responsabilité du Parlement, plus vous êtres aux prises avec l'irresponsabilité du gouvernement. Je n'ai plus personne à qui me plaindre. Par contre, je sais que si, dans la pratique, une directive de politique existe et que je ne l'aime pas, je peux m'adresser à mon député ou au responsable de la réglementation, j'ai une possibilité d'appel direct et non seulement auprès du Cabinet. Je dis donc oui à la politique et oui à la responsabilité.

En matière d'appels auprès du Cabinet, je manque d'expérience. J'ai vu cette procédure faire ses preuves une fois, là encore au sujet de la CCT, pour obtenir ce qu'Harry Truman considérait comme l'essence de sa fonction de président, soit faire en sorte que ses subordonnés fassent le travail qu'ils étaient sensés faire. C'était le seul outil dont je disposais. Je pense donc qu'il a une certaine valeur accessoire.

[*Text*]

• 1725

Mr. Berger: The CRTC, a body with which we have had a lot of experience, said to us that they feel uncomfortable about making policy, really. Perhaps technology is changing rapidly; there are a lot of fundamental decisions that have to be made about pay-television and inter-connection and I do not know what else; and they basically do not like striking new ground. On the other hand, the Minister of Communications seems to want to make policy but he is reluctant to right now. So it seems that there is a happy coincidence of interests there. Perhaps whatever changes have to be made could be effected very easily and, okay, let the Department of Communications and the minister make policy and leave it up to the CRTC to regulate this policy. Do you agree with that?

Mr. Grafstein: No, I do not agree with that. This was one of the recommendations made before; I am sure you will find it when you do your research.

This was one of the recommendations made in the United States, that the president, in effect, should have greater executive policy-making powers with respect to tribunals because they were independent; and when they examined that more carefully, when the more thoughtful critics or analysts or theorists of regulation examined that more carefully, what they really said was that this was going to fragment the power. In other words, one of the problems is that if somebody is on the ground, knows all the facts, knows all the issues, to take away the policy-making power, in effect, from the tribunal, to my mind, is, I think, counter-productive.

This is not to say, however, that you should take it away from government. I believe that they should be parallel.

Having said that I am concerned about the power of regulators, one of the major problems with some of the regulators is that they are too timid, that they are not prepared to change. As an example, pay-TV presents no problem to me.

Mr. Berger: Yes, but does not that conflict with your views about policy directives?

Mr. Grafstein: No. I am saying that the CRTC was given certain social objectives. I said give them the power to exercise those social objectives and then establish some checks and balances on those social objectives.

This is not to say that Parliament, and or if that is in the legislation, should not at the same time say, "Lookit, it may very well be that we think that the direction that they are taking is imprecise; they are not going in the direction; this may not be the appripriate direction". It is not inappropriate for the Department of Communications or the Minister of Communications to say, "Lookit, on pay-TV, CRTC says go one way; we think the other way". If the legislation, in effect, gives the power to or retains the power for the executive, these is no reason why the tribunal should not come around; but I

[*Translation*]

M. Berger: Le CRTC, un organisme au sujet duquel vous avez beaucoup d'expérience, nous a dit qu'il ne se sentait pas véritablement à l'aise pour établir des politiques. Peut-être est-ce parce que la technique évolue rapidement ou parce qu'un grand nombre de décisions vitales doivent être prises en matière de télévision payante ou de raccordement, je ne sais pas, mais il n'aime pas se trouver en terrain inconnu. De son côté, le ministre des Communications semble avoir envie d'élaborer des politiques mais il hésite à le faire à l'heure actuelle. Il semble donc qu'il y ait un heureux concours de circonstances ici. Il serait peut-être possible de procéder facilement à des changements et de dire: «D'accord, laissons au ministère des Communications le soin d'élaborer des politiques et au CRTC celui de veiller au respect de la réglementation». Êtes-vous d'accord avec cette attitude?

M. Grafstein: Non, je ne suis pas d'accord. C'est là une des recommandations qui a déjà été faite, je suis sûr que vous la retrouverez en effectuant vos recherches.

C'est une des recommandations qui a été faite aux États-Unis selon laquelle le président devait avoir plus de pouvoir d'élaboration des politiques par rapport aux organismes de réglementation en raison de l'indépendance de ceux-ci. Après avoir examiné la chose plus attentivement, les critiques, les analystes et les théoriciens les plus éminents en matière de réglementation se sont aperçus que cela ne servirait qu'à fragmenter les pouvoirs. En d'autres termes, si quelqu'un est sur place et connaît tous les éléments de la question comme c'est le cas des organismes de réglementation, il serait très maladroit à mon avis de lui enlever le pouvoir d'élaboration des politiques.

Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faut l'enlever au gouvernement. Je crois qu'il doit y avoir deux pouvoirs parallèles.

Après avoir dit que je me préoccupais du pouvoir des responsables de la réglementation, j'ajouterai que l'un des principaux problèmes avec ces derniers c'est le fait qu'ils sont trop timorés, qu'ils ne sont pas prêts à accepter le changement. Par exemple, la télévision payante ne me pose aucun problème personnellement.

M. Berger: Oui, mais cela n'entre-t-il pas en conflit avec votre conception des directives de politique?

M. Grafstein: Non. Je dis que le CRTC s'est vu confier un certain nombre d'objectifs sociaux. Je dis qu'il faut lui donner la possibilité de mener à bien ses objectifs sociaux tout en contrebalançant son pouvoir.

Cela ne veut pas dire que le Parlement ne peut pas intervenir en faisant remarquer que les directives prises lui semblent imprécises, que l'on ne va pas dans la bonne direction et qu'il faudrait changer. Cela ne veut pas dire que le ministère des Communications ne puisse pas intervenir en précisant: «En ce qui concerne la télévision payante, le CRTC pense une chose et nous autre chose». Si, dans la pratique, la législation confie en dernière analyse le pouvoir de direction à l'exécutif, je ne vois pas pourquoi l'organisme de réglementation ne s'y soumettrait pas; il n'y a pas besoin pour cela de lui enlever tout

[*Texte*]

would not take away the power from the regulatory tribunal, in that sense. They must have all the elements to deal with these issues because they are moving very quickly.

Regarding pay-TV, we have been dealing with pay-TV for a number of years, and I will tell you what is going to happen with pay-TV. It is not because Parliament wanted to bring it in that it is going to have pay-TV here; it is not because the CRTC would like to move quickly on pay-TV because it has got horrendous problems in terms of changing the structure. Pay-TV is going to happen primarily because of technology. You can now get a head-end, you can stick it on the top of a building for $4,000, and you can get all the pay-TV channels you want.

Mr. Berger: So therefore you feel that an agency like the CRTC should be making policy?

Mr. Grafstein: Yes.

Mr. Berger: However, if in the legislation there is provision for Cabinet directive, then they can reverse the policy that would be made by such an agency on any given occasion, and similarly, I suppose, a parliamentary committee, if they wanted to take a look at a particular policy, could conduct its own hearings as well?

Mr. Grafstein: Yes.

Now, I ill tell you what the real question will be on something like that, because that is really the model that we have now with the CRTC, or something somewhat close to that model, the real problem will be when there is a legitimate conflict between the agency and the executive; and in that determination, and again, sometimes the decision may be wrong, but I think Parliament obviously should be supreme. In other words, it is almost like the peace, order and good government clause.

Mr. Berger: In this kind of a developing policy area, what do you view as the parliamentary committee's role? Would it be to recommend policy, then, and that it is ultimately Cabinet which would then make the decisions? It relates back to your view of scrutiny before when you said that scrutiny does not mean approval.

Mr. Grafstein: There is no reason why there should not be a policy-making centre in the executive and a policy overview in Parliament, by a parliamentary committee. In other words, I am very much in favour of just increasing the level of understanding of some of these complex issues. I think it would be a welcome thing if there was a parliamentary committee that really had superb expertise, as appears in some of the committees in the United States, in broadcasting. I think that the fact that you would have policy scrutiny at the parliamentary level, policy directives at the executive, policy development at the CRTC—we live in a pluralistic society, so there is nothing wrong with that.

• 1730

I think what will happen is that probably the best policy, or at least the one for which you can gain the most consensus, will be the policy that will be adopted. That is what they are groping about with pay-TV now. There are strong and con-

[*Traduction*]

pouvoir d'initiative. L'organisme doit pouvoir disposer de tous les éléments pour régler les différentes questions parce que les choses évoluent très rapidement.

Pour en revenir à la télévision payante, nous nous intéressons au problème depuis un certain nombre d'années et je puis vous dire ce que va se passer à ce sujet. Ce n'est pas parce que le Parlement la désire qu'elle va venir une réalité, ce n'est pas parce que le CRTC désire agir rapidement parce qu'il éprouve de terribles difficultés à changer les structures. La télévision payante deviendra une réalité en raison surtout de l'évolution des techniques. On peut maintenant s'acheter une antenne de $4,000, l'installer sur son toît et prendre toutes les émissions que l'on veut.

M. Berger: Vous pensez donc qu'un organisme comme le CRTC doit élaborer des politiques?

M. Grafstein: Oui.

M. Berger: Si, toutefois, la législation accorde un pouvoir de direction au Cabinet, celui-ci peut toujours infirmer telle ou telle politique élaborée par un organisme et, de la même manière, je suppose qu'un comité parlementaire pourrait lui aussi organiser des audiences en vue de réviser certaines politiques déterminées.

M. Grafstein: Oui.

Je vous dirai maintenant où se trouve la difficulté principale sur une question comme celle-ci puisque l'on devra vraisemblablement s'inspirer du modèle que nous offre le CRTC. Le problème principal va se poser lorsqu'il y aura un conflit légitime entre l'organisme en cause et l'exécutif, et je pense qu'à ce moment-là c'est le Parlement qui doit décider. En d'autres termes, il s'agit d'appliquer en quelque sorte la clause de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement.

M. Berger: Dans ce secteur de l'élaboration des politiques, quel rôle attribuez-vous au comité parlementaire? S'agira-t-il pour lui de recommander les politiques puis de laisser finalement au Cabinet le soin de prendre des décisions? Cela nous ramène à votre définition du terme d'examen qui, pour vous, ne se ramène pas à la procédure d'approbation.

M. Grafstein: Je ne vois aucune raison pour laquelle l'exécutif ne serait pas le centre de l'élaboration des politiques et le Parlement, par l'intermédiaire d'un comité parlementaire, celui du contrôle des politiques. En d'autres termes, je suis très favorable à une simple amélioration de la compréhension de ces questions très complexes. Je pense qu'il serait très souhaitable qu'un comité parlementaire, comme c'est apparemment le cas de certains comités aux États-Unis, en vienne à acquérir une véritable compétence en matière de radiodiffusion. Je pense que l'on peut très bien examiner les politiques au niveau parlementaire, diriger les politiques au niveau de l'exécutif, élaborer les politiques au sein du CRTC—c'est tout à fait normal, nous vivons au sein d'une société pluraliste.

Je suis sûr que la meilleure politique, ou du moins celle qui recevra le meilleur accueil en général, sera la politique adoptée en fin de compte. C'est ce qui explique tous les grincements de dents à l'heure actuelle au sujet de la télévision payante.

[*Text*]

flicting views about the development of pay-TV. I think we will end up with something in the traditional Canadian way, having heard all the viewpoints. So there is nothing wrong with having different centres of policy-making, in that sense, or scrutiny. But Parliament, to my mind, is where the buck stops; and I feel strongly about that.

Mr. Berger: You know, we can get into a long discussion about how this accords with our views of party discipline and so forth, and I think Pierre here has sometimes taken some issue with me on this, but basically, is the Cabinet not going to be worried that they are going to be embarrassed by a parliamentary committee? And is there not going to be extreme reluctance to allow Parliament to take on this kind of authority?

Mr. Grafstein: Terrific. If the government is embarrassed, terrific; and I say that as a sometimes staunch and partisan observer, or supporter, of at least one political party in this country.

The Chairman: Which one is that?

Mr. Grafstein: I will not be in contempt if I refuse to answer that? I do not want to cover this but these are not partisan remarks, Mr. Chairman. I am prepared to wear my colours but I think it would be more appropriate if I deal with the policy questions.

Mr. Cook: If you want to keep the Liberals listening, I suggest you maintain that viewpoint, sir.

The Chairman: Mr. Crosby, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Grafstein, I cannot agree 100 per cent with the premises in your submission but I can give you a 98 per cent score.

The two points that I have some difficulty with in your premises are, first of all, your reference to regulations as an intervention in the marketplace—and I think I can quote, in that connection, Mr. Walter Lippman. One of the difficulties I have had in dealing with the whole subject of regulatory reform is that it develops a distinction between regulation, which is subordinate legislation, and the activities of regulatory agencies. Even in the regulatory agency field, we do not have this competitive situation in Canada in many areas, and even less so a hundred years ago; so that the Canadian Transport Commission becomes quite a different organization, say, in terms of air traffic than I suspect the U.S. equivalent of it.

Mr. Grafstein: But the policy objectives of the national transportation commission established competition within and between modes. I mean, that was the big debate, if you recall the MacPherson commission. I mean, we moved from a protected, tariff-bound environment to a much more open, competitive environment within the tariff boundaries, if you will.

[*Translation*]

L'avènement de la télévision payante a ses partisans et ses détracteurs acharnés. Je pense que nous finirons par régler les choses comme nous l'avons toujours fait au Canada, après avoir entendu tous les points de vue. Il est tout à fait normal à mon avis que nous ayions différents centres d'élaboration ou d'examen des politiques. Toutefois, le Parlement reste pour moi le recours suprême.

M. Berger: Vous savez que l'on pourrait discuter longuement de la compatibilité de ces théories avec notre conception de discipline des parties, etc., et je pense que Pierre n'a pas toujours été d'accord avec moi sur ce point, mais ne peut-on pas dire de manière générale que le Cabinet va craindre qu'un comité parlementaire ne le gêne dans ses prérogatives et hésitera beaucoup à lui accorder ce genre de pouvoirs?

M. Grafstein: Parfait. Si le gouvernement est gêné, parfait; et je dis cela en observateur et en partisan parfois enthousiaste de l'un des partis politiques de ce pays.

Le président: Peut-on savoir lequel, monsieur Grafstein?

M. Grafstein: J'espère que je ne serais pas accusé d'outrage au Parlement si je refuse de répondre à cette question. J'aimerais ne pas m'étendre là-dessus car mes propos ici n'ont rien de partisan, monsieur le président. Je suis prêt à arborer mes couleurs mais je pense qu'il serait préférable que je m'en tienne aux questions de politique.

M. Cook: Si vous voulez que les libéraux continuent à vous écouter, je vous conseille de conserver cette attitude.

Le président: Je donne la parole à M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, Monsieur le président. M. Grafstein, je ne suis pas d'accord à 100 pour cent avec vous, mais je vous accorde un 98 pour cent.

J'ai de la difficulté à vous suivre sur deux points, tout d'abord lorsque vous parlez de l'interférence de la réglementation sur le jeu des forces du marché et je cite à ce sujet M. Walter Lippman. L'un des problèmes que me pose cette question de la réforme de la réglementation c'est que l'on y établit une distinction entre la réglementation qui est subordonnée à la législation et les activités des organismes de réglementation. Même en ce qui concerne les organismes de réglementation, nous n'avons pas cette situation de concurrence au Canada dans de nombreux secteurs et c'était encore moins le cas il y a 100 ans de sorte que la Commission canadienne des transports est une organisation tout à fait différente du point du vue de la circulation aérienne que son homologue des États-Unis.

M. Grafstein: Il n'en reste pas moins que les objectifs de politique de la Commission nationale des transports a prévu une concurrence à l'intérieur de chaque mode de transport et entre différents modes. C'était là le principal débat, rappelez-vous les travaux de la Commission MacPherson. Nous sommes partis d'un environnement protecteur, s'appuyant sur les droits de douane, pour s'engager dans la voie d'une plus grande concurrence au sein d'un environnement plus ouvert, si vous préférez.

[*Texte*]

So, I agree with you. I remember that—and I do not like quoting myself—but I said that competition in Canada is as Canadian as cherry pie.

Mr. Crosby (Halifax West): Exactly.

Mr. Grafstein: But cherry pie is—well, I will just read you this; it was a great quote. It is me quoting myself. I said:

> Now, competition is about as Canadian in transportation policy as cherry pie à la mode. We import the recipe. The cherries off-season and even the artificial flavours come from the United States, and sometimes frozen pie.

In other words, we sort of very reluctantly imported an idea of competition. The market model of competition in the U.S. is a much more relevant one.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, okay. I guess we are not in disagreement. We cannot assume that there is a marketplace that can take over if you relieve the regulation, particularly, say, in the rail transport industry or something.

Mr. Grafstein: I will not accept that. I think that there can be more competition at the railway level.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, well I do not want to argue that. I mean that we do not have that clear market situation too often in Canada.

Mr. Grafstein: I accept that.

Mr. Crosby (Halifax West): Okay.

The other point is that I like your word "judicialization". Is that your word or can I use it, too?

Mr. Grafstein: You can use it.

• 1735

Mr. Crosby (Halifax West): I think there is a bigger prcblem than the mere imposition of cumbersome legal proceedings on the regulatory process. That word "judicialization" imports to me even more the worse enemy which is the developing idea that a board, a commission, can sit down, listen to both sides and come to the right decision in the matter as though they were some court finding a legal solution.

The Canadian Transport Commission Air Transport committee is an example of that when they were deciding an item like who should have the right to fly from Halifax to Toronto, between CP Air and EPA. There was no right or wrong decision to that, and to hear lawyers for one side and lawyers for the other and then to just go out and decide the issue on the policy of a person, Jean Marchand, whom most of us have forgotten was ever Minister of Transport, to me renders the process almost ludicrous. Would you agree that we should be concerned with this judicialization proces in terms of sidehearing and rendering a decision on that basis?

[*Traduction*]

Je suis donc d'accord avec vous. Je n'aime pas me citer moi-même mais je me souviens avoir dis que la concurrence au Canada est aussi canadienne que les tartes aux cerises.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Exactement.

M. Grafstein: Mais la tarte aux cerises est . . . laissez-moi vous lire la citation, c'est une citation remarquable, elle est de moi. J'ai donc dis:

> La concurrence en matière de politique et de transport est aussi canadienne que les tartes aux cerises à la mode. Nous importons la recette. Les cerises hors saison ainsi que la saveur artificielle nous viennent des États-Unis, et parfois même la pâte congelée.

En d'autres termes, c'est à contre cœur que nous avons importé l'idée de concurrence. Ce modèle de concurrence est beaucoup plus pertinent aux États-Unis.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que nous sommes à peu près d'accord. Nous ne pouvons pas partir du principe que les forces du marché sont en mesure de prendre la relève de la règlementation, et plus particulièrement dans des domaines comme l'industrie du transport ferroviaire.

M. Grafstein: Je ne suis pas d'accord. Je pense qu'il peut y avoir davantage de concurrences au niveau des chemins de fer.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, je ne veux vous contredire là-dessus. Je veux dire que ce n'est pas souvent au Canada que l'on retrouve une situation de marché aussi claire que cela.

M. Grafstein: Là, je suis d'accord.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien.

Le deuxième point, c'est que j'aime beaucoup le terme «judicialization» que vous utilisez. Ce mot est à vous ou puis-je l'utiliser moi aussi.

M. Grafstein: Vous pouvez l'utiliser.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que le problème va plus loin que le simple fait d'imposer des procédures judiciaires très lourdes dans le cadre du processus de réglementation. Le fait de parler de procédures judiciaires me fait penser à un danger plus grand encore, c'est de voir un conseil ou une commission siéger tranquillement, écouter les deux parties en présence et rendre une décision comme s'il s'agissait d'apporter une solution juridique à un problème posé devant un tribunal.

Le comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports nous en a donné l'exemple lorsqu'il a rendu une décision au sujet de savoir qui, de CP Air et d'EPA, aurait le droit de desservir la ligne Halifax/Toronto. Personne n'avait tort ou raison dans cette affaire, et le fait d'entendre les avocats des deux côtés argumenter le bien-fondé d'une décision de politique prise par une personne, Jean Marchand, dont on a presque tous oubliés qu'il a été un jour ministre des transports, m'apparaît totalement absurde. Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que l'on doit s'inquiéter de cette assimilation de la procédure judiciaire, les deux parties devant plaider leur cause devant un tribunal et une décision étant rendue par la suite?

[*Text*]

Mr. Grafstein: Well, are you saying that there was an undue interference in the decision-making process there?

Mr. Crosby (Halifax West): No, what I am saying is that there has been a lack of recognition of what some of the regulatory agencies have been actually doing. They have been pretending to decide the matter before them on some kind of policy process basis, whereas in fact it is simply a matter of administratively deciding what to do in the particular situation.

Mr. Grafstein: Well, I must say again that I have had experience between a number of committees, and the broadcasting one is a perfect example. They have had some hotly-contested applications and so on, and I have found that when there was enough public scrutiny and there were a lot of public interveners and there was a lot of interest, they made those decisions based on the balance of probabilities in front of them.

I can tell you of decision after decision where you could tell by the flow of questions back and forth that the commissioners, in effect, were moving back and forth as they were trying to come to grips with really tough questions; and you know, when you have competing groups, all of them, when you look at them, all look about the same, and so on. But I found, on balance, that that was the execption as opposed to the rule. Most of the decisions that I have come across, once they had everybody well-represented, really were tough decisions to come to, but you could not really quarrel with them. Or is that not what you are saying?

Mr. Crosby (Halifax West): No, I think we are talking about different things. My position is that a regulatory agency like the CTC Air Transport Committee is simply put there to decide what to do, without allowing anybody to conclude that their decision is the right decision as opposed to the wrong decision and as though they were the Supreme Court of Canada or some similar body.

The reason why I bring that up is because I feel that it is necessary to have some kind of an appeal process from a regulatory board . . .

Mr. Grafstein: A legal appeal?

Mr. Crosby (Halifax West): Yes; and you have not mentioned this.

Mr. Grafstein: I think a legal appeal is important on questions of law . . .

Mr. Crosby (Halifax West): No, no; I am sorry. No, not a legal appeal: an appeal provided for by the statute.

Mr. Grafstein: A political appeal to the Cabinet? Well, we talked about the appeal and on the whole I say that sometimes it just forces the committee to come back and do the proper decision. That is the best I have been able to find.

Sure, I believe in an appeal to the Cabinet on major policy issues but I would not like the Cabinet—and this is where the question of the independence of tribunals comes in—I would

[*Translation*]

M. Grafstein: Voulez-vous dire par là que l'on a fait preuve dans un tel cas d'une ingérence en ce qui concerne le processus de prise de décision?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, je dis que l'on n'accorde pas suffisamment d'intérêt à ce que les organismes de réglementation ont fait. Un certain nombre d'entre eux prétendent décider une question en fonction de certains types de politique alors qu'en fait il s'agit simplement de décider administrativement ce qu'il convient de faire dans une situation donnée.

M. Grafstein: Je dois répéter que j'ai fais l'expérience du fonctionnement d'un certain nombre de comités et celui de la radiodiffusion en est un bon exemple. Il est arrivé que des demandes chaudement contestées soient présentées à ce comité et je me suis aperçu que, lorsque l'intérêt du public était suffisamment éveillé, lorsqu'il y avait un grand nombre d'interventions publiques et de nombreux intérêts en jeu, les décisions étaient prises en fonction des probabilités.

Je pourrais vous citer d'innombrables décisions au cours desquelles les commissaires changeaient d'avis à chaque intervention à mesure qu'ils s'efforçaient de comprendre toutes les subtilités du problème. D'ailleurs, lorsque plusieurs groupes concurrents sont en présence, il est difficile de les différencier, tous ont l'air de présenter des arguments valables. La plupart des décisions que j'ai pu examiner étaient difficiles à prendre après avoir entendu toutes les parties en présence mais, finalement, on ne pouvait rien leur reprocher. Est-ce que cela répond à votre question?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, je pense que nous parlons de deux choses différentes. D'après moi, un organisme de réglementation tel que le Comité des transports aériens de la CCT est tout simplement là pour décider ce qu'il faut faire, sans laisser à quiconque la possibilité de juger du bien-fondé de ses décisions, en se prenant pour la Cour Suprême du Canada ou une institution de ce genre.

Je soulève cette question parce que je pense qu'il est nécessaire de disposer sous une forme ou sous une autre d'une procédure d'appel au sujet des décisions des commissions de réglementation . . .

M. Grafstein: Une procédure d'appel de type judiciaire?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, et vous n'en n'avez pas parlé.

M. Grafstein: Je pense qu'un appel de type judiciaire est important sur les points de droit . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, non excusez-moi. Je ne voulais pas parler de l'appel judiciaire mais d'une procédure d'appel prévue par la loi.

M. Grafstein: Une procédure d'appel politique auprès du Cabinet? Nous avons parlé de cette procédure d'appel en général et je pense qu'elle oblige la commission à revenir en arrière et à prendre la bonne décision. C'est la meilleure façon d'agir que j'ai pu trouver.

Donc, je suis tout à fait favorable à une procédure d'appel devant le Cabinet sur les grandes questions de politique mais je n'aimerais pas que le Cabinet, et c'est là que la question de

[*Texte*]

not like the Cabinet to substitute its judgment. If it is between A and B, I do not know if the Cabinet is any better off than the tribunal; but if it is between policy A and policy B, I can see the Cabinet saying that they want to really take a look at it; and I think that is the way Cabinet has really looked at it. If it has been a policy question, I think that they have dealt with it. If it has been a question between A and B, they have probably stayed away from it.

Mr. Crosby (Halifax West): Where we may want to make the recommendation that there should be appeals from the decisions of administrative or regulatory agencies, you do not necessarily object to or consent to . . .

Mr. Grafstein: I would not widen the appeal process. To look at the CRTC side, I would not widen the appeal process there. It is a very narrow appeal and I would keep it that way.

• 1740

Mr. Crosby (Halifax West): I just want to very quickly run down your recommendations which, I may say, cover the ground that we have dealt with with other persons and associations that have come before the committee.

On keeping the public informed, of course, I agree with you, but how do you keep the public informed of the subordinate legislation which forms a great part of the regulatory field?

Mr. Grafstein: Well, for instance, I know that some regulatory agencies do not even have consolidated regulations. If you want to get all the regulations in one place, it is difficult to get an up-to-date regulation. So I think that if you make a recommendation, at minimum, the consolidated regulations should be available. You should not be able to promulgate a regulation unless the regulations are in a book and they are available to the public in a consolidated form. At a minimum, I think that that would be an important advance.

Mr. Crosby (Halifax West): Okay.

On your second recommendation about appointments, I think we all have a problem there in terms of parliamentary review. We do not have a congressional system: the government of the day runs Parliament ultimately and a lot of us do not think that that is a good solution. But what would you think of more specification in the authorizing statute of the qualifications for an appointee?

Mr. Grafstein: I would rather have wider public scrutiny and less specification, because specification narrows the choices. For instance, if you happen to have been or were an executive or you own some shares in an airline, you would be exempted from being a regulator. So sometimes you end up going away from the field, even though there are some good and independent minds within the area that do not pertain. In other words, you tend to move away from a guy that happened to be working in the area. If you take a look at the CRTC, I do

[*Traduction*]

l'indépendance des organismes de réglementation intervient, leur substitue son jugement. Si l'on doit choisir entre A et B, je ne suis pas sûr que le Cabinet soit mieux placé que l'organisme de réglementation. Par contre si l'on doit choisir entre la politique A et la politique B, je peux très bien concevoir que le Cabinet souhaite intervenir, et c'est la politique qu'il a appliquée jusqu'à présent. Chaque fois qu'il a été question de politique, je pense que le Cabinet est intervenu. Chaque fois qu'il s'est agi de choisir entre A et B, il s'est probablement abstenu.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En supposant que nous recommandions la possibilité de faire appel des décisions prises par les corps administratifs ou les organismes de réglementation, vous n'êtes pas nécessairement pour ou contre . . .

M. Grafstein: Je n'élargirai pas quant à moi la procédure d'appel. Dans le cas du CRTC, je n'élargirai pas la procédure d'appel. C'est une possibilité d'appel très restreinte et qui devrait le rester.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je passerai rapidement en revue vos recommandations qui, je dois le dire, reprennent la plupart des questions soulevées par les différenes associations ayant déjà comparues devant ce comité.

Je suis d'accord avec vous, bien entendu, pour que le public soit informé, mais tenir au courant le public des législations secondaires qui constituent une grande partie du domaine de la réglementation?

M. Grafstein: Et bien, je sais par exemple qu'un certain nombre d'organismes de réglementation n'ont même pas de règlements consolidés. Lorsque l'on veut consulter tous les règlements existants en un seul et même endroit, il est difficile d'obtenir des règlements à jour. Je pense donc qu'une recommandation devrait prévoir au minimum que l'on puisse disposer de règlements consolidés. C'est ainsi que l'on ne pourrait promulguer un règlement que s'il figure dans un manuel mis à la disposition du public sous forme consolidée. C'est un minimum, mais je pense que ce serait là déjà un progrès.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien.

Passons maintenant à votre deuxième recommandation concernant les nominations. Je pense qu'il y a un problème en ce qui concerne le contrôle parlementaire. Nous n'avons pas un régime de type parlementaire, le gouvernement du jour dirige en fait le Parlement et nous sommes très nombreux à penser qu'il ne s'agit pas là d'une bonne solution. Que pensez-vous d'une loi d'habilitation précise concernant les qualifications des personnes nommées?

M. Grafstein: Je préfère un examen public plus approfondi car une loi précisant les qualifications requises réduit les possibilités de choix. Ainsi par exemple, si vous avez été directeur d'une compagnie aérienne ou si vous possédez des actions dans une société de ce type, il vous sera interdit de prendre la responsabilité de la réglementation. On sera donc obligé parfois de choisir des responsables ne connaissant absolument pas le domaine, alors qu'il existe des candidats intelligents, à l'esprit indépendant, auxquels on ne peut faire appel.

[*Text*]

not think there are any broadcasters now that sit on the CRTC. I think there should be a better balance.

So I come away saying that the restrictive covenants, if you will, almost restrict people from coming on. I would rather diminish those a little bit and exchange that for a public scrutiny, and to say, "Look it, he went through the bath of fire; here are what his interests are; here is what his background is". I would rather trade it off, if that was a trade-off. Maybe it is not a practical one, but I would rather go that route: less restrictions; less job specifications; a little bit more public scrutiny.

Mr. Crosby (Halifax West): Just on your third recommendation, the sunset clause, or death clause as you call it: I think that may be applied in some situations but not generally.

On parliamentary budget, control: I do not think we are ready for regulatory budgets.

Independent audience counsel: that is very interesting. Other people have mentioned that. What do you think of the danger that any person in that situation eventually becomes a tool of the system and does not function as an independent adviser?

Mr. Grafstein: If I might, I think I should tell you two things about that. First of all, the origins of my concern about that, because I do not act for public interest bodies: I usually act for people that are regulating.

Now, having said that an been at odds many times and violently disagreeing with consumer advocates, I still feel that they are a very important part of the function. In other words, if you are going through a public process, you have to go through the bath of an independent scrutiny. Too often, the CRTC counsel or the CTC counsel is too restricted in the scope that he is given by the regulator. I think an independent counsel sitting there would add another check. It is another bath of fire that somebody who wants a privilege or is seeking to maintain a privilege has to go through.

Now, let me give you just a bit of a story on . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Sorry, we are under time constraints here, as far as our questioning is concerned.

Mr. Grafstein: Well, I think this is relevant because it goes to the question of policy, and it will take only another minute or so.

I was involved in the drafting of the Department of Consumer and Corporate Affairs Act when it was established and one of the things that was a recommendation at that time and that I helped insert in the first drafts was an office of a consumer advocate in the Department of Consumer and Corporate Affairs. The draft legislation went back and forth between the various departments and Justice kept knocking out this clause, and the clause was essentially to establish,

[*Translation*]

En d'autres termes, on en vient à rejeter tous ceux qui connaissent le domaine. Prenons le cas du CRTC, je ne pense pas qu'il y ait à l'heure actuelle de radiodiffuseurs qui siègent au sein de ce conseil. Ce n'est pas normal.

Voilà pourquoi je dis que les restrictions légales empêchent souvent les gens qualifiés de se présenter. Je préfère donc ne pas être trop strict là-dessus et m'en remettre plutôt à un examen public et pour dire: «Voilà, le responsable n'a rien à cacher au public, voilà quels sont ses intérêts, voilà quelle est sa formation». J'adopterai plutôt ce genre de compromis si c'était possible. Peut-être est-il impossible de la mettre en pratique mais je préfère toutefois envisager ce genre de solution: moins de restrictions; moins d'exigences concernant les qualifications du poste, plus d'examen public.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Au sujet de votre troisième recommandation, qui porte sur la clause d'expiration, je pense qu'il est possible de l'appliquer dans certains cas mais non de manière générale.

Au sujet du contrôle parlementaire du budget, je ne pense pas que nous soyons prêts à adopter des budgets réglementaires.

La création d'un avocat indépendant lors des audiences est très intéressante. D'autres personnes on mentionné cette possibilité. Ne pensez-vous pas que cette personne risque de devenir en fin de compte un instrument du système et de ne plus jouer son rôle de conseiller indépendant?

M. Grafstein: J'aimerais, si possible, vous dire deux choses à ce propos. Je voudrais tout d'abord vous préciser d'où provient mon inquiétude parce qu'en règle générale je n'interviens pas pour le compte d'organismes de défense des intérêts publics mais pour les responsables de la réglementation.

Ceci étant dit, et après m'être opposé de nombreuses fois aux avocats des consommateurs alors que nous étions violemment en désaccord, je persiste à croire qu'ils jouent un rôle important dans le système. Pour être plus précis, chaque fois que l'on a une procédure publique il faut se soumettre aux aléas de l'examen indépendant. Trop souvent, la marge de manœuvre de l'avocat du CRTC ou de la CTC est trop limitée par le responsable de la réglementation. J'estime qu'un avocat indépendant permettrait d'assurer un contrôle supplémentaire et c'est le genre d'aléas auxquels doit se soumettre celui qui désire obtenir un privilège ou le conserver.

Laissez-moi vous raconter une petite histoire au sujet de . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi de vous interrompre mais notre temps est limité pour poser des questions.

M. Grafstein: Je pense que c'est utile car cela nous ramène à la question des politiques. Je n'en n'aurai que pour une minute.

J'ai participé à la rédaction de la Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations et j'ai contribué à l'époque à faire inclure dans les premières rédactions de la Loi une recommandation voulant que l'on institue au sein du ministère de la Consommation et des Corporations un office de protection du consommateur. Les rédactions successives de la Loi ont fait plusieurs aller-retour entre les différents ministères et le ministère de la Justice supprimait systématiquement la clause

[*Texte*]

within the confines of the Department of Consumer and Corporate Affairs, a consumer advocate.

• 1745

The argument that was made at that time, which I disagreed with, was: how can you have responsible government on the one hand—ministers responsible to Parliament on the one hand—and then have a consumer advocate who could go and attack the wheat board or the milk board, or whatever, in the consumer interest, granted, I am in favour of an independent council.

Forgive me for taking an extra minute or two but I think it is an important part of history, and you will find tremendous bureaucratic objection to that particular proposition.

Mr. Crosby (Halifax West): I should make it clear that it is I who am under the time restraint.

Mr. Grafstein: I am sorry, excuse me.

Mr. Crosby (Halifax West): We have a certain amount of time allotted.

The Chairman: This will have to be your last question.

Mr. Crosby (Halifax West): That is exactly what I mean. The chairman has told me that this is my last question.

The Chairman: We will have a second round, Howard.

Mr. Crosby (Halifax West): I was not concerned with your concept because a much more important recommendation that you make is that of regulatory auditor, which we have had presented to us before in the form of suggestions of an ombudsman-type of officer who would review regulations.

Mr. Grafstein: This is different than that concept. This is not an ombudsman concept.

Mr. Crosby (Halifax West): Okay. Let us take the auditors.

I have dealt, on the committee on public accounts, with the Auditor General and his problems, and one of the things that he says is that he cannot function effectively as an auditor general without a system in place that requires disclosure of information; and I would suspect, and would mention to you, Mr. Grafstein, that that may not work in itself unless the regulatory auditor then puts into operation a process by which regulations are exposed . . .

Mr. Grafstein: I accept that: I think there should be a pre-established performance index; and once you have a

[*Traduction*]

de l'institution d'un office de protection du consommateur au sein du ministère de la Consommation et des Corporations en disant à l'époque, une chose avec laquelle je n'étais pas d'accord, que l'on ne pouvait pas avoir d'un côté un gouvernement responsable et des ministres responsables envers le Parlement et, de l'autre, un office de protection des consommateurs qui pouvait se permettre d'attaquer la commission du blé ou du lait, etc., dans l'intérêt du consommateur.

J'ai dis à l'époque que cette distinction ne se justifiait pas, qu'il s'agissait simplement d'éveiller l'intérêt public et qu'il appartiendrait toujours en fin de compte à l'organisme de réglementation de prendre les décisions. Les personnes plus sages et, je dirais, conservatrices, sont toutefois restées sur leur position et ont dit: «Pas d'office de protection du consommateur». Je pense que cette attitude a été rétrograde. Je maintiens donc qu'il ne faut pas que ces choses soient financées publiquement. Lorsque des organismes d'intervention reçoivent des fonds publics, il leur est difficile de continuer à œuvrer dans l'intérêt du consommateur. Dans certains cas précis, lorsque d'importants privilèges sont accordés, je suis favorable à un avocat indépendant.

Excusez-moi d'avoir consacré une minute supplémentaire ou deux à cette question mais je pense qu'il s'agit là d'un point d'histoire important et que, sur ce point, vous devrez faire face à une sérieuse opposition de la part des bureaucrates.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais qu'il soit clair que c'est moi qui suis limité par le temps.

M. Grafstein: Ah, excusez-moi.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Nous disposons d'un certain temps qui nous est alloué.

Le président: Ce sera votre dernière question.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est bien ce que je vous disais. Le président me signale que c'est ma dernière question.

Le président: Nous aurons un deuxième tour, Howard.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je me pose des questions au sujet de cette notion étant donné que vous nous faites une recommandation beaucoup plus importante en parlant d'un vérificateur de la réglementation, qui nous a déjà été proposé sous la forme d'un médiateur chargé de revoir la réglementation.

M. Grafstein: Les deux notions sont différentes, il ne s'agit pas ici d'un médiateur.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Très bien. Parlons du vérificateur.

J'ai eu à connaître au sein du Comité des comptes publics des problèmes du vérificateur général. L'une des choses qu'il nous a dites c'est qu'il lui est impossible d'exercer normalement ses activités en tant que vérificateur général en l'absence d'un système exigeant une certaine divulgation de l'information et je crains, je vous pose la question, M. Grafstein, que l'on ne puisse penser à instituer la charge de vérificateur de la réglementation si l'on ne dispose pas d'un certain système d'information sur les règlements . . .

M. Grafstein: Je suis d'accord avec vous; je pense qu'il faudrait établir à l'avance un indice de rendement et que le

[*Text*]

performance index—and I would suggest what the parameters of that performance index shoul be—then the regulatory auditor says, "Okay. Based on the number of applications, speed, effectiveness, timeliness . . .": there are a number of parameters, and he can grade them.

That is the type of overview I mean, and most of that information could be placed in a statistical sort of index. A performance index could be established for each agency: it will be different for each agency. And I do not think it will be that difficult. In other words, I am not talking about minute things: I am thinking of broad major problems.

The Chairman: Howard, with your permission, we could come back to you on a supplemental round.

Mr. Anguish, please.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

You have talked in your recommendations about the death clause or, as some refer to it, the sunset legislation, on many of the regulations that come into effect.

Mr. Grafstein: I prefer the word "death" as opposed to "sunset".

Mr. Anguish: Okay. We will use the word "death", then—the death clauses.

The fears that I have heard come up from some of the departments and agencies that govern regulations was that sometimes a regulation is overlooked, and when it comes to the end of a period where they have many regulations that are going to die in the very near future, this could have very detrimental effects on the economy of the country, on the workings of some of the businesses or some of the agencies that are regulated.

I would like to have your comments on that, as to what the harmful effects are of the death clause; and whether you have weighed those against the benefits; and how you would arrive at recommending a death clause for all the regulations?

Mr. Grafstein: Well, let me start with the Bank Act. I think that to have a ten-year review of the Bank Act is of vital importance to the country, and it may very well be that by deferring it, we may be furthering the public interest; but I do not think so, in my view.

All of these recommendations entail risk and costs, and I do not make them lightly; but I would rather, on balance, say that a regulation which is so broad should have to have a scrutiny. It means that, fine, some of these things will be rubber-stamped back into law I accept that; but it will still require that somebody, quite independent of everything else he is doing in government, sit down once every five years or once every ten years and say, "Hey, do we really need this? Do we really need that?" That is, in effect, effective regulation. So I recognize the dangers but, on balance, I would say that I would rather import that than have a free-form type of regulation.

[*Translation*]

vérificateur se prononce ensuite en fonction de critères tels que le nombre de demandes, la rapidité, l'intervention, l'efficacité, le respect des délais . . .» Il y a un certain nombre de paramètres comme cela et il pourra les classer.

Voilà le genre de contrôle que j'envisage, et la plupart des informations pourraient être exprimées sous forme statistique. Un indice de rendement pourrait être établi pour chacun des organismes; il serait différent suivant les organismes. Je ne pense pas que cela soit difficile. D'ailleurs, je ne me réfère pas à des détails; je pense aux problèmes majeurs.

Le président: Avec votre permission, Howard, je reviendrai à vous plus tard. Je donne la parole à M. Anguish.

Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

Vous nous avez parlé dans vos recommandations de la clause d'expiration, que certains appellent législation de temporarisation, concernant nombre de règlements qui entrent en vigueur.

M. Grafstein: Je préfère parler «d'expiration» plutôt que de «temporarisation».

M. Anguish: Bien. Nous parlerons donc d'expiration.

De nombreux ministères et organismes chargés de faire appliquer des règlements nous ont dit qu'ils craignaient que l'on ne sous-estime l'importance des règlements au moment où ils viennent à expiration et que cela ait des effets très préjudiciables sur l'économie du pays, sur le fonctionnement de certaines entreprises et sur les activités de certains organismes réglementés.

J'aimerais que vous nous précisiez quels sont à votre avis les dangers de la clause d'expiration et s'ils sont compensés largement par ces avantages. Pour quelle raison recommandez-vous qu'une clause d'expiration figure dans l'ensemble des règlements?

M. Grafstein: Je commencerai par la Loi sur les banques. Je pense qu'une révision de la Loi sur les banques tous les dix ans revêt une importance fondamentale pour le pays; il est possible que l'on agisse dans l'intérêt du public en repoussant cette révision, mais je ne le pense pas.

Toutes ces recommandations ont leurs risques et leur coût et je ne les fais pas à la légère, mais je suis persuadé que, tout bien compté, une réglementation aussi large doit être réexaminée périodiquement. Je sais bien qu'une grande partie de la réglementation va être reconduite telle qu'elle dans la loi mais j'accepte cet inconvénient car il faudra quand même qu'un corps indépendant, quel qu'il soit, se penche tous les cinq ans ou tous les dix ans sur ce genre de chose et se demande: «Est-ce nécessaire? Avons-nous vraiment besoin de cela?». C'est ce qui fait, dans la pratique, une réglementation efficace. Je reconnais les dangers d'une telle façon de procéder mais, tout bien réfléchi, je suis prêt à les accepter plutôt que d'avoir une réglementation à durée illimitée.

[*Texte*]

• 1750

If you look at the Food and Drugs Act, there is stuff in there that you could clean out. There is stuff in the CRTC regulations that you could clean out. Nobody has the energy or the requirement to do it.

Death clauses are like a closing date. Lawyers know that they have got to put all their pieces of paper together by a closing date. I think regulators should be in the same boat—and I do not think there would be any cost to the public interest.

Mr. Anguish: Accepting the fact that some of them would be, in fact, rubber-stamped, though, could we not just have a systematic review of all regulations as opposed to a death clause?

Mr. Grafstein: No. If you have any experience with uniform law reform commissioners across the country, you will know that we have been reforming the Canada Corporations Act, and it goes on and on and on and on; the Copyright Act: on and on and on and on. Copyright should be changed—it should be changed. We have outmoded copyright principles in this country: they should be changed. You will not get it without death clauses. There is an inertia built into the bureaucracy where they think that major issues should provide an excuse from dealing with daily issues. It happens in Ottawa every day. this is the only way to bring it to account.

Mr. Anguish: So you feel in your own mind that you have come up with this recommendation after weighing all the pluses and all the minuses?

Mr. Grafstein: I recognize the dangers but it is all the lesser of two evils. This is the least of a number of evils, in my view.

Mr. Anguish: Your next statement also concerns me a little bit. The parliamentary budgets—we have referred to them as regulatory budgets; and I was wondering if we were, in fact, talking about the same thing.

Mr. Grafstein: The same thing.

Mr. Anguish: Well, we will call it a regulatory budget, I guess.

Mr. Graftstein: Yes. The annual budget of a regulatory tribunal.

Mr. Anguish: We have been dealing with that under the assumption that it would include the cost to the regulated, the cost of enactment . . .

Mr. Grafstein: No, I do not mean that. I mean the cost—the annual appropriation, if you will—for a regulatory tribunal. Five million, ten million—whatever that dollar amount is. I think that is the time when you sit down . . .

Mr. Anguish: Yes, okay.

Mr. Crosby (Halifax West): But you say "indirect costs".

[*Traduction*]

Il y aurait par exemple beaucoup de choses à élaguer dans la Loi sur les aliments et drogues ou dans la réglementation du CRTC. Personne n'a l'énergie ou la volonté de le faire.

Les clauses d'expiration opèrent comme les dates limite de clôture; les avocats savent qu'il faut que tous leurs documents soient prêts avant la date limite de clôture. Je ne vois pas pourquoi les responsables de la réglementation ne seraient pas tenus aux mêmes obligations et je ne pense pas que l'intérêt public aurait a en souffrir.

M. Anguish: Si vous admettez que dans les faits un certain nombre de règlements seront reconduits tels quels, pourquoi ne pas les réviser systématiquement plutôt que de prévoir une clause d'expiration?

M. Grafstein: Non. Si vous aviez œuvré en compangie des commissaires de la réforme du droit uniforme dans ce pays vous sauriez que l'on a réformé la Loi canadienne sur les sociétés, et que çà n'en finit pas, la Loi sur le droit d'auteur, et que çà n'en finit pas, alors que, par exemple, la Loi sur le droit d'auteur devrait être changée, il faut qu'elle soit changée. La notion de droit d'auteur telle qu'elle est appliquée dans ce pays est dépassé, il faut qu'elle soit changée. On ne peut y parvenir en l'absence de clauses d'expiration. Il y a une certaine inertie de la bureaucratie qui veut que les grands problèmes soient une excuse pour ne pas traiter les affaires courantes. On en voit un exemple à Ottawa tout les jours. C'est là la seule manière d'y porter remède.

M. Anguish: Pensez-vous en être venu à votre conclusion en ayant pesé exactement le pour et le contre?

M. Grafstein: J'ai mesuré tous les dangers mais, entre deux mots, choisissons le moindre. A mon avis, il y a d'ailleurs un certain nombre d'autres dangers beaucoup plus grands qui nous guettent.

M. Anguish: La déclaration que vous faites par la suite m'inquiète quelque peu. Vous nous parlez de budget parlementaire alors que nous parlons de budget de la réglementation; je me demande si nous parlons de la même chose.

M. Grafstein: C'est la même chose.

M. Anguish: Nous parlerons donc de budget de la réglementation, j'imagine.

M. Grafstein: Oui, c'est-à-dire du budget annuel de l'organisme de réglementation.

M. Anguish: Nous sommes partis à ce sujet de l'hypothèse que l'on tiendra compte du coût que cela suppose pour les assujettis à la réglementation, du coût de l'élaboration . . .

M. Grafstein: Non, ce n'est pas ce que je veux dire. Je veux parler du coût du crédit budgétaire accordé annuellement à un organisme de réglementation. Cinq millions, dix millions de dollars, je ne sais pas. Je pense qu'il faut se mettre à réfléchir . . .

M. Anguish: Oui, d'accord.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous nous parlez pourtant de «coûts indirects».

[*Text*]

Mr. Grafstein: Well, when I say "indirect costs", I do not mean the cost to the consumer—I should clarify that. I really mean the cost to the taxpayer.

The Chairman: You mean, the direct expenses of the tribunal?

Mr. Grafstein: Yes, the direct expenses of the tribunal. If there is to be an overview there, I am more concerned with the one than the other. I have imported two ideas there, you are quite right—I am more concerned with one than the other. The other one would be much more difficult to measure.

Mr. Anguish: The cost on the regulated—what are your views on that? Should there be regulatory budgets there as well?

Mr. Grafstein: Well, I saw your recommendations and some of the comments with respect to that, and I am of two minds on that. I mean, I know that if, for instance, at CRTC, you increased Canadian content, it is going to cost—it is going to cost more money: the direct cost of the thing. I would say that if there is a determination of public interest that it should cost more, I am in favour of it.

If you are worried about the secondary cost, the unintended cost of regulation, the cost of maintaining regulatory files and all the rest of it, I think that that should be scrutinized. I am less concerned about that. I know some people are very, very concerned about «cost of regulation», bureaucratic red tape and all the rest of it, but I am not all that concerned about that. Some are, and I am not undermining what they are saying; but that is not one of my priorities.

• 1755

Mr. Anguish: I would like to take this just a bit further. The suggestion is that the federal government should produce and that Parliament should give approval to a regulatory budget that establishes limits on the level of costs that any department or agency can impose on the private sector through its regulatory activities.

Mr. Grafstein: Look, I am speaking against my own interest here but I think it is important to get a candid view.

It does cost a lot for regulation, there is no question about it, but I can tell you that sometimes—in the public interest, and even though it costs a lot of dollars—sometimes I think it is important to extend regulation. The problem with that theory, which is a sound theory, but the problem with that theory is that somehow people are going to be focused on the cost, aside from the public benefit. There is a whole debate in Parliament about, "Gee, the CBC: $500 million". You know, if I hear that again from anybody who is a responsible Canadian, I will say, "Five hundred million dollars—so what?" with all due respect to the late and lamented C. D. Howe, may he rest in peace.

To focus on the dollars without looking at the public good, to my mind, is not the way a national government should work. Dollars are important—so I made that comment because I am mindful of my business responsibility.

[*Translation*]

M. Grafstein: Quand je parle de «coûts indirects», je ne me réfère pas au coût pour le consommateur. J'aurais dû préciser ce point. Je parle du coût pour le contribuable.

Le président: Vous entendez donc par là les dépenses directes de l'organisme de réglementation?

M. Grafstein: Oui. S'il doit y avoir un contrôle, je me préoccupe davantage d'un cas que de l'autre. Dans le deuxième cas, l'évaluation sera beaucoup plus difficile à faire.

M. Anguish: Soit en ce qui concerne le coût pour les personnes assujetties à la réglementation. Quelle est votre opinion à ce sujet? Doit-on prévoir là aussi les budgets de la réglementation?

M. Grafstein: J'ai pris connaissance de vos recommandations et d'un certain nombre d'observations qui ont été faites à ce propos et j'hésite à me faire une opinion. Je sais par exemple que si l'on veut augmenter le contenu canadien au CRTC, il faudra davantage d'argent, c'est le coût direct de la chose. Si l'on détermine qu'il est dans l'intérêt public qu'il en coûte davantage, je suis tout à fait favorable à cette façon de faire.

Si l'on parle maintenant des coûts secondaires, des coûts non prévus de la réglementation, le fait de devoir tenir des dossiers de réglementation et ce genre de chose, je pense qu'il convient d'examiner la question mais je m'en préoccupe moins. Je sais qu'un certain nombre de gens s'inquiètent beaucoup du «coût de la réglementation», des paperasseries administratives et des formalités de toute nature, mais ce n'est pas un de mes sujets de préoccupation. Certains s'inquiètent à ce sujet, je les comprends, mais ça ne fait pas partie de mes priorités.

M. Anguish: Allons un petit peu plus loin. Il s'agit de faire en sorte que le gouvernement fédéral élabore, et que le Parlement approuve, un budget de la réglementation plafonnant les coûts qu'un organisme ou qu'un ministère donné est en mesure d'imposer au secteur privé par l'entremise de sa réglementation.

M. Grafstein: Écoutez, ce que je vais vous dire est contraire à mon intérêt mais je pense qu'il est important de dépassionner le débat.

La réglementation est coûteuse, on ne peut le nier, mais j'affirme que dans l'intérêt du public, même s'il faut y consacrer une grande quantité de dollars, il est parfois important d'étendre la réglementation. Cette théorie a ses mérites mais la difficulté c'est que les gens vont se braquer sur les coûts, sans considérer l'intérêt public. Tout le monde parle au Parlement des 500 millions de Radio-Canada. Si j'entends encore un canadien responsable me mentionner ce chiffre je lui dirai: «Cinq cents millions de dollars, et alors» avec tout le respect que je dois à notre regretté C. D. Howe, que Dieu ait son âme.

A mon avis, ce n'est pas en regardant les sommes dépensées sans tenir compte de l'intérêt public qu'un gouvernement national fait preuve de responsabilité. Bien entendu, la question monétaire est importante et je ne fais cette observation

[*Texte*]

Mr. Anguish: Good. I am in total agreement with you on that.

I have a couple of other questions that I would like to ask you that do not really have anything to do with what you have raised in your presentation to us. One is—what was that?

Mr. Grafstein: It was a comment about government advertising. I have nothing to do with government advertising. I have to deal with other forms of advertising but not government advertising.

Mr. Anguish: One question is about the idea of funding public interest groups so that they can take an active part as interveners. The three areas that we have heard about would be, first, funding public interest groups directly from a government department or agency; a second one would be funding those public interest groups through a central group within government; and a third, funding a public interest advocate to intervene on behalf of public interest groups. Do you favour such funding, and if so, through what means? Or do you have an alternative to that?

• 1800

Mr. Grafstein: Well, no.

First of all, I do not think that a public interest advocate, outside the regulatory sphere, should get any dollars from government unless he can go and satisfy some people in the private sector that what he is doing is worthwhile. In other words, I believe in matching grants. If he can go and raise, say, $100,000 for a public interest advocacy first, then I think he should be entitled to matching grants. In other words, he must justify to at least some taxpayer that what he is doing is going to be worthwhile.

The Chairman: Are you referring to one individual or a group there?

Mr. Grafstein: Either a group or an individual.

Mr. Anguish: This is for the whole funding concept?

Mr. Grafstein: For the whole funding concept, I believe in matching grants.

As to the concepts I have mentioned here, I think it should be the tribunal's responsibility to set up a separate office, as they do in the United States where they have the public defender. I think there should be a consumer advocate in certain of these agencies.

I know that one of the members here appeared with me before the CTC, and I think it would have been very good for the public interest interveners if, in fact, there had been a strong and independent consumers' advicate participating in those processes. We would have ended up saving, I think, a lot of time and effort and energy.

So, I believe in both. If you can get an outside public intervener and he can get matching grants, fine; but I think that in key areas, where there is a social policy involved, or a

[*Traduction*]

que parce que j'ai conscience de mes responsabilités professionnelles.

M. Anguish: Très bien. Je suis totalement d'accord avec vous sur ce point.

J'ai deux ou trois autres questions à vous poser qui n'ont pas grand chose à voir avec ce que vous nous avez dit lors de votre intervention. L'une est: «Qu'est-ce que cela?»

M. Grafstein: C'est un commentaire au sujet de la publicité du gouvernement. Je n'ai rien à voir avec la publicité du gouvernement. Je m'intéresse à d'autres formes de publicité mais pas à la publicité du gouvernement.

M. Anguish: L'une d'entre elles porte sur le financement des groupements d'intérêt public pour qu'ils puissent intervenir de manière active. Trois types de solutions nous ont été proposés: Un financement direct des groupements d'intérêt public par l'entremise d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement, le financement des groupements d'intérêt public par un service central du gouvernement et, enfin, le financement d'un défenseur de l'intérêt public chargé d'intervenir au nom des groupements d'intérêt public. Êtes-vous en faveur d'un tel financement, et par quel moyen? Avez-vous une autre solution à proposer?

M. Grafstein: Non.

Tout d'abord, je ne pense pas qu'un défenseur de l'intérêt public étranger au domaine de la réglementation puisse bénéficier des dollars du gouvernement à moins de pouvoir convaincre certaines parties du secteur privé qu'il accomplit une œuvre utile. En d'autres termes, je suis partisan d'une subvention équivalente aux sommes déjà recueillies. Si quelqu'un est en mesure de recueillir $100,000 pour défendre les intérêts du public, je pense qu'il devrait pouvoir bénéficier d'une subvention équivalente. Il faut qu'il puisse justifier que certains contribuables au moins estiment que son travail est utile.

Le président: Faites-vous allusion à un groupe ou à une personne ici?

M. Grafstein: A l'un ou à l'autre.

M. Anguish: Ceci s'appliquerait à l'ensemble du financement?

M. Grafstein: A l'assemble du financement, je suis partisan de cette formule.

Pour en revenir au principe que j'ai indiqué, j'estime qu'il appartiendra à l'organisme de réglementation d'instituer un bureau indépendant comme cela se fait aux États-Unis lorsque l'on a un défenseur de l'intérêt public. Il faut qu'un certain nombre de ces organismes ait un avocat des consommateurs.

Je sais que l'un des membres de ce comité a comparu avec moi devant la CCT et j'estime qu'il aurait été très bon, dans l'intérêt du public, qu'un avocat des consommateurs déterminé et indépendant ait pu intervenir. On pourrait pu ainsi économiser beaucoup de temps et d'énergie.

Je suis donc partisan des deux formules. D'une part, un défenseur extérieur des intérêts publics qui pourrait obtenir des subventions en fonction de l'argent qu'il aura recueilli par

[*Text*]

consumer policy involved, I like the idea of an independent counsel with an independent budget.

Mr. Anguish: I believe Mr. Berger has a supplmentary question to ask.

Mr. Berger: Yes, a supplementary question.

We have seen a group, the Consumers' Association of Canada, who have, really, a laudable program, the regulated industries program, and they have explained to us some of their efforts in raising funds and the difficulties they have, because, you know, an increase of $3 or $4 on somebody's phone bill is a pretty remote interest but when you add it all up together, it adds up to a lot.

So the question is that basically they have said: "Look, we cannot . . ." and I think that this is the message that they were giving us, but you can correct me if I am wrong, anybody here . . . "we cannot go out and raise any substantial amounts of money". Therefore if we take your principle of matching grants, they are going to go out of business if that were the recommendation we were to make on that and our recommendations were adopted.

Mr. Grafstein: There is a consumer advocate, or a public advocate, who has sought my assistance in lobbying, if you will, government agencies to give him funds, and I have done that, even though he has been a vitriolic and hot adversary with me before a number of tribunals.

Maybe the Consumers' Association of Canada, because of history, should be dealt with as a different cast. I am talking about other people. There are a number of organizations springing up across the country, and they may say that they are legitimate and that they want to get some dollars. I think that they should have to show that they have got some sizeable dollars that they have been able to gather before.

Mr. Berger: Some people have suggested to us a number of criteria to determine whether a group like that should get funding, based upon their track record, as you say: their history, the responsibility they have shown, and so forth. If we could develop some principles like that on which to base core funding, would you go along with that?

Mr. Grafstein: I would agree with that, yes.

Mr. Berger: Okay.

Mr. Anguish: I have one final question, Mr. Chairman. The question concerns the concept that was brought to us by the Canadian general standards board and it is the idea of voluntary consensus to set standards whereby the regulated and any interveners could get together and work out a regulation together—that they would arrive at that by consensus, with maybe sometimes each side having to compromise a bit to arrive at that; and that once they would arrive at that, that that becomes the government's regulation. Do you feel that that is a workable solution to some of our regulations?

[*Translation*]

ailleurs et, dans certains secteurs particuliers qui font intervenir des politiques sociales ou des politiques touchant le consommateur, j'aimerais qu'un avocat indépendant ayant un budget indépendant puisse intervenir.

M. Anguish: Je pense que M. Berger a une question supplémentaire à poser.

M. Berger: J'ai en effet une question supplémentaire à poser.

Nous avons eu l'occasion d'entendre l'Association canadienne des consommateurs dont le programme, qui s'intitule «programme des industries réglementées», est tout à fait remarquable. Cette association m'a fait part de ses difficultés à recueillir des fonds car, bien sûr, lorsque l'on s'occupe d'affaires qui, au niveau individuel, ne représentent peut-être que 3 ou 4 dollars sur une note de téléphone, il est difficile d'intéresser le public alors que les sommes totales en jeu peuvent être considérables.

Donc, cette association nous dit en substance, quelqu'un d'entre vous me corrigera si je me trompe, «nous ne pouvons tout simplement pas nous adresser au public et recueillir de grosses sommes d'argent». Si donc, on adopte le principe des subventions équivalentes aux fonds recueillis que vous préconisez, cette association n'ira pas loin.

M. Grafstein: Il m'est arrivé de prêter assistance à un défenseur des intérêts du public et des consommateurs qui voulait faire pression sur certains responsables, et pourtant je l'avais eu comme adversaire acharné devant un certain nombre d'organismes de réglementation.

Peut-être pourrait-on envisager d'accorder un traitement d'exception à l'Association canadienne des consommateurs, pour des raisons historiques. Je parle d'autres organisations, de celles qui apparaissent de toute part dans le pays et qui vont nous dire, je défends des intérêts légitimes et je veux être subventionnée. J'imagine qu'il faudrait qu'elles soient d'abord en mesure de nous prouver qu'elles ont pu déjà recueillir quelques dollars au préalable.

M. Berger: On nous a déjà proposé un certain nombre de critères nous permettant de déterminer à quel moment le financement d'un tel groupe est justifié en fonction de ce qu'il a réalisé dans le passé, de son histoire comme vous dites, de son sens des responsabilités, etc. Seriez-vous d'accord avec de tels critères de financement à la base?

M. Grafstein: Oui, je serais d'accord.

M. Berger: Très bien.

M. Anguish: Je voudrais poser une dernière question, monsieur le président. Cette question a trait à la notion que nous a exposé l'Office des normes générales du Canada, soit celle d'un processus d'établissement des normes par consensus aux termes duquel les responsables de la réglementation et les personnes qui sont assujetties à celle-ci se réunissent et parviennent à une formulation définitive par consensus en faisant les concessions qui s'imposent. Une fois que la norme a été élaborée de cette façon, elle devient propre au gouvernement.

[*Texte*]

Mr. Grafstein: I certainly would say that that is a good mechanical way of getting some input; but once that is done, I still believe that there should be a public process involved because I think that is where you need the check. Sometimes it is the captive industry, in effect, ending up getting the type of result that it wants. I still think it should go through that sort of public process.

• 1805

Mr. Anguish: Do you not feel that the public interest could be well enough represented by the interveners who would come into that meeting to try and gather the consensus?

Mr. Grafstein: Sometimes yes; sometimes no. I mean, it depends; it very much depends.

You know, when Khrushchev first brought a five-year plan to Stalin—and this is another two-second story—Stalin sat there for hours on end while Khrushchev laid out the plans about how he was going to industrialize the country and how he had the agricultural plans all in place. It was a five-year plan—and he went on and on and on. And Stalin listened for about five or six hours. Finally, he took all the plans and threw them on the table, and said: "Okay, Khrushchev; I understand the plans, but what about the men?"

So my response to that is, yes, that might work in some instances, but it depends on the people. If they are good people, yes; if they are not good people, it will not work—it could hurt.

Mr. Anguish: Okay.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, Mr. Grafstein, I would just like to go back to what you have enumerated as your recommendation number seven, the regulatory auditor. I have become convinced, after listening to representations at this committee, that there has to be some kind of a super officer or person or agency to review regulations *ex post facto*, as they exist and as they are, to respond to complaints about the application of the regulations and to review . . .

Mr. Grafstein: That is not quite my concept.

Mr. Crosby (Halifax West): Right; but you are not too far off that.

Mr. Grafstein: Well, I am. I do not mean to interrupt but let me differentiate.

I do not think there should be an ombudsman to overview overview. Once you have gone through the regulatory processes, at a public policy hearing you have gone through it, I say that that is the end of it. Then at that stage, let us now see if the regulators are effectively dealing with those standards.

I do not believe in a super regulator, because that guy, that ombudsman, will start establishing standards across the whole board because of the problems he will have.

[*Traduction*]

Pensez-vous qu'il est possible de mettre cette solution en pratique?

M. Grafstein: Je pense sans aucun doute qu'il s'agit là d'une bonne technique d'intervention mais, cela dit, j'estime qu'il faut encore prévoir un certain type de procédures publiques car c'est là, à mon avis, que doit se faire le contrôle. Parfois, il s'agit d'une industrie repliée sur elle-même qui pourrait ainsi obtenir les résultats qu'elle désire. Il faut donc qu'il y ait une certaine procédure publique.

M. Anguish: Ne pensez-vous pas que l'intérêt public pourrait être parfaitement représenté par les tiers qui se joindraient à cette procédure afin de s'efforcer d'obtenir un consensus?

M. Grafstein: Dans certains cas, oui; dans d'autres non. Ça dépend; vraiment, ça dépend.

Vous savez, la première fois que Khrushchev a présenté un plan quinquennal à Staline, je vous promets que cette histoire sera courte, Staline est resté ainsi pendant des heures à écouter Khrushchev lui exposer son programme en lui expliquant qu'il allait industrialiser le pays et que la planification agricole était prête. Il s'agissait d'un plan quinquennal, l'exposé durait et Staline a écouté pendant cinq ou six heures. Il a fini par jeter tous les plans sur la table et par dire: c'est bien, Khrushchev, je comprends les plans, mais les hommes qui vont les appliquer?»

Ma réponse est donc la suivante: «Oui, dans certains cas cela va fonctionner, dans d'autres non, cela dépend des gens. Si les gens sont qualifiés, très bien, sinon, tant pis.

M. Anguish: Merci.

Le président: M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, monsieur Grafstein, je voudrais revenir sur votre septième recommandation, celle du vérificateur de la réglementation. Je suis convaincu, après avoir écouté les interventions qui ont été faites devant ce comité, qu'il faut que l'on puisse disposer sous une forme ou sous une autre d'une personne ou d'un organisme placé tout en haut afin de réviser la réglementation a posteriori, telle qu'elle existe, d'entendre les plaintes au sujet de son application et de passer en revue . . .

M. Grafstein: Ce n'est pas tout à fait mon système.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, mais vous n'en n'êtes pas très éloigné.

M. Grafstein: Et bien si. Je m'excuse de vous interrompre mais je voudrais faire certaines distinctions.

Je ne pense pas qu'il faut qu'un médiateur revoit ce qui a été revu. Une fois que l'on a suivi le processus normal de réglementation et que l'on a passé par les audiences publiques, j'estime que c'est terminé. A ce stade-là, il suffit de s'assurer que les responsables de la réglementation appliquent bien les règles qu'ils ont établies.

Je ne crois pas à la possibilité d'un responsable supérieur de la réglementation car cette personne, ce médiateur, devra se mettre à établir les normes dans tous les domaines en raison des nombreux problèmes qu'il va éprouver.

[*Text*]

I do not believe that. I think you should be measured against the standards within that regulatory environment, that particular social ambit—policy ambit. In other words, do not import the ideas from the CTC over to the National Energy Board.

Mr. Crosby (Halifax West): That is in the area that I am talking about: I am talking about subordinate legislation.

We are dealing by the way, in this committee primarily with subordinate legislation. It could even be argued that regulatory agencies are beyond our mandate.

Mr. Grafstein: I do not agree with the ombudsman, the hard second look. Once the process is finished, I do not believe in a hard second look. It is my view that that would stultify regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Regulation as in regulatory agencies or regulation as in subordinate legislation, or both?

Mr. Grafstein: Both.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: I have one short question.

You did not mention in your brief the problem of regulatory lag. Would you recommend that regulatory agencies like the CTC or the CRTC have a clause in their enabling legislation which would tie them to a decision within six months or three months?

Mr. Grafstein: Yes. That was the concept of the regulatory auditor, that you would say, "Okay, how fast are the decisions coming out?" and so on.

Mr. Deniger: You would do it through a regulatory auditor? You would not put it in their enabling legislation?

Mr. Grafstein: I would tend to do it more in the performance than in the other.

Mr. Deniger: Thank you.

Here is the problem that sometimes there is a major decision. Now, I can think of one or two major decisions that were before the CRTC where they were huge decisions, but they came out reasonably quickly. But I also saw decisions where there was, legitimately, a period of a number of months before they could come to grips with the enormity of a particular problem.

All I am saying is that if you do do a timeframe—and I do not disagree with it—do not make it too short. In other words, it should maybe 120 days at most. The problem with putting 120 days is that that may become the standard. So I must say I am ambivalent about that. I cannot make a strong recommendation one way or the other.

The Chairman: Mr. Cook.

Mr. Cook: Just one quick one; and it is inferred, I think, by some of the things you have said in here.

[*Translation*]

Je n'y crois pas. J'estime que l'on doit juger d'après les normes qui ont été établies au sein d'un environnement particulier, en fonction de la réglementation qui régit un secteur donné. En d'autres termes, on n'a pas à transposer la réglementation de la CCT dans le domaine régit par le Conseil national sur l'énergie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est justement ce dont je parle:

Je parle de législation subordonnée. En fait notre comité traite principalement de la législation subordonnée et l'on pourrait même soutenir que les organismes de réglementation ne font même pas partie de notre mandat.

M. Grafstein: Je ne crois pas à l'idée du médiateur, à un deuxième contrôle sévère. Une fois que la procédure d'élaboration de la réglementation est terminée, il n'y a plus à y revenir. Sinon, à mon avis, la réglementation en deviendrait . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): La réglementation telle qu'elle est élaborée par les organismes de réglementation, la réglementation subordonnée à la législation, ou les deux?

M. Grafstein: Les deux.

Le président: M. Deniger.

M. Deniger: J'ai rapidement une question à poser.

Vous n'avez pas parlé dans votre mémoire de la question du retard de la réglementation. Recommandez-vous que l'on incorpore à la législation portant constitution d'organismes de réglementation tels que la CCT ou le CRTC une disposition les obligeant à prendre une décision dans les trois mois ou dans les six mois?

M. Grafstein: Oui. C'est ce principe qui est repris dans la proposition du vérificateur de la réglementation qui devrait pouvoir demander à ses organismes: «Voyons dans quel délai vous prenez ces décision».

M. Deniger: Demanderiez-vous à un vérificateur de la réglementation de le faire ou confieriez-vous cette tâche à la législation portant constitution de ces organismes?

M. Grafstein: Je choisirais de m'intéresser avant tout au rendement.

M. Deniger: Je vous remercie.

Parfois, il y a des décisions plus importantes à prendre. Je me rappelle une ou deux décisions très importantes qu'a dû prendre le CRTC, ce qu'il a fait dans des délais raisonnables. Il y a eu aussi des décisions qui ont pris des mois avant que le CRTC puisse légitimement réunir toutes les données d'un problème particulièrement épineux.

Je dis donc que si l'on doit fixer un délai limite, et je n'ai rien contre, il ne faut pas qu'il soit trop court. Pour être plus précis, il ne faut pas prévoir moins de 120 jours. Le problème, lorsque l'on fixe un délai de 120 jours, c'est que çà risque de devenir la norme. Mon opinion n'est donc pas très bien arrêtée sur cette question et je ne ferai pas de recommandation définitive dans un sens ou dans un autre.

Le président: M. Cook.

M. Cook: Juste une question rapide et qui découle, je pense, d'un certain nombre de choses que vous nous avez dites ici.

[*Texte*]

• 1810

You have a good deal of understanding of government, and here I am thinking of the power of the Public Accounts committee. In terms of looking for wastage, and examining budgets and how the money has been spent, what would be your view of having a similar very strong committee of Parliament whose chief function would be reviewing all regulations on an ongoing basis, and after reviewing such things, calling the CRTC, for example, and saying, "they, why have you not made this decision?".

Mr. Grafstein: I think that committee would be an appropriate check which would look at all the factors and say, "Here is the policy; here is the cost. Look what you are doing" I think that would certainly be a very good check provided that the committee had good staff. I think it is very important that committees of Parliament, to be more effective, afford the opportunity for people to work with committees in a particular area for a year or two or three.

Mr. Cook: Yes, I think we are on the same wavelength. Thank you, sir.

The Chairman: Mr. Grafstein, I just have a couple of questions.

I find it slightly incredulous that you would want a fullscale congressional hearing with cross-examination for appointees to boards but that you want to cut down the right to cross-examine at the board hearings themselves.

Mr. Grafstein: No, I made that specific comment with respect to a specific tribunal for a specific purpose. Do you want me to give you the distinction between the two?

The Chairman: Yes.

Mr. Grafstein: Well, I just think that the decision-maker comes to a post with, as I say, more power than you as a member of Parliament, with more power than a minister of the Crown. The indirect accountability of his appointment seven years out, to my mind, first, you know what his policies are—*sub ex post facto*

The Chairman: Okay, let us go back to the tribunal, then . . .

Mr. Grafstein: Okay, the tribunal.

The Chairman: . . . where you want to limit cross-examination. Which tribunals do you feel allow too much cross-examination?

Mr. Grafstein: Well, I think the CTC. There is mindless duplication, in terms of cross-examination, at the CTC.

Now, I must say that in recent years, there has been a determined effort by the regulators to reduce the amount of duplicate cross-examination, so it means a much tougher preliminary interrogatory process. I think there has been some

[*Traduction*]

Vous connaissez très bien le fonctionnement du gouvernement et je me réfère ici aux attributions du Comité des comptes publics qui passe en revue les budgets, examine la façon dont l'argent a été dépensé et s'assure qu'il n'y a pas eu de gaspillage. Ne pensez-vous pas que l'on devrait disposer sur ce même modèle d'un comité parlementaire dont la fonction principale serait d'examiner en permanence l'ensemble de la réglementation et, après l'avoir passé en revue, de dire par exemple au CRTC: «Pourquoi n'avez-vous pas pris telle ou telle décision?»

M. Grafstein: Je pense que ce comité constituerait un moyen de contrôle tout à fait approprié qui permettrait d'examiner l'ensemble des facteurs en jeu et de dire: «Voici quelle est la politique; voilà son coût; voyez ce que vous faites». Ce serait certainement un bon moyen de contrôle à condition que le comité puisse compter sur un personnel compétent. J'estime qu'il est très important pour leur efficacité que les comités parlementaires aient la possibilité d'offrir à leurs collaborateurs la possibilité de travailler pendant un, deux ou trois ans dans un secteur particulier.

M. Cook: Oui, je pense que nous sommes sur la même longueur d'onde. Je vous remercie.

Le président: M. Grafstein, j'ai juste deux ou trois questions à vous poser.

Je trouve un peu surprenant que vous préconisiez des audiences du Parlement en séance plénière comportant un contre-interogatoire des candidats à des postes de responsabilité au sein des commissions mais que vous vouliez supprimer le droit de procéder à des contre-interrogatoire lors des audiences de ces commissions elles-mêmes.

M. Grafstein: Non, j'ai fait cette proposition au sujet d'un organisme de réglementation bien précis, dans un but bien précis. Voulez-vous que je vous donne des précisions?

Le président: Oui.

M. Grafstein: Bon, je pense que le responsable des décisions occupe un poste qui lui octroie plus de pouvoir que vous n'en avez en tant que député, plus de pouvoir même que n'en a un ministre de la couronne. À mon avis, le fait qu'il ait à rendre des comptes indirectement au bout de sept ans, après avoir occupé son poste, n'est pas suffisant. Tout d'abord je pense que vous savez quelles sont ses plitiques . . .

Le président: Je suis d'accord avec vous, passons maintenant à l'organisme de réglementation . . .

M. Grafstein: Ah oui, l'organisme de réglementation.

Le président: Celui pour lequel vous voulez limiter la possibilité de procéder à un contre-interrogatoire. Quel est l'organisme qui, à votre avis, recourt plus que de raison à la procédure de contre-interrogatoire?

M. Grafstein: C'est la CCT. La procédure de contre-interrogatoire fait double emploi à la CCT.

Je dois dire que ces dernières années les responsables de la réglementation ont fait des efforts pour éliminer ces doubles emplois de sorte que la procédure d'interrogatoire préalable est devenue plus stricte. J'estime qu'il y a eu quelques améliora-

[*Text*]

improvement. But I can tell you that on any small matter, say a small radio problem in northern Saskatchewan, to end up having to retain counsel—and you would not have retained local counsel; you would have retained senior counsel in the west, or from here—in a minor matter, would be just tremendously costly and not effective. You would not learn a heck of a lot more.

The Chairman: Which tribunal—?

Mr. Grafstein: The CRTC.

The Chairman: You think there is too much cross-examinatin before the CRTC?

Mr. Grafstein: No, I think that the process now is sound . . .

The Chairman: Okay.

Mr. Grafstein: . . . and they allow cross-examination in only very limited areas. I think it should be up to them to determine how best they can get that information.

The Chairman: You do not want an administrative procedures act, then, that would introduce rules of procedure for all tribunals across the board?

Mr. Grafstein: I am dead against that.

The Chairman: What do we do as a task force trying to bring types of fairness and rules of natural justice to boards?

Mr. Grafstein: Establish principles: timeliness, equity; but do not get into distinct standards. Do not import—that was the pitfall.

In the United States, they set up a uniform administrative conference. This was to be the conference that would overview all the administrative tribunals and standards, and all the rest of it. I think it took them five years before they could find a guy to head the job up. I think it was established during the Kennedy era, and so on, and I think you should examine, in your deliberations, the work of that administrative group to see whether or not that overview on the overview was really a salutory thing.

I believe, if you will, in policy objectives. I think you should leave the regulators to determine their rules but assume the rules of equity; but not import narrow and cumbersome legal procedures that I think really end up making it very difficult for them to come quick decisions.

The Chairman: Okay.

Just going back to appeals to Cabinet, I take it you believe in appeals to Cabinet from the CTC and the CRTC at present?

Mr. Grafstein: Yes. I think that they are narrow enough . . .

The Chairman: Well, take the EPA-CPA air matter. Do you believe that we should have rules for fairness and openness on those appeals?

[*Translation*]

tions. Mais je veux vous assurer que si, sur une question mineure, disons pur un petit problème de radio dans le nord de la Saskatchewan, vous avez dû retenir les services d'un avocat et pas de n'importe quel avocat, de l'un des meilleurs de l'ouest ou de l'est du pays, le coût n'est absolument pas justifié. Vous n'avez pas appris grand chose de plus.

Le président: Quel organisme de réglementation?

M. Grafstein: Le CRTC.

Le président: Pensez-vous qu'il y a trop de contre-interrogatoires devant le CRTC?

M. Grafstein: Non, je pense que la procédure maintenant est bonne . . .

Le président: Très bien.

M. Grafstein: Et n'autorise les contre-interrogatoires que dans des domaines très précis. J'estime que c'est à eux de déterminer quelle est la meilleure façon d'obtenir cette information.

Le président: Vous ne voulez donc pas d'une loi sur les procédures administratives établissant les règles de procédure que devraient respecter des organismes de réglementation?

M. Grafstein: Je suis totalement contre.

Le président: Que peut faire notre groupe de travail pour que les commissions appliquent des règles d'équité et de justice naturelle?

M. Grafstein: Poser des principes: traitement équitable, respect des délais. Il ne faut surtout pas fixer des normes précises, c'est là le danger.

Les États-Unis se sont dotés d'un organe d'uniformisation administrative. Cet organe devait être chargé de passer en revue l'ensemble des normes, des activités des organismes administratifs, etc. Je pense qu'il leur a fallu cinq ans pour trouver un responsable capable d'en prendre la direction. Il me semble que cet organe a été institué pendant la période Kennedy. Vous devriez examiner lors de vos délibérations le travail de cet organe administratif afin de déterminer si le contrôle des contrôleurs est une bonne chose.

J'estime que l'on doit laisser aux responsables de la réglementation le soin de déterminer leurs propres règles en s'assurant qu'ils respectent des principes d'équité. Par contre, ce n'est pas en empruntant des règles judiciaires strictes et rigides que ces responsables parviendront à prendre rapidement des décisions.

Le président: Très bien.

Je reviens sur les appels présentés au Cabinet. Il me semble que vous êtes en faveur des appels devant le Cabinet des décisions prises à l'heure actuelle par la CCt et le CRTC.

M. Grafstein: Oui. J'estime qu'ils sont suffisamment précis . . .

Le président: Considérons par exemple l'affaire aérienne EPA-CPA. Pensez-vous que l'on devrait établir des règles d'équité et de divulgation en ce qui concerne ces appels?

[*Texte*]

• 1815

Mr. Grafstein: Well, the only step that I would go is that I think that if somebody wishes to intervene, I believe at present he is entitled to get the papers, and I believe you should be able to respond to all the issues. But after that, I am not at odds with the Cabinet then making that decision.

The Chairman: You accept the concept of political accountability?

Mr. Grafstein: Yes, I do.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Grafstein, you have got me confused about your recommendation respecting a regulatory auditor, because you are saying:

> This would be an adequate opportunity for the regulated to complain of the cost, the speed or the equity of regulation and voice those concerns directly to an officer of Parliament.

The other thing was that we call it a regulatory ombudsman.

Mr. Grafstein: All I am saying is that "ombudsman" means, in effect, that he has the power, if you will, to transform the regulations.

The Auditor General has the power to pinpoint and spotlight a particular problem and I think that the regulatory auditor should have that same type of recommending power. In other words, the Auditor General and a Cabinet minister may have a legitimate difference in terms of a particular issue, and in the same way an administrative tribunal might have a legitimate difference with the regulatory auditor. All I am saying is that I would keep it on an advisory basis as opposed to a mandatory basis or an overview basis.

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, I agree, then.

Mr. Berger: What you are saying, then, is that there would not be a sort of automatic right of appeal to the regulatory auditor—it is not an appeal process.

Mr. Grafstein: No, it is not an appeal process.

Mr. Berger: It is somebody who examines the procedures and the way things are being carried out, and comments upon how the effectiveness and the efficiency of . . .

Mr. Grafstein: Yes; it is my understanding of how the Auditor General works. He makes recommendations to Parliament. He goes in, does an audit, and makes a recommendation. Then it is up to Parliament and the public to decide.

This gives, in my view, somebody who really feels abused by a regulation—and there are some that do, because there are unintended inconsequences of a regulation—a right after the regulatory process. This is a second kick at the can to bring some public pressure to change a regulation. I think that that is fair game.

[*Traduction*]

M. Grafstein: Je dirais seulement qu'à mon avis, si quelqu'un veut intervenir, il a le droit d'obtenir la communication des documents concernés et j'estime que l'on doit être en mesure de répondre à toutes les questions. Ceci étant dit, je n'ai rien contre le fait que le Cabinet puisse alors prendre la décision.

Le président: Vous acceptez la notion sur laquelle on doit rendre des comptes au pouvoir politique?

M. Grafstein: Oui, en effet.

Le président: M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Grafstein, vous m'intriguez avec votre recommandation au sujet du vérificateur de la réglementation parce que vous dites:

> Çà donnerait la possibilité aux assujettis à la réglementation de se plaindre du coût, de la lenteur ou du manque d'impartialité de la réglementation en faisant connaître directement leurs griefs à un représentant du Parlement.

C'est ce que nous appelons recourir à un médiateur en matière de réglementation.

M. Grafstein: Je dis simplement que «médiateur» signifie cette personne aura le pouvoir de transformer la réglementation.

Le vérificateur général a le pouvoir de signaler et de mettre en lumière un problème particulier et j'estime que le vérificateur de la réglementation devrait avoir le même pouvoir. En d'autres termes, le vérificateur général et un ministre du Cabinet peuvent très bien être légitimement en désaccord sur un point particulier, de la même manière qu'un organisme administratif pourra avoir un désaccord légitime avec le vérificateur de la réglementation. Je dis tout simplement qu'il faut que ce vérificateur ait des pouvoirs consultatifs plutôt que des pouvoirs de contrôle et de modification.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En ce cas, je suis d'accord avec vous.

M. Berger: Vous nous dites donc qu'il y aurait en quelque sorte un droit automatique d'appel auprès du vérificateur de la réglementation . . . Ce n'est pas une procédure d'appel.

M. Grafstein: Non, ce n'est pas une procédure d'appel.

M. Berger: Il s'agit de quelqu'un chargé d'examiner les procédures et la façon dont les choses sont exécutées et de donner son avis concernant l'efficacité et la rentabilité de . . .

M. Grafstein: Oui, c'est la façon dont je conçois les fonctions du vérificateur général. Le vérificateur général fait des recommandations au Parlement. Il intervient, fait une vérification et présente une recommandation. Il appartient alors au Parlement et au public de décider.

Cela donne à mon avis la possibilité à quelqu'un qui se sent véritablement lésé par la réglementation, et ils sont un certain nombre dans ce cas car la réglementation a toujours des conséquences imprévues, le droit d'en appeler de la procédure de réglementation. Le public se voit accorder une deuxième

[*Text*]

The Chairman: Are there any further supplementary questions?

In conclusion, could I order that the submission of Mr. Grafstein be appended to our record as an exhibit?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Secondly, Mr. Grafstein, as usual, and quite expectedly, you have been controversial, provocative and extremely helpful, in spite of the very short time-frame that you have had to prepare for this. On behalf of the staff and members, might I thank you very much for your stimulating contribution.

Mr. Grafstein: I wish you well in your deliberations, Mr. Chairman.

An hon. Member: You have another couple of papers that, I believe, you were going to table?

Mr. Grafstein: Yes, I will table these two as well.

The Chairman: Excellent.

Lastly, before we adjourn, I will announce that our next meeting is tomorrow morning at 9.30, in this room, when we will be hearing from the Canadian Chamber of Commerce.

Again, thank you, Mr. Grafstein.

Mr. Grafstein: Thank you.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[*Translation*]

chance d'influer sur le cours de la réglementation. J'estime que c'est normal.

Le président: Il y a-t-il d'autres questions supplémentaires?

Puis-je maintenant ordonner que le mémoire de M. Grafstein figure parmi les pièces de notre dossier?

Des voix: Approuvé.

Le président: Je conclurai, M. Grafstein, en disant que comme toujours et comme l'on pouvait s'y attendre, vous vous êtes montré incisif, tranché et particulièrement utile en dépit du peu de temps que vous avez eu pour vous préparer. Au nom du comité et de son personnel je vous remercie particulièrement de votre contribution si stimulante.

M. Grafstein: Je vous souhaite beaucoup de succès lors de vos délibérations, monsieur le président.

Une voix: Vous avez deux ou trois autres documents que vous voulez déposer je crois?

M. Grafstein: Oui, je déposerai aussi ces deux documents.

Le président: Parfait.

Avant de nous quitter, je vous annonce que notre prochaine réunion aura lieu demain à 9 heures 30 dans cette même salle et nous entendrons la Chambre canadienne de Commerce.

Je vous remercie encore M. Grafstein.

M. Grafstein: Merci.

Le président: La séance est levée.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Canada
Third Troisième
class classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office
Supply and Services Canada
45 Sacre-Coeur Boulevard
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

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

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

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 9.00 a.m.:

From the Business Committee on Regulatory Reform:

Mr. G. French, President, American Can;

Mr. R. Dowsett, President, Crown Life Insurance;

Mr. D. Walter, Vice-President, E.F. Walter Ltd;

Mr. R. Chaplan;

Mr. L. Thibault.

At 11:30 a.m.:

From the Public Interest Advocacy Centre:

Mr. N. Schultz;

Mr. G. Duncan.

At 2:00 p.m.:

From the Province of Ontario:

Mr. A. Gordon;

Ms. B. Ward.

At 5:00 p.m.:

Mr. J. Grafstein.

A 9 heures:

Du Business Committee on Regulatory Reform:

M. G. French, président, American Can;

M. R. Dowsett, président, Crown Life Insurance;

M. D. Walter, vice-président, E.F. Walter Ltd;

M. R. Chaplan;

M. L. Thibault.

A 11h 30:

Du Public Interest Advocacy Centre:

M. N. Schultz;

M. G. Duncan.

A 14 heures:

De la province d'Ontario:

M. A. Gordon;

Mme B. Ward.

A 17 heures:

M. J. Grafstein.

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

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