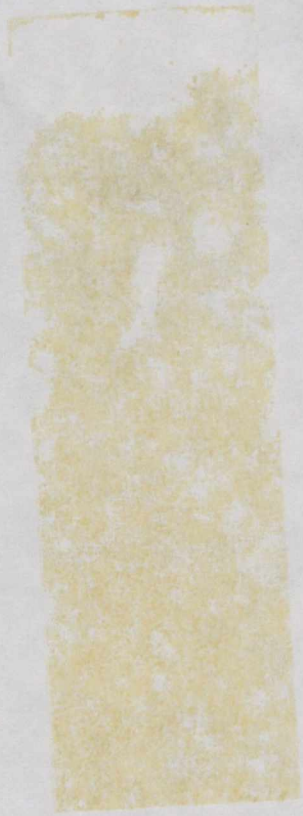
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



J
103
H7
34-3
F553
A1
NO.45-59

LIBRARY OF PARLIAMENT
CANADA

1994 5- 11

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 45

Wednesday, April 1, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 45

Le mercredi 1er avril 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-60, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act

Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures

INCLUDING:

The Tenth Report to the House

The Eleventh Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-60, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé

Projet de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques

Y COMPRIS:

Le Dixième rapport à la Chambre

Le Onzième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24775-1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen:
Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents:
Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

REPORTS TO THE HOUSE

Thursday, April 2, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

TENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons of Tuesday, March 24, 1992, your Committee has considered Bill C-60, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, and has agreed to report it without amendments.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 44 and 45 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

MURRAY DORIN,

Chairman.

RAPPORTS À LA CHAMBRE

Le jeudi 2 avril 1992

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

DIXIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi de la Chambre des communes du mardi 24 mars 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-60, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, et a convenu d'en faire rapport sans modifications.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n°s 44 et 45 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Thursday, April 2, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, February 19, 1992, your Committee has considered Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 2

Strike out lines 5 to 12, at page 2, and substitute the following therefor:

"charge in respect of a net budgetary expenditure as shown in the statement of revenues and expenditures of the government for the year;"

Clause 6

Strike out line 33, at page 7, and substitute the following therefor:

"in paragraphs (*a*) to (*g*) of the definition"

Clause 8

Strike out lines 25 to 34, at page 8, and substitute the following therefor:

"8. In auditing the accounts of Canada, the Auditor General of Canada shall examine the statement referred to in subsection 6(1) and shall give an opinion, with any reservations that the Auditor General may have, as to whether the statement fairly presents information in accordance with this Act and the stated accounting policies of the government on a basis consistent with that of the preceding year."

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 38, 39, 40, 41 and 45 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le jeudi 2 avril 1992

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

ONZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 19 février 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-56, Loi instituant les plafonds pour les dépenses publiques, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 2

Retrancher les lignes 8 à 15, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit :

«budgétaire nette pour un exercice, inscrite dans l'état des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice.»

Article 6

Retrancher la ligne 17, à la page 7, et la remplacer par ce qui suit :

«*c*) les dépenses visées aux alinéas *a*) à *g*)»

Article 8

Retrancher les lignes 21 à 30, à la page 8, et les remplacer par ce qui suit :

«8. Dans sa vérification des comptes du Canada, le vérificateur général examine le relevé visé au paragraphe 6(1) et fait savoir si, selon lui, les renseignements y figurant sont présentés fidèlement, conformément à la présente loi et aux conventions énoncées pour la comptabilité publique et de la même manière que pour l'exercice précédent; il formule éventuellement des réserves.»

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n°s 38, 39, 40, 41 et 45 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 1, 1992
(58)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Member present: David Bjornson for Brian White.

Other Member present: Ron Duhamel.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst. *From the Public Bills Office:* Santosh Sirpaul and Charles Bellemare, Legislative Committee Clerks. *From the Legislative Counsel Office:* Rob Walsh, General Legislative Counsel.

Witnesses: From the Department of Finance: Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division; Rae Tallin, Legislative Counsel, Tax Counsel Division; and Sonia Beaulieu, Legislative Counsel, Tax Counsel Division.

Pursuant to an Order of the House dated Tuesday, March 24, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-60, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, March 31, 1992, No. 44*).

Clauses 1 to 9 carried severally.

The Title carried.

The Bill carried.

Ordered,—That the Chairman report the Bill to the House without amendments.

At 3:42 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:08 o'clock p.m., the sitting resumed.

Pursuant to an Order of the House dated Wednesday, February 19, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, March 16, 1992, Issue No. 38*).

On Clause 1

Peter DeVries, with the other witnesses, answered questions.

At 4:42 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:52 o'clock p.m., the sitting resumed.

Questions to the witnesses resumed.

Clause 1 was allowed to stand pursuant to Standing Order 75(1).

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 1er AVRIL 1992
(58)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 40, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, René Soetens et Greg Thompson.

Membre suppléant présent: David Bjornson remplace Brian White.

Autre député présent: Ron Duhamel.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analystes principaux. *Du Bureau des projets de loi d'intérêt public:* Santosh Sirpaul et Charles Bellemare, greffiers de comités législatifs. *Du Bureau des conseillers législatifs:* Rob Walsh, conseiller législatif général.

Témoins: Du ministère des Finances: Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale; Rae Tallin, conseiller législatif, Direction du droit fiscal; Sonia Beaulieu, conseillère législative, Direction du droit fiscal.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre du mardi 24 mars 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-60, Loi modidiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 31 mars 1992, fascicule nº 44*).

Les articles 1 à 9 sont adoptés séparément.

Le titre est adopté.

Le projet de loi est adopté.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du projet de loi sans propositions d'amendements.

À 15 h 42, la séance est suspendue.

À 16 h 08, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre du mercredi 19 février 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques (*voir les Procès-verbaux et témoignages du lundi 16 mars 1992, fascicule nº 38*).

Article 1

Peter DeVries ainsi que les autres témoins répondent aux questions.

À 16 h 42, la séance est suspendue.

À 16 h 52, la séance reprend.

L'audition des témoins se poursuit.

L'article 1 est reporté, suivant le paragraphe 75(1) du Règlement.

On Clause 2

René Soetens moved,—That Clause 2 be amended by striking out lines 5 to 12, at page 2, and substituting the following therefor:

"charge in respect of a net budgetary expenditure as shown in the statement of revenues and expenditures of the government for the year;"

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

Steven Langdon moved,—That Clause 2 be amended

(a) by adding, immediately after line 12, at page 2, the following:

""federal-provincial revenue transfer program" means a program of revenue transfer from the government to a province or provinces pursuant to an Act of Parliament."

(b) by adding, immediately after line 38, at page 2, the following:

"(d.1) expenditures made pursuant to any federal-provincial revenue transfer program".

After debate, the question being put on the amendment, it was negatived: Yeas: 1; Nays: 3.

Clause 2, as amended, carried, on division.

On Clause 3

Steven Langdon proposed to move,—That Clause 3 be amended by adding, immediately after line 34, at page 5, the following:

"(7) The Minister shall not present a budget for a controlled fiscal year that proposes a legislated reduction in total tax revenues unless such proposed reduction is off-set by other forms of revenue increase or expenditure reduction."

RULING BY THE CHAIRMAN

This proposed amendment is beyond the scope of the bill as envisioned at Second Reading in the House as it proposes to introduce into a bill whose scope is confined to the control of government expenditures, measures to regulate revenues. (Beauchesne's Sixth Edition c.698(1)). Therefore, I must rule the amendment out of order.

Whereupon, Steven Langdon appealed the decision of the Chair.

And the question being put by the Chairman:

Shall the decision of the Chair be sustained?

Article 2

René Soetens propose,—Que l'article 2 soit modifié en remplaçant les lignes 8 à 15, à la page 1, par ce qui suit:

«budgétaire nette pour un exercice, inscrite dans l'état des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Steven Langdon propose,—Que l'article 2 soit modifié

(a) en ajoutant après la ligne 37, à la page 3, ce qui suit:

««programme fédéral-provincial de transfert de revenus» programme prévoyant le transfert de fonds du gouvernement à une ou plusieurs provinces, conformément à une loi du Parlement.»

(b) en ajoutant après la ligne 10, à la page 2, par ce qui suit:

«d.1) des dépenses faites en application de tout programme fédéral-provincial de transfert de revenus.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 1.

L'article 2, modifié, est adopté avec dissidence.

Article 3

Steven Langdon propose,—Que l'article 3 soit modifié en ajoutant après la ligne 27, à la page 5, ce qui suit:

«(7) Le ministre ne peut pas présenter, pour un exercice déterminé, un budget qui prévoit de réduire par voie législative l'ensemble des recettes fiscales, à moins que la réduction proposée ne soit compensée par d'autres augmentations des recettes ou réductions des dépenses.»

DÉCISION DU PRÉSIDENT

L'amendement proposé dépasse la portée du projet de loi prévu en deuxième lecture à la Chambre, dans la mesure où il propose d'inscrire dans un projet de loi, dont la portée se limite au contrôle des dépenses du gouvernement, des dispositions qui visent à réglementer les revenus (Beauchesne, sixième édition, commentaire 698.(1). Je dois donc déclarer l'amendement irrecevable.

Steven Langdon en appelle alors de la décision du président.

Le président met aux voix la question suivante:

La décision de la présidence est-elle confirmée?

The Committee divided and the names being called for, they were taken down as follows:

YEAS

David Bjornson — Greg Thompson—(3);
René Soetens

NAYS

Steven Langdon — Diane Marleau—(2).

The Chairman stated that the decision had been sustained.

And the question being put on Clause 3, it was carried on the following division:

YEAS

David Bjornson — Greg Thompson—(3);
René Soetens

NAYS

Steven Langdon — Diane Marleau—(2).

Clauses 4 and 5 carried severally, on division.

On Clause 6

Greg Thompson moved,—That Clause 6 be amended by striking out line 33, at page 7, and substituting the following therefor:

"in paragraphs (a) to (g) of the definition"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to, on division.

Clause 6, as amended, carried, on division.

Clause 7 carried, on division.

On Clause 8

David Bjornson moved,—That Clause 8 be amended by striking out lines 25 to 34 on page 8 and substituting the following therefor:

"8. In auditing the accounts of Canada, the Auditor General of Canada shall examine the statement referred to in subsection 6(1) and shall give an opinion, with any reservations that the Auditor General may have, as to whether the statement fairly presents information in accordance with this Act and the stated accounting policies of the government on a basis consistent with that of the preceding year."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to, on division.

Clause 8, as amended, carried.

Clauses 9 to 11 carried severally, on division.

Clause 1 carried, on division.

The Title carried, on division.

The Bill, as amended, carried, on division.

Le vote, par appel nominal, donne le résultat suivant:

POUR

David Bjornson — Greg Thompson—(3);
René Soetens

CONTRE

Steven Langdon — Diane Marleau—(2).

Le président déclare sa décision confirmée.

L'article 3, mis aux voix, est adopté suivant ce résultat:

POUR

David Bjornson — Greg Thompson—(3);
René Soetens

CONTRE

Steven Langdon — Diane Marleau—(2).

Les articles 4 et 5 sont adoptés séparément, avec dissidence.

Article 6

Greg Thompson propose,—Que l'article 6 soit modifié en remplaçant la ligne 17, à la page 7, par ce qui suit:

«c) les dépenses visées aux alinéas a) à g)»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 6, modifié, est adopté avec dissidence.

L'article 7 est adopté, avec dissidence.

Article 8

David Bjorson propose,—Que l'article 8 soit modifié en remplaçant les lignes 21 à 30, à la page 8, par ce qui suit:

«8. Dans sa vérification des comptes du Canada, le vérificateur général examine le relevé visé au paragraphe 6(1) et fait savoir si, selon lui, les renseignements y figurant sont présentés fidèlement, conformément à la présente loi et aux conventions énoncées pour la comptabilité publique et de la même manière que pour l'exercice précédent; il formule éventuellement des réserves.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté, avec dissidence.

L'article 8, modifié, est adopté.

Les articles 9 à 11 sont adoptés séparément, avec dissidence.

L'article 1 est adopté, avec dissidence.

Le titre est adopté, avec dissidence.

Le projet de loi, modifié, est adopté, avec dissidence.

Ordered,—That the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

At 5:58 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du projet de loi modifié.

À 17 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, April 1, 1992

• 1537

The Chairman: I call this meeting to order. We have a quorum, so I will call the officials. We're doing Bill C-60.

I have no idea what's happening here. There had been an agreement to complete this bill yesterday, and both opposition parties advised me that they had no amendments. However, as everybody knows, Mr. Langdon came yesterday instead of the person who was supposed to come, and he changed his mind.

I'm going to proceed with this bill. We have an amendment to clause 5, but the mover isn't here. If we get to clause 5 and he's not here to move it, I guess it won't be moved.

Mr. Duhamel (St. Boniface): On a point of order. I want to understand what's happening here. I take it that there was to be one amendment. Is that correct?

The Chairman: Yesterday he asked for time to prepare an amendment. He agreed that he would come today at 3.30 p.m. and he agreed to limit himself to 30 minutes, and then we'd move on to Bill C-56.

Mr. Duhamel: Okay. The document you have referred to, is that from him?

The Chairman: That's from him, but he is not here.

Mr. Duhamel: And it contains one amendment.

The Chairman: Yes, it contains one amendment.

Mr. Duhamel: I take it that the clock has started ticking.

The Chairman: The clock has started because it is 3.30 p.m. It is past the time we were going to start. It may be that he has decided not to put his amendment, without his being here I don't know. I'm going to proceed.

• 1540

Clauses 1 to 9 inclusive agreed to

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill to the House?

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 1er avril 1992

Le président: La séance est ouverte. Comme nous avons le quorum, je vais demander aux représentants du ministère de s'approcher. Nous en sommes au projet de loi C-60.

Je ne sais vraiment pas où nous en sommes; nous nous étions mis d'accord pour terminer l'étude de ce projet de loi hier et les deux partis d'opposition m'avaient assuré qu'il n'y aurait pas d'amendements. Toutefois, comme vous le savez tous, M. Langdon a assisté à la séance d'hier en remplacement d'une autre personne et, dans l'intervalle, il a changé d'avis.

Nous allons donc poursuivre notre étude. Nous avons un amendement à l'article 5, mais son auteur n'est pas là. J'imagine que s'il n'est pas arrivé au moment où nous mettrons l'article 5 aux voix, l'amendement ne sera pas présenté.

M. Duhamel (Saint-Boniface): J'invoque le Règlement. Je veux être certain de bien comprendre ce qui se passe. J'avais compris qu'il y aurait un amendement, c'est bien ça?

Le président: Hier, M. Langdon a demandé qu'on lui laisse un peu de temps pour préparer un amendement. Il a convenu de venir ici à 15h30 aujourd'hui et de se contenter de 30 minutes après quoi nous devions passer à l'étude du projet de loi C-56.

M. Duhamel: D'accord. Ce document auquel vous avez fait allusion, c'est de lui?

Le président: C'est de lui, mais il n'est pas là.

M. Duhamel: Il contient un amendement.

Le président: Oui, il contient un amendement.

M. Duhamel: J'imagine que l'heure a commencé à tourner.

Le président: L'heure a commencé à tourner puisqu'il est passé 15h30. Nous aurions déjà dû commencer. Il a peut-être décidé de ne pas présenter son amendement, mais comme il n'est pas là, je n'en sais rien. Nous allons donc commencer.

Les articles 1 à 9 inclusivement sont adoptés

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je renvoyer le projet de loi à la Chambre?

[*Text*]

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The meeting is suspended until 4 p.m., when we will recommence with Bill C-56.

• 1542

• 1607

The Chairman: I recommence the meeting. We move on to the next part of the agenda. At the outset I will say that I am sorry, Mr. Langdon, that we got some wires crossed here.

First of all, there were wires crossed yesterday. I was under the impression that the bill was going to be completed yesterday. Today I was told that people were going to be talking to you about this bill to explain the sense of urgency behind it. I was told that this morning at caucus; that was that.

I'd made sure and arranged with the Liberals that they would understand what the situation was. I advised both Mr. Gray and Diane Marleau. She sent in her stead Ron Duhamel, and said she would be coming along at about 4 p.m. for the second bill.

Mr. Gray was anxious to leave. After about 10 minutes I proceeded. I suppose perhaps that was out of order, but it seemed to me that it was the thing to do at the time. I'd received no word on any reason why not to.

So I'm sympathetic to the fact that you should have had an opportunity to move your motion. I mean, we were here waiting to receive it, and I dare say probably to defeat it. Although I can't anticipate what members were going to do, I have a pretty good idea.

I would just suggest that you still have an opportunity to put your other motion. I express my apologies for any difficulty I've caused you. It wasn't intended to cause you great difficulty, but I also had members who were somewhat impatient.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Since you've raised the point, Mr. Chairman, let me put on the record the fact that a meeting was taking place with the deputy House leader of your party at that time to discuss whether there was some way to facilitate relatively rapid passage of this legislation through the House of Commons as a consequence of the urgency that exists for some provinces.

I regret very much that we did not stick to what I considered to be the agreement yesterday, that there would be a chance for me to move my amendment, of which I had given written notice to the clerk. I regret very much that we didn't stick to what I saw as the commitment to set aside a 30-minute to 45-minute period to talk about Bill C-60. Having rushed over here from a meeting with your deputy House leader to carry on this discussion, and anticipating a message from your deputy House leader that might facilitate passage of this through the House, it was a great surprise to arrive and discover that you had completed clause-by-clause consideration.

[*Translation*]

Des voix: D'accord.

Le président: La séance est levée jusqu'à 16 heures; nous passerons alors au projet de loi C-56.

Le président: Nous reprenons la séance et nous passons au point suivant de notre ordre du jour. Pour commencer, monsieur Langdon, je suis désolé si nous ne nous étions pas bien compris.

Pour commencer, il y a eu un malentendu hier. J'avais eu l'impression que le projet de loi devait être adopté dès hier. On m'avait dit que certaines personnes devaient vous parler aujourd'hui pour vous expliquer à quel point il était urgent d'adopter ce projet de loi. C'est ce qu'on m'a dit ce matin au caucus.

J'ai pris contact avec les Libéraux pour m'assurer qu'ils comprenaient bien la situation. J'ai prévenu à la fois M. Gray et Diane Marleau. Elle s'est fait remplacer par Ron Duhamel, et m'a dit qu'elle arriverait vers 16 heures pour le deuxième projet de loi.

M. Gray était pressé de partir. Au bout d'une dizaine de minutes, j'ai décidé de commencer. C'était peut-être une erreur, mais à ce moment-là, il m'a semblé que c'était la meilleure chose à faire. Personne ne m'a donné de raison de procéder autrement.

Je sais bien que vous auriez dû pouvoir présenter votre motion, et nous étions ici, prêts à la recevoir, et probablement à la rejeter, si je peux me permettre d'ajouter cette observation. Je ne pourrais pas jurer des intentions des députés, mais c'est probablement ce qu'ils auraient fait.

Cela dit, vous pouvez toujours présenter votre autre motion. Je vous présente mes excuses si je vous ai causé des problèmes. Ce n'était pas mon intention, mais il y avait ici des députés qui étaient un peu impatients.

M. Langdon (Essex—Windsor): Puisque vous avez soulevé la question, monsieur le président, je tiens à préciser qu'à ce moment-là il y avait une réunion avec le leader suppléant de votre parti à la Chambre pour essayer de faciliter l'adoption relativement facile de ce projet de loi puisque dans certaines provinces la situation est assez urgente.

Je regrette infiniment que nous ne nous en soyons pas tenus à ce qui avait été convenu hier, c'est-à-dire que je devais avoir la possibilité de présenter mon amendement, comme je l'avais confirmé à la greffière par écrit. Il m'avait semblé que vous vous étiez engagé à réserver de 30 à 45 minutes pour discuter du projet de loi C-60 et je regrette beaucoup que cela n'ait pas été fait. En sortant de cette réunion avec votre leader suppléant à la Chambre—une réunion portant sur l'adoption rapide de ce projet de loi—j'ai eu la grande surprise d'arriver ici et de m'apercevoir que vous aviez terminé l'étude article par article.

[*Texte*]

• 1610

The Chairman: It was a very short bill. When I started I said we would go ahead until we got to clause 5 and hope he gets here by then.

Mr. Langdon: But I was here 10 minutes after the meeting was due to start.

The Chairman: I started exactly 10 minutes late. I looked up—

Mr. Langdon: If that is the case, you must have done it within about a minute.

The Chairman: It probably took us 30 seconds to pass the bill.

Mr. Langdon: As I say, what could not be worked out—

The Chairman: You could find out from the record, but it probably wasn't more than 30 seconds.

Mr. Langdon: As I say, I regret what I took to be a fairly clear understanding from yesterday. There will be a great deal more to consider within the House in relation to Bill C-60, and I am sure we will revisit the events of the committee as well as the events of our discussion with officials. I look forward to that, Mr. Chairman.

The Chairman: Okay, thank you.

I would invite the Department of Finance officials to introduce themselves and to give any comment they may have with regard to the bill.

Mr. Peter DeVries (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance): Mr. Chairman, I have with me today Ray Tallin and Sonia Beaulieu, both from legal counsel.

We have already made a number of remarks before this committee, so we have no further comments to make at this time.

Mr. Langdon: In the original material that dealt with this legislation, were there indications that much of the thinking of the department had been influenced by the budget control-of-spending approach in the United States? Could the officials indicate which parts of the approach taken in the legislation were especially influenced by the U.S. legislation?

Mr. DeVries: Mr. Langdon, if you check the background material we submitted when we presented this bill to the committee back in July, what we basically did was to do a comparison between the legislation the government was proposing and the legislation that had been in effect in the United States—the Gramm-Rudman-Hollings bill, as well as the new Budget Enforcement Act.

We did not say that we did a comparison with respect to what we were doing and what the United States was doing. What we tried to do was to ensure that the shortcomings in the U.S. bill were not reflected in our bill. As far as which issues we took from the U.S. bill, we basically started from scratch and then compared it to the U.S. bill to ensure that our bill would be tighter than theirs.

[*Traduction*]

Le président: Le projet de loi était très court. J'ai donc décidé que nous commencerions en espérant que vous seriez arrivé avant que nous n'en soyons à l'article 5.

M. Langdon: Je suis arrivé 10 minutes après l'heure à laquelle la séance devait commencer.

Le président: J'ai commencé avec exactement 10 minutes de retard. J'ai regardé...

M. Langdon: Si c'est le cas, vous avez dû terminer l'étude en moins d'une minute.

Le président: Ça nous a probablement pris 30 secondes.

M. Langdon: Comme je l'ai dit, les points sur lesquels nous ne pouvions pas nous mettre d'accord...

Le président: Vous pourriez vérifier dans le procès-verbal, mais ça n'a probablement pas pris plus de 30 secondes.

M. Langdon: Comme je l'ai déjà dit, je regrette qu'on n'ait pas respecté une décision qui m'avait semblé assez claire hier. La Chambre est loin d'en avoir terminé avec le projet de loi C-60 et je suis certain que nous aurons l'occasion de revenir sur ce qui s'est passé au comité et également sur vos discussions avec les fonctionnaires. Je suis impatient d'en être là, monsieur le président.

Le président: D'accord, merci.

Maintenant, j'invite les représentants du ministère des Finances à se présenter et à formuler des observations au sujet du projet de loi.

M. Peter DeVries (directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances): Monsieur le président, je suis accompagné aujourd'hui de Ray Tallin et de Sonia Beaulieu, tous deux conseillers juridiques.

Nous avons déjà fait part à ce comité d'un certain nombre d'observations et, pour l'instant, nous n'avons rien à ajouter.

M. Langdon: Pouvait-on déduire de la documentation qui accompagnait ce projet que le ministère avait été passablement influencé par le système de contrôle des dépenses budgétaires qui existe aux États-Unis? Pouvez-vous nous dire quels éléments du projet de loi ont été particulièrement influencés par la législation américaine?

M. DeVries: Monsieur Langdon, si vous consultez la documentation que nous avons soumise quand nous avons déposé ce projet de loi au comité en juillet dernier, vous y trouverez une comparaison entre le projet de loi présenté par le gouvernement et la loi qui est en vigueur aux États-Unis, le bill Gramm-Rudman-Hollings, ainsi que la nouvelle loi sur l'exécution du budget (Budget Enforcement Act).

Nous n'avons jamais prétendu faire une comparaison entre ce que nous faisions et ce qui se faisait aux États-Unis. Par contre, nous avons essayé d'éviter dans notre projet de loi certaines erreurs qui avaient été commises dans le bill américain. Quant à savoir quels sont les éléments du bill américain dont nous nous sommes inspirés, nous sommes en réalité partis de rien et c'est seulement après avoir élaboré notre projet de loi que nous l'avons comparé à leur législation pour nous assurer que le nôtre était plus solide.

[*Text*]

Mr. Langdon: So your goal was to make it tighter than the U.S. legislation?

Mr. DeVries: Our bill was to ensure that program spending—the intent of the government was to control program spending—would be controlled as tightly as possible.

• 1615

Mr. Langdon: Why did you choose program spending specifically?

Mr. DeVries: The control of program spending—I think we have been through this a number of times, both in our opening remarks and questions on which we have responded to you in the past—was because the government believed it was program spending that was, in large part, the result of the debt and deficit problem we have today, and wanted to ensure that a structure was put in place that would control the growth in program spending over the next five years.

Mr. Langdon: I am sorry, I think you said it was the result of the debt?

Mr. DeVries: Our analyses, which we have gone through with you on a number of occasions, indicate that it was the rapid growth in program spending in the 1970s and early 1980s that is primarily responsible for the debt and deficit problem we have today.

Mr. Langdon: Okay. That is a different position from the one you enunciated previously. I wonder if you could tell me why you felt that was the case.

Mr. DeVries: I think if you go back and look at the record, Mr. Langdon. . .there was a large imbalance that was created over the 1970s and early 1980s between program spending and revenues.

Mr. Langdon: How was that created?

Mr. DeVries: The imbalance was created, according to our analysis, because of the very rapid increase in program spending, in some cases through the introduction of new programs, in other cases because of the impact of the 1981–82 recession, and it was that imbalance between program spending and revenues that had to be addressed, had to be attacked, and that is the policy, or the agenda, the government has laid out to control the growth in program spending.

Mr. Langdon: Now, in fact, as we have talked about previously, the studies that were undertaken under Statistics Canada auspices indicated a contrary view. I wonder which particular programs, in the view of the department, represented areas of particularly notable program expansion or increased program spending.

Mr. DeVries: When you take a look at the breakdown of program spending over that time period, the largest growths were in the operations of government and in subsidies and other transfers.

Mr. Langdon: Subsidies and other transfers to whom?

[*Translation*]

M. Langdon: Autrement dit, vous vouliez une loi plus stricte que la législation américaine?

M. DeVries: Nous voulions nous assurer que les dépenses de programmes—car c'était l'intention du gouvernement: contrôler les dépenses de programmes—seraient contrôlées le plus strictement possible.

M. Langdon: Pourquoi avez-vous choisi précisément les dépenses de programmes?

M. DeVries: On l'a déjà expliqué à plusieurs reprises, tout à l'heure dans notre allocution préliminaire et aussi en réponse à vos questions dans le passé. Si nous avons choisi de contrôler les dépenses de programmes, c'est que le gouvernement estimait que les dépenses de programmes résultaient en grande partie du problème de l'endettement et du déficit que nous avons maintenant. En conséquence, il voulait s'assurer de mettre en place une structure qui permettrait de contrôler la croissance des dépenses de programmes au cours des cinq prochaines années.

M. Langdon: Excusez-moi, il me semble vous avoir entendu dire que c'était le résultat de la dette.

M. DeVries: Nos analyses, que nous avons passé en revue avec vous à maintes reprises, font voir que c'est la croissance rapide des dépenses de programmes au cours des années 70 et au début des années 80 qui est la principale cause du problème d'endettement et de déficit que nous avons aujourd'hui.

M. Langdon: Bon. Ce n'est pas ce que vous aviez dit la première fois. Comment en êtes-vous arrivés à cette conclusion?

M. DeVries: Si vous consultez les livres, monsieur Langdon, je crois que vous constaterez qu'au cours des années 70 et au début des années 80, un important déséquilibre a été créé entre les dépenses de programmes et les recettes.

M. Langdon: Comment ce déséquilibre a-t-il été créé?

M. DeVries: D'après notre analyse, ce déséquilibre est attribuable à la croissance très rapide des dépenses de programmes, que ce soit par la création de nouveaux programmes, ou à cause des conséquences de la récession de 1981–1982. C'est cet écart entre les dépenses de programmes et les recettes qu'il fallait combler. Il fallait s'y attaquer et le gouvernement a donc décidé de contrôler la croissance des dépenses de programmes.

M. Langdon: Comme on l'a déjà dit, les études effectuées sous les auspices de Statistique Canada démontrent le contraire. Je me demande quels programmes précis, de l'avis des spécialistes du ministère, ont connu une expansion notable ou une augmentation remarquable des dépenses.

M. DeVries: Si vous examinez la liste des programmes au cours de la période en cause, vous verrez que la croissance la plus marquée a été enregistrée dans les dépenses de fonctionnement du gouvernement et dans les subventions et autres transferts.

M. Langdon: Subventions et autres transferts à qui?

[*Texte*]

Mr. DeVries: These would be to business. Primarily, these are the subsidies that would be paid out to, in the case of energy subsidies, regional development subsidies—subsidies in those types of areas.

Mr. Langdon: Now do these various subsidies, particularly in the energy area, exist at the moment?

Mr. DeVries: They have largely been eliminated.

Mr. Langdon: What about the regional development ones?

Mr. DeVries: The regional development ones have been replaced in many cases by new types of subsidies. They are about at the same level as what they were in 1984–85, which then would imply a decline in real terms.

Mr. Langdon: And how does that compare to where they were in the early part of the 1980s and in the mid-1970s, from which you started your analysis a few minutes ago?

Mr. DeVries: I don't have exact figures, but there was a very rapid growth over that time period.

Mr. Langdon: To 1984?

Mr. DeVries: To 1984–85.

Mr. Langdon: So that despite the fact that the industrial and regional development program, for instance, has been eliminated, despite the fact that PIP grants have been eliminated. . .I guess we were talking seperately about the energy issue.

Mr. DeVries: As I said, the energy subsidies, for the most part, have been eliminated.

Mr. Langdon: So despite the fact that IRDP has been eliminated, nevertheless you see program spending on regional development being significantly greater now than back in the 1970s.

Mr. DeVries: What has happened is that the government has established three regional agencies to which they have directed many of the funds that previously were directed directly to industries. So the three regional agencies have now been set up, which largely replace some of those programs you mentioned earlier.

Mr. Langdon: Do they, in fact, replace them in terms of the amount of money?

• 1620

Mr. DeVries: That I am not 100% sure of.

Mr. Langdon: Why not?

Mr. DeVries: I don't have the figures here with me, sir.

Mr. Langdon: Why not?

Mr. DeVries: I did not think we were going to get into this type of debate again, because we have had this debate on a number of occasions before.

Mr. Langdon: It is not a debate. It is a series of questions that are designed to help us understand why it is that you have taken a particular approach in the bill that you have taken. Do you not think you should have that information here?

[*Traduction*]

M. DeVries: Aux entreprises. Il s'agit essentiellement de subventions versées dans le secteur de l'énergie, ou encore de subventions au développement régional, enfin ce genre de programmes.

M. Langdon: Ces diverses subventions, notamment dans le secteur de l'énergie, existent-elles aujourd'hui?

M. DeVries: La plupart ont été supprimées.

M. Langdon: Et le développement régional?

M. DeVries: Les subventions au titre du développement régional ont été remplacées dans bien des cas par de nouveaux genres de subventions. Les montants sont à peu près les mêmes qu'en 1984–1985, c'est-à-dire qu'ils ont baissé en chiffres réels.

M. Langdon: Et comment les subventions actuelles se comparent-elles à celles qui étaient versées au début des années 80 et au milieu des années 70, période pour laquelle vous avez commencé votre analyse il y a quelques instants?

M. DeVries: Je n'ai pas les chiffres précis, mais il y a eu une croissance très rapide au cours de cette période.

M. Langdon: Jusqu'en 1984?

M. DeVries: Jusqu'en 1984–1985.

M. Langdon: En dépit du fait qu'on a supprimé le Programme de développement industriel et régional, par exemple, en dépit du fait qu'on a supprimé également les subventions du PESP. Je suppose qu'on pourrait parler du secteur énergétique séparément.

M. DeVries: Je le répète, la plupart des subventions dans le secteur énergétique ont été éliminées.

M. Langdon: Donc, en dépit de la suppression du PDIR, les dépenses de programmes au titre du développement régional sont nettement plus élevées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient dans les années 70.

M. DeVries: Voici ce qui s'est passé. Le gouvernement a créé trois agences régionales auxquelles on a attribué une grande partie des fonds qui étaient auparavant canalisés directement vers les entreprises. Ces trois agences régionales remplacent en grande partie les programmes que vous avez cités.

M. Langdon: Les remplacent-elles réellement? Je veux dire, les montants versés sont-ils équivalents?

M. DeVries: Je n'en suis pas absolument certain.

M. Langdon: Comment cela?

M. DeVries: Je n'ai pas les chiffres en main.

M. Langdon: Pourquoi pas?

M. DeVries: Je ne pensais pas que nous allions nous lancer de nouveau dans ce débat, puisque nous en avons déjà discuté à plusieurs reprises.

M. Langdon: Ce n'est pas un débat. C'est une série de questions visant à nous aider à comprendre pourquoi vous avez adopté une certaine méthode et pas une autre dans l'élaboration de ce projet de loi. Ne croyez-vous pas que vous devriez avoir ces renseignements sous la main?

[*Text*]

Mr. DeVries: That is a lot of information for me to be carrying around. If I had known that this is the type of debate we would be getting into, I would have made sure that I had that information. There is some information in the budget with respect to program spending between 1984–85 and 1991–92, and the patterns and the growth of the various components. However, I don't have that going back in time with me.

Mr. Langdon: Yet you have made statements with respect to the patterns of growth that have taken us back to the mid–1970. You are saying that you don't have the details with you to back that up.

Mr. DeVries: I do not have the details or the exact numbers to back that up, but the broad analysis that I outlined to you, I believe, is correct.

Mr. Langdon: That's interesting. I must say that it is a little bit distressing that the officials who are here to deal with the legislation don't have pieces of information that would seem to be fairly crucial to both the legislation itself and some of the potential amendments that are associated with the legislation.

Mr. Soetens (Ontario): Do you have with you what the revenue was in 1984 and what the program expenditures were?

Mr. DeVries: I have the program spending numbers for 1984. I do not have the revenue numbers for 1984. Program spending in 1984 was $87.1 billion and in 1991–92 it is estimated at $114 billion, which is an increase of $27 billion, or 3.9% on an annual average basis.

Mr. Soetens: Would you care to give me an estimate of what you think the revenue was in 1984?

Mr. DeVries: I may be able to calculate that. Revenues would have been about $71 billion in 1984–85 and they are forecast in 1991–92 to be $124.1 billion.

Mr. Langdon: What's the percentage rate of increase with respect to expenditures on a year–by–year basis from 1975 to 1991?

Mr. DeVries: There again, I don't have the exact numbers. I know that for the 15 years before 1984–85 it was 13.8% on an annual average basis. Since 1984–85 it has been growing at 3.9% on an annual average basis.

Mr. Langdon: Why do you relate everything to 1984–85?

Mr. DeVries: Basically it is that the agenda the government put in to control spending and bring the deficit under control started after 1984–85.

Mr. Langdon: Do you think there was no effort to control spending prior to that?

• 1625

Mr. DeVries: All I'm saying, Mr. Langdon, is that program spending, prior to that point in time, grew by 13.8% on an annual average basis in the 15 years prior to that.

[*Translation*]

M. DeVries: Cela fait beaucoup de documents à transporter. Si j'avais su que nous nous lancerions dans ce genre de débat, j'aurais apporté tous les documents voulus. On peut trouver dans les documents budgétaires des renseignements sur les dépenses de programmes entre 1984–1985 et 1991–1992, et sur la tendance et la croissance des diverses composantes. Je n'ai toutefois pas ici même les documents qui me permettraient de remonter plus loin.

M. Langdon: Vous avez pourtant fait des affirmations sur l'évolution de la croissance à partir du milieu des années 70. Vous dites que vous n'avez pas la documentation qui vous permettrait d'étayer ces affirmations.

M. DeVries: Je n'ai pas les documents qui me permettraient de vous fournir des chiffres précis, mais je suis convaincu de la justesse de l'analyse générale que je vous ai faite.

M. Langdon: Voilà qui est intéressant. Je dois dire que c'est quelque peu pénible d'avoir affaire à des fonctionnaires qui sont chargés de nous expliquer le projet de loi et qui ne disposent pas des éléments d'information qui me semblent assez essentiels relativement au projet de loi lui–même et à certains amendements éventuels.

M. Soetens (Ontario): Pouvez–vous nous dire à combien s'élevaient en 1984 les revenus et les dépenses de programmes?

M. DeVries: J'ai ici les chiffres sur les dépenses de programmes pour 1984. Je n'ai pas les chiffres de revenu pour cette même année. En 1984, les dépenses de programmes s'élevaient à 87,1 milliards de dollars. En 1991–1992, ces mêmes dépenses devraient atteindre 114 milliards de dollars, soit une augmentation de 27 milliards, ou encore une hausse annuelle moyenne de 3,9 p. 100.

M. Soetens: Pourriez–vous me dire à combien s'élevaient approximativement les revenus en 1984?

M. DeVries: Je pourrais peut–être le calculer. Les revenus devaient être d'environ 71 milliards en 1984–1985 et on prévoit pour 1991–1992 des recettes de 124,1 milliards.

M. Langdon: Quel est le taux annuel d'augmentation des dépenses pour la période allant de 1975 à 1991?

M. DeVries: Là encore, je n'ai pas les chiffres exacts. Je sais que pour les 15 années précédant 1984–1985, l'augmentation annuelle moyenne était de 13,8 p. 100. Depuis 1984–1985, les dépenses ont augmenté en moyenne de 3,9 p. 100 par année.

M. Langdon: Pourquoi vous reportez–vous toujours à 1984–1985?

M. DeVries: Parce que c'est après 1984–1985 que le gouvernement a lancé son programme en vue de contrôler les dépenses et le déficit.

M. Langdon: Croyez–vous que l'on ne faisait aucun effort auparavant pour contrôler les dépenses?

M. DeVries: Tout ce que je dis, monsieur Langdon, c'est qu'avant cette date, les dépenses de programmes ont augmenté en moyenne de 13,8 p. 100 par année au cours des 15 années précédentes.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Consistently? Or were there differences?

Mr. DeVries: There are differences in certain years because there were certain changes made between the structure of spending and revenues. You will recall that in 1976, 1977, and again I think in 1978, there was some program spending that was transferred. There was a shift in the funding of certain types of programs during that time period.

The family allowance benefit at that time was reduced quite substantially and replaced by a child tax credit. The overall impact, if I'm not mistaken, was roughly the same, but there was a shift between spending and revenues, so you saw a slowdown in the rate of growth and spending as well as a slowdown in the rate of growth of revenues.

There was also, during that time period, revisions to the Established Programs Financing Arrangements whereby the additional tax points were transferred to the provinces, which then in turn resulted in lower cash transfers being required because that was being made up through higher value of tax points.

Mr. Langdon: You've mentioned this transfer that took place in the latter part of the 1970s by which family allowances were reduced and tax credits were increased, and you said it amounted to the same thing. In what sense did it amount to the same thing?

Mr. DeVries: As far as the overall value of the program—for the individual recipients? If I'm not mistaken, there was an increase in the overall child benefit program at that time, but with the value of the monthly family allowance cheque being decreased and there being an increase in the value or the introduction of the child tax credit. . .

I'm not quite sure how that all worked out, in the sense whether it resulted in a higher deficit than there otherwise would have been. But it did result in a change in the structure of spending and revenues whereby revenues were decreased because of the pay-out of the child tax credit, which was netted against personal income tax otherwise payable. And program spending was decreased because the value of the monthly cheque was reduced.

Mr. Langdon: But as you suggested, the criterion really to judge what was taking place was what was happening to the deficit. Is that right?

Mr. DeVries: What I said is I'm not quite sure whether the net result was neutral on the deficit or whether the deficit would have gone up. I'm not quite sure.

Mr. Langdon: Does that matter?

Mr. DeVries: Does it matter? That all depends on the fiscal policy stance of the government at that time—what it wants to do at that time.

Mr. Langdon: This piece of legislation and your explanation for this piece of legislation suggest that the increase in the deficit—and the national debt that's associated with it—is something that is of some importance, is it not?

[*Traduction*]

M. Langdon: Cette augmentation était-elle constante ou bien y a-t-il eu des fluctuations?

M. DeVries: Il y a eu certaines fluctuations parce que l'on a apporté certains changements à la structure des dépenses et des revenus. Vous vous rappellerez qu'en 1976, 1977 et de nouveau je crois en 1978, on a transféré certaines dépenses de programmes. Pendant cette période, il y a eu transfert du financement de certains genres de programmes.

À cette époque, les allocations familiales ont été diminuées considérablement et remplacées par un crédit d'impôt pour enfants. Sauf erreur, le coût total n'a pas changé, mais le programme a été imputé en partie aux revenus plutôt qu'aux dépenses, de sorte que l'on a constaté un ralentissement du taux de croissance des dépenses ainsi qu'un ralentissement du taux de croissance des revenus.

Pendant cette période, on a également apporté des modifications aux accords sur le financement des programmes établis en vue de transférer aux provinces des points d'impôt additionnels, ce qui a réduit d'autant le montant des transferts puisque les points d'impôt additionnels permettaient aux provinces d'empocher la différence.

M. Langdon: Vous avez mentionné un transfert qui a eu lieu à la fin des années 70, en vertu duquel on a réduit les allocations familiales et augmenté en contre partie les crédits d'impôt et vous avez dit que le résultat net était le même. Que voulez-vous dire par là?

M. DeVries: Vous parlez de la valeur nette du programme pour les bénéficiaires? Si je ne me trompe pas, on a augmenté de façon globale les prestations au titre des enfants à cette époque, mais en réduisant le montant du chèque mensuel d'allocations familiales et en augmentant d'autre part ou en introduisant plutôt le crédit d'impôt pour enfants. . .

Je ne sais trop quel a été le résultat net de tout cela. J'ignore par exemple si cela a contribué à augmenter le déficit. Mais, chose certaine, il en est résulté un changement dans la structure des dépenses et des revenus, c'est-à-dire que les recettes ont diminué suite à l'introduction du crédit d'impôt pour enfants, qui était applicable au montant d'impôt sur le revenu à payer. Et les dépenses de programmes ont diminué puisque le montant du chèque mensuel a été réduit.

M. Langdon: Mais comme vous l'avez laissé entendre, le critère à retenir pour porter un jugement sur ce changement, c'est le résultat net pour le déficit, n'est-ce pas?

M. DeVries: Ce que j'ai dit, c'est que je ne sais pas avec certitude si le résultat net a été neutre sur le plan du déficit ou bien si le déficit a augmenté en conséquence. Je n'en suis pas certain.

M. Langdon: Cela a-t-il une importance?

M. DeVries: Cela dépend de la politique budgétaire du gouvernement à l'époque, de ce qu'il entendait faire à ce moment-là.

M. Langdon: Il ressort de ce projet de loi et des explications que vous nous avez données à ce sujet que l'augmentation du déficit et de la dette nationale qui en découle a une certaine importance, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. DeVries: To this government, the debt and deficit are important. At another time, another place, especially back in the 1970s, maybe that wasn't the case.

Mr. Langdon: Well surely you know. Was it the case or was it not the case?

Mr. DeVries: I can't speak for the government at that time, Mr. Langdon. The deficit did increase over that time, though.

Mr. Langdon: So we had an increase in the deficit at the same time as we had what you suggested showed up as a slowing down in the increase of expenditure because of this shift that took place: from expenditures in the form of family allowances to tax benefits in the form of tax credits.

Mr. DeVries: There was that time period during the mid-1970s whereby the rate of growth in program spending did slow down. The rate of growth in budgetary revenues also slowed down. The net impact of these was still an increase in the deficit over that time period. Shortly after that transition was over, there again was a very rapid increase in program spending, such that by the time you got into—

• 1630

Mr. Langdon: It is not that I would like to focus on for the moment. I will come back to that.

My concern here is the example you have given us points precisely to the problem this committee unanimously recognized in its report to the House on this proposed piece of legislation when it first came to us, and that is that you can shift from what are technically classed as expenditures to what are instead tax benefits or tax expenditures. You can, in fact, increase the deficit by doing so, and yet you decrease the rate of expenditure. Surely in doing that you have not succeeded in doing anything with respect to the fiscal stance of the government, you have just used a different mechanism to transfer resources. Isn't that the case?

Mr. DeVries: What has happened in a case like the example you have just referred to, the deficit is unaffected, so the fiscal stance has not been altered at all.

Mr. Langdon: You suggested, in fact, that the deficit increased.

Mr. DeVries: No. I am just referring back to your example, Mr. Langdon, where you—

Mr. Langdon: No, no, I was still talking about the example we have been discussing.

Mr. DeVries: I would have to go back to take a look at the specifics. What I do know happened over that time period was a change in funding, as you mentioned, between program spending and budgetary revenues. Whether that change in itself resulted in a higher deficit, I do not know. But when you take a look—

Mr. Langdon: You suggested it did.

[*Translation*]

M. DeVries: Pour le gouvernement actuel, la dette et le déficit sont importants. À une autre époque, surtout dans les années 70, ce n'était peut-être pas le cas.

M. Langdon: Vous le savez sûrement. Était-ce le cas oui ou non?

M. DeVries: Je ne peux pas parler au nom du gouvernement qui était en place à cette époque, monsieur Langdon. Quoi qu'il en soit, le déficit a bel et bien augmenté au cours de cette période.

M. Langdon: Nous avons donc vu simultanément l'augmentation du déficit et le ralentissement de la croissance des dépenses à cause du transfert dont vous avez parlé, c'est-à-dire que les allocations familiales ont été en partie remplacées par un crédit d'impôt.

M. DeVries: Cela se passait au milieu des années 70, époque à laquelle le taux de croissance des dépenses de programmes a en effet ralenti. Le taux de croissance des recettes budgétaires a également ralenti. Tout cela s'est quand même soldé par une augmentation du déficit pendant cette période. Peu après la fin de cette période de transition, il y a de nouveau eu une augmentation très rapide des dépenses de programmes, de sorte que...

M. Langdon: Ce n'est pas ce qui m'intéresse pour l'instant. J'y reviendrai.

Ce qui me préoccupe c'est que l'exemple que vous nous avez donné met précisément en relief le problème souligné à l'unanimité par le comité dans son rapport à la Chambre des communes sur l'avant-projet de loi qui nous avait été déféré, à savoir que l'on peut substituer à des transferts classés techniquement comme dépenses des allégements fiscaux ou des dépenses fiscales. Il en résulte une augmentation du déficit et pourtant il y a diminution du taux de progression des dépenses. En agissant de la sorte, vous n'améliorez en rien la situation budgétaire du gouvernement, vous n'utilisez qu'un mécanisme différent pour transférer des ressources. N'est-ce pas le cas?

M. DeVries: Dans l'exemple que vous donnez, le montant du déficit reste inchangé, et la situation budgétaire n'est en rien modifiée.

M. Langdon: Mais vous avez dit que le déficit avait augmenté.

M. DeVries: Non. J'en reviens à votre exemple, monsieur Langdon, où...

M. Langdon: Non, non, j'en suis toujours au premier exemple.

M. DeVries: Il faudrait que je me rafraîchisse la mémoire quant aux détails. Je sais toutefois qu'à cette époque il y a eu un mode de financement, comme vous le rappelez, les dépenses de programmes ayant été remplacées par des dépenses fiscales ayant une incidence sur les recettes budgétaires. De là à savoir si ce changement a fait augmenter le déficit, je n'en sais rien. Mais quand on examine...

M. Langdon: Vous avez donné à entendre que c'était le cas.

[*Texte*]

Mr. DeVries: All I am saying is when you take a look at the numbers, the deficit did increase on an aggregate basis. When you take into consideration all of the program spending and all of the revenues that occurred during that time period, the deficit still increased. Whether it was because of this transfer, that I am not sure about. I can't say.

Mr. Langdon: But what you are saying in any event is the deficit did increase, despite the fact that expenditure rates of expenditure increase were reduced by this shift in the way in which this particular set of benefits was delivered to people.

Mr. DeVries: If you were to take an example whereby the benefit, instead of being delivered on the program spending side, is now being delivered on the tax side, and it is just a one-to-one shift, then there would be no change in the deficit in such a case.

Mr. Langdon: If you were concerned about the size of the deficit, the size of the deficit would still be as big a problem, despite the fact that you had reduced expenditures in an absolute sense in the form of the definitions that are in this bill.

Mr. DeVries: But you reduce the expenditures because at the same time you also reduce revenues, and as a result there is no change.

Mr. Langdon: That is right.

Mr. DeVries: There may be no change in the deficit.

Mr. Langdon: Absolutely. And the fact that you have reduced revenues by the tax benefit you have provided has had a significant effect in maintaining the deficit at just as high a level.

Mr. DeVries: Because you do have to offset—

Mr. Langdon: What you are succeeding in doing with this piece of legislation is plugging one side of a two-sided accounting process. You are succeeding in trying to offer some kind of constraints with respect to program spending, but no such constraints whatsoever with respect to tax benefits that are provided to achieve exactly the same goal.

Mr. DeVries: This bill is designed solely to control program spending.

• 1635

Mr. Langdon: Well, I think that is its weakness, in that case. I'd ask another question of you, then, which is, would the bill be strengthened by the recommendation that came unanimously from this committee that in effect tax expenditures should also be controlled?

Mr. DeVries: It's the government's point of view, in this case, that the priority in reducing the deficit should come from the spending side and that it's spending that should be controlled.

Mr. Langdon: It's not priority I asked you, but would the legislation in fact be strengthened? Would the control of the deficit position of the government be strengthened? I'm not asking what the position of the government is; I'm asking from a technical perspective. Would the control with respect to the increase of the deficit be greater if there were a clause in here, such as the clause was unanimously recommended by this committee and was rejected by the Department of Finance?

[*Traduction*]

M. DeVries: Tout ce que je dis c'est que l'examen des chiffres révèle une augmentation globale du déficit. En prenant en compte toutes les dépenses de programmes et toutes les recettes budgétaires pour cette période, le déficit a augmenté. Je ne saurais dire si cette augmentation résultait de ce transfert. Je ne le sais pas.

M. Langdon: Quoi qu'il en soit, vous dites que le déficit a augmenté bien que le taux de progression des dépenses ait été réduit grâce à la modification du mode de transfert des allocations familiales aux bénéficiaires.

M. DeVries: S'il s'agit de verser des allocations non pas dans le cadre des dépenses de programmes mais bien sous formes d'allégement fiscal, cela donne une opération blanche qui ne fait ni augmenter ni diminuer le déficit.

M. Langdon: Si vous vous préoccupez de l'ampleur du déficit, le problème reste entier bien que vous ayez réduit les dépenses en termes absolus selon les définitions qui figurent dans ce projet de loi.

M. DeVries: Mais si au moment où vous réduisez les dépenses vous réduisez aussi les recettes, il n'y a aucun changement.

M. Langdon: C'est exact.

M. DeVries: Le montant du déficit reste le même.

M. Langdon: Absolument. Le fait que vous ayez réduit les dépenses en accordant un allégement fiscal contribue de façon importante à maintenir le déficit à son niveau très élevé.

M. DeVries: Parce qu'il faut compenser. . .

M. Langdon: Avec ce projet de loi, vous réussissez à colmater une seule brèche alors qu'il faudrait une comptabilité en partie double. Vous réussissez à imposer des plafonds à l'égard des dépenses de programmes sans que rien ne limite les dépenses fiscales aux moyens desquelles vous tentez d'atteindre exactement le même objectif.

M. DeVries: Le projet de loi vise uniquement à instituer des plafonds pour des dépenses de programmes.

M. Langdon: C'est justement pourquoi je le juge lacunaire. Cela m'amène à ma prochaine question. Ce projet de loi serait-il renforcé si l'on y intégrait la recommandation unanime du comité selon laquelle les dépenses fiscales seraient aussi plafonnées?

M. DeVries: Dans ce cas, le gouvernement est d'avis que la réduction du déficit doit passer en priorité par le contrôle des dépenses.

M. Langdon: Je ne vous demande pas quelle est la priorité, mais si le projet de loi pourrait être renforcé de cette façon? La situation déficitaire du gouvernement pourrait-elle être assainie? Je ne vous demande pas quelle est la position du gouvernement; je vous demande une réponse d'ordre technique. Pourrait-on mieux contrôler l'augmentation du déficit en incorporant au projet de loi une disposition comme celle recommandée à l'unanimité par le comité et rejetée par le ministère des Finances?

[*Text*]

Mr. DeVries: In controlling the deficit? If we just talk about controlling the deficit, then yes. Having another bill that will control tax expenditures or elements of revenues would also then contribute to a better control of deficit. If you want to put it that way, yes.

Mr. Langdon: Well, thanks very much for a frank answer to that. Why in that case should the Department of Finance not bring forth a bill like that?

Mr. DeVries: I don't think it's a fair question of an official.

Mr. Langdon: Fair enough. I won't put it to you in that case. What I would put to you, though, is a second series of questions.

What also came as a recommendation from this committee was this suggestion that transfer payments should be one of those elements of expenditure that is not subject to expenditure control. This was something that was not accepted by the government. I wonder if you could explain to us what the difference is between the various items included in clause 2 under program spending. This is page 2, line 19, where you have a series of areas that are excluded from the definition of program spending. I wonder if you could tell us the difference between these areas of expenditure and the transfer payments that are made by the federal government to provincial governments across the country.

Mr. DeVries: The aim of this bill, as I said before, Mr. Langdon, was to try to control total program spending, of which transfers to provinces is a very large element—approximately 24% of the total spending. The exemptions that are listed here primarily relate to those programs considered to be self-financing programs whereby there is a mechanism in place—that there are earmarked revenues with respect to these programs and there's a mechanism in place in legislation that will ensure that if there are shortfalls in the overall accounts for these programs or if there are surpluses in the accounts for these programs, there is a mechanism to adjust the premiums accordingly.

• 1640

The other exemptions that are listed are largely ones that cannot be forecast with any degree of accuracy. They relate primarily to emergencies, over which we have no control, and as a result it was felt that it would be too disruptive to try to manage within a very short time period the impact of a very significant fiscal emergency or emergency that would have a very large fiscal impact on program spending.

Mr. Langdon: Mr. Chairman, I'd like to ask you for a brief adjournment, or if Diane would like to carry some questions forward, there are some discussions that would be useful to carry forward at this point.

The Chairman: We'll have a brief pause here for a moment to allow Mr. Langdon to confer with his colleague.

• 1641

• 1650

The Chairman: I'll reconvene the meeting and allow Mr. Langdon to continue his line of questioning, if he wishes.

[*Translation*]

M. DeVries: Pour contrôler le déficit? Si nous ne parlons que du contrôle du déficit, alors oui. L'adoption d'un autre projet de loi instituant des plafonds pour les dépenses fiscales ou d'autres postes de recettes contribuerait aussi à mieux contrôler le déficit. Si c'est ce que vous voulez dire, alors oui.

M. Langdon: Je vous remercie de cette réponse honnête. Cela étant le cas, pourquoi le ministère des Finances ne propose-t-il pas un tel projet de loi?

M. DeVries: Je ne pense pas que ce soit une question à poser à un fonctionnaire.

M. Langdon: Vous avez raison. Je ne vous la poserai pas. J'ai toutefois une deuxième série de questions à vous poser.

Le comité a aussi recommandé que les paiements de transfert soient inclus parmi les postes de dépenses qui ne sont pas assujettis aux plafonds. Le gouvernement n'a pas accepté cette recommandation. Je me demande si vous pourriez nous expliquer la différence qui existe entre les divers postes de dépenses énumérés à l'article 2 sous la rubrique «dépenses de programmes». Cela se trouve à la ligne 19 de la page 1 où sont énumérées les catégories de dépenses exclues de la définition des dépenses de programmes. Je me demande si vous pourriez nous expliquer la différence entre ces postes de dépenses et les paiements de transfert du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux.

M. DeVries: Comme je l'ai déjà dit, monsieur Langdon, ce projet de loi a pour but de tenter de contrôler l'ensemble des dépenses de programmes dont les transferts aux provinces ne sont pas les moindres, puisqu'ils comptent pour 24 p. 100 environ du total. Les exemptions énumérées ici visent essentiellement les programmes autofinancés assortis d'un mécanisme de rajustement automatique des primes dès qu'il y a un déficit ou un excédent dans les comptes de financement de ces programmes.

Les autres exceptions énumérées ici concernent essentiellement des postes de dépenses qui ne peuvent être prévues avec exactitude. Il s'agit surtout d'états d'urgence, qui échappent à notre contrôle, et dont on a jugé qu'il serait trop difficile de gérer à court terme les répercussions sur les dépenses de programmes.

M. Langdon: Monsieur le président, comme il me faut procéder à certaines consultations, j'aimerais vous demander une courte interruption de séance, à moins que Diane souhaite poser des questions.

Le président: Nous allons interrompre brièvement nos travaux afin que M. Langdon puisse consulter son collègue.

Le président: Nous reprenons nos travaux et je vais permettre à M. Langdon de continuer à poser ses questions, s'il le désire.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Mr. Chairman, we've talked about this one area in the late 1970s in which expenditures were reduced, tax benefits were increased. You suggested at one stage that you thought the deficit had probably increased. At another stage you said you weren't entirely sure.

What other examples can you tell me about in recent years that have represented similar moves from expenditure to the use of either tax credits or other forms of tax assistance?

Mr. DeVries: Just to clarify the first point you made, Mr. Langdon, whether or not the movement from expenditures to budgetary revenues increased the deficit, I'm not sure.

Mr. Langdon: Yes, I indicated that.

Mr. DeVries: I am certain, however, that the deficit increased over that time period for whatever other reasons there may be.

With respect to the second part of your question, in this budget the government is also proposing a shift of sorts between program spending and budgetary revenues whereby the family allowance monthly payment, as we know it now, will be amalgamated with the various tax credits presently available and will be put into one unified credit. This will then be delivered through the tax system on a monthly basis.

You will also note in the budget, however, documents that the government has said that once that bill receives royal assent, receives parliamentary approval—and the bill is not yet before Parliament—then the government will change the spending control limit, lower the spending control limit, to remove the impact of that transfer from the spending control act as is proposed in this legislation.

So the overall limits, then, will be removed by the impact of this transfer from program spending to tax expenditures.

Mr. Langdon: Do you think this is something that from a technical perspective should generally be the case if one wants a control on program spending?

Mr. DeVries: In this case here, for control on both program spending and the deficit, I would submit that this would be the case.

Mr. Langdon: So in this case, what we're talking about, if I can just conceptualize it correctly, is a transfer that occurs in the way in which a program is delivered. This would have the effect of reducing expenditure, thereby opening up more expenditure space within these existing controls. As a consequence, the government would reduce the levels to see to it that the extra space in fact is not available for increased expenditure.

Mr. DeVries: That's correct, Mr. Langdon. In fact, that's the intent. That's what the government has indicated in this budget as to what it will do once that piece of legislation receives royal assent.

Mr. Langdon: May we be quite clear about what is being compensated for? Is it the elimination of the family allowance payments, which were formerly part of expenditure and no longer would be, or is it what I understand to be the larger proposed figure—larger by $500 million—of tax credits that will be delivered in the form of an enriched child tax credit scheme?

[*Traduction*]

M. Langdon: Monsieur le président, nous avons parlé d'une période, à la fin des années 70, au cours de laquelle les dépenses de programmes ont été réduites et les dépenses fiscales, augmentées. Vous aviez dit que le déficit avait vraisemblablement augmenté. Plus tard, vous n'en étiez plus tout à fait certain.

Quels autres exemples plus récents y a-t-il de cas où les dépenses de programmes ont été remplacées par des crédits d'impôt ou d'autres formes d'aide?

M. DeVries: Je tiens à préciser, monsieur Langdon, que je ne sais pas si la substitution de dépenses fiscales aux dépenses de programmes a fait augmenter le déficit.

M. Langdon: Oui, c'est ce que j'ai dit.

M. DeVries: Toutefois, je suis certain que le déficit a augmenté à cette époque pour quelque autre raison.

Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, le gouvernement, dans son dernier budget, propose aussi de remplacer certaines dépenses de programmes par des dépenses fiscales puisque le chèque mensuel d'allocations familiales, tel que nous le connaissons, sera combiné aux divers crédits d'impôt actuellement disponibles de sorte qu'il n'y aura plus qu'un seul crédit intégré. Cette prestation fiscale sera versée mensuellement.

Par ailleurs, vous noterez que le gouvernement annonce dans les documents budgétaires qu'il abaissera le plafond des dépenses dès que le projet de loi aura reçu la sanction royale—mais le projet de loi n'est pas encore déposé—afin de soustraire ce transfert à ce projet de loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques.

Ainsi, les plafonds globaux ne s'appliqueront plus à ces transferts qui cesseront d'être des dépenses de programmes pour devenir des dépenses fiscales.

M. Langdon: Du point de vue technique, croyez-vous que acela est souhaitable si l'objectif est de contrôler les dépenses de programmes?

M. DeVries: Je crois que oui si l'on veut à la fois contrôler les dépenses de programmes et le déficit.

M. Langdon: Dans ce cas-ci, si j'ai bien compris, il s'agit d'une modification du mode de versement d'une dépense de programme. Grâce à cette réduction du total, d'autres postes de dépense assujettis aux plafonds pourraient être augmentés. Par conséquent, le gouvernement abaissera les plafonds pour éviter cette augmentation des autres postes de dépense.

M. DeVries: C'est exact, monsieur Langdon. C'est effectivement l'intention du gouvernement telle qu'annoncée dans le budget. Ce sera fait dès que le projet de loi aura reçu la sanction royale.

M. Langdon: J'aimerais m'assurer d'avoir bien compris ce que vous dites. S'agit-il de compenser l'élimination des allocations familiales qui n'appartiendront plus à la catégorie des dépenses de programmes ou s'agit-il de compenser la somme plus considérable—de 500 millions de dollars—de crédits d'impôt qui seront versés sous forme d'une prestation fiscale intégrée pour enfants?

[*Text*]

• 1655

Mr. DeVries: In the current proposal, it is the projected expenditures under the existing family allowance system as included in the February 1991 budget.

Mr. Langdon: So in fact, looking just at the process itself, that particular constraining process, the result would be to increase the deficit—at least by the projections for this year—by $500 million.

Mr. DeVries: If there were no other offsets, you're right.

Mr. Langdon: Okay. One of the things that struck me about the present budget, the 1992 budget, was the fact that the increase in tax benefits—which was provided, which accounted for approximately $1 billion dollars as I recall the figures—was, again as I recall, entirely offset by reduction in expenditures of the same billion dollars. Is that correct?

Mr. DeVries: That is roughly correct, Mr. Langdon. In the budget documents what we said is that the expenditure reductions were used to finance the tax cuts. When you take a look at the individual measures, in most cases it is true that the expenditure reductions total $7.2 billion over the course of the five years. The revenue cuts were somewhat more. They are $9.3 billion over the five years.

Mr. Langdon: Okay, I was thinking in terms of this particular year but—

Mr. DeVries: In this particular year, it's basically a one-to-one relationship.

Mr. Langdon: That, of course, has the effect of a change in policy having taken place or a change in delivery having taken place—in fact, not just a change in delivery because tax cuts took place in certain areas different from those in which the expenditure cuts took place. But overall, the effect was to see to it there was no increase in the deficit compared to what it would otherwise have been. Is that correct?

Mr. DeVries: With respect to the tax cuts, yes. They were financed through expenditure reductions.

Mr. Langdon: Okay. I go back to the question of transfer payments I was starting to explore. The point you made—as I heard your answer—was that for the most part here we had programs that were self-financing. That was one part of the answer. The other part of the answer was that transfer payments represented program spending. In what respect do transfer payments represent program spending? Why do you refer to them as program spending?

Mr. DeVries: In the definition that is used in the Public Accounts of Canada as to what constitutes program spending, direct cash outlays—which basically most of the program spending is, direct cash outlays to the provinces, regardless of which program it may be—are classified as part of program spending.

Mr. Langdon: In the Public Accounts of Canada, would expenditures made in the operation of programs under the Unemployment Insurance Act be considered program spending?

[*Translation*]

M. DeVries: Dans la proposition actuelle, il s'agit des dépenses prévues en vertu du régime actuel des allocations familiales, telles qu'elles figurent dans le budget de février 1991.

M. Langdon: Donc, ce processus particulier aurait pour résultat d'accroître le déficit—si l'on se fie aux prévisions pour cette année, en tout cas—d'environ 500 millions de dollars.

M. DeVries: S'il n'y a rien d'autre, vous avez raison.

M. Langdon: D'accord. L'une des choses qui m'a particulièrement étonné, dans le présent budget, le budget de 1992, c'est le fait que l'augmentation des allégements fiscaux qui sont accordés—que l'on évalue à environ un milliard de dollars, si je me souviens bien—sera complètement compensée par une réduction équivalente des dépenses. Est-ce bien cela?

M. DeVries: Oui, c'est à peu près cela, monsieur Langdon. Dans les documents budgétaires, nous disons en effet que l'on a utilisé les réductions des dépenses pour financer les réductions d'impôt. Toutefois, quand on examine les mesures prises individuellement, en général, il est vrai que les réductions des dépenses seront de l'ordre de 7,2 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. La diminution des revenus sera un peu plus importante. Elle sera en effet de l'ordre de 9,3 milliards de dollars sur les cinq ans.

M. Langdon: Très bien. Je pensais davantage à cet exercice en particulier, mais...

M. DeVries: Pour cet exercice-là, le rapport est à peu près égal.

M. Langdon: Cela se réalisera, évidemment, dans la mesure où un changement de politique aura été effectué ou un changement dans la prestation des programmes—en fait, pas seulement dans la prestation des programmes, car les réductions d'impôt n'ont pas forcément été faites au même endroit où l'on a réduit les dépenses. Mais, en général, on voulait éviter que le déficit n'augmente, contrairement à ce qui aurait pu se produire, n'est-ce pas?

M. DeVries: Oui, les réductions d'impôt sont compensées par les réductions des dépenses.

M. Langdon: Très bien. Je reviens à la question des paiements de transfert que j'avais commencé à explorer tout à l'heure. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit dans votre réponse, la plus grande partie de ces programmes est des programmes qui s'autofinancent. C'est en partie ce que vous avez dit dans votre réponse. Vous avez aussi dit que les paiements de transfert sont considérés comme des dépenses de programmes. Mais est-ce bien le cas? Pourquoi dites-vous que les paiements de transfert sont des dépenses de programmes?

M. DeVries: Dans les Comptes publics du Canada, on définit ce qui constitue une dépense de programme. Il s'agit de déboursés de caisse directs—ce que sont fondamentalement les dépenses de programmes, les paiements pécuniaires directs aux provinces, quel que soit le programme en vertu duquel ils sont versés.

M. Langdon: Dans le contexte des Comptes publics du Canada, les dépenses de fonctionnement des programmes issues de la Loi sur l'assurance-chômage sont-elles considérées comme des dépenses de programmes?

[*Texte*]

Mr. DeVries: Because the Unemployment Insurance Act is considered to be a consolidated specified purpose account, all those expenditures related to the Unemployment Insurance Act are part of program spending.

• 1700

Mr. Langdon: What about the expenditures for GRIP?

Mr. DeVries: The expenditures of GRIP...I think we should take a look at those in two parts. One is that the government is a participant in this program along with the producer, along with the provincial government, and as a result the premiums it pays, which are, I think, if I'm not mistaken—and I'm not 100% sure because I'm not an expert in how each of these individual programs work—classified on a cost sharing base of one-third, one-third, one-third.

The government's share of those premiums is classified as part of program spending. As well, any advances that the government makes in order to cover the deficits in these accounts, and these accounts are primarily administered by the provincial governments, is also classified as part of program spending. As I mentioned at earlier meetings of this committee, it is the advances that the federal government makes to these individual accounts that is considered to be exempt for the purpose of this act, not the premium payments that the government makes as a participant to these individual programs.

Mr. Langdon: Okay. The kinds of expenditures that would be made as a direct result of an emergency, under the public accounts those would also be considered program spending.

Mr. DeVries: That is correct.

Mr. Langdon: The same would be true of expenditures for specific programs that result from the revision of data for the period that's referred to in the bill.

Mr. DeVries: That's correct.

Mr. Langdon: What about expenditures made in the satisfaction of settlement of judgments of courts against the government?

Mr. DeVries: Again, those would be considered part of program spending.

Mr. Langdon: So the fact that transfers to the provinces are considered in the public accounts to be part of program spending is not a particularly significant factor given that there have been a great many other parts of what is considered to be program spending under the public accounts that have been excluded.

Mr. DeVries: But the exclusions, as I said, are for very specific purposes. With regard to the 4 self-financing programs—and we're only taking 4 self-financing programs rather than the 26 that are listed in the public accounts—it is just the advances that the government makes in order to cover shortfalls or, in the case of the unemployment insurance account, because all premiums are levied, or the premiums are designed to cover all of the expenditures, over

[*Traduction*]

M. DeVries: Compte tenu du fait que la Loi sur l'assurance-chômage est reconnue comme un compte consolidé ayant une fin précise, toutes les dépenses liées à cette loi sont des dépenses de programmes.

M. Langdon: Et qu'en est-il des dépenses liées au RARB?

M. DeVries: À l'égard du RARB, il faut considérer deux aspects distincts. Premièrement, dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral est l'un des participants, avec le producteur et le gouvernement provincial. Par conséquent, je pense que les primes qu'il paie s'inscrivent dans un programme à frais partagés, dans le cadre duquel les trois parties assument chacune un tiers du coût des primes—n'étant pas expert sur la façon dont chacun de ces programmes fonctionne, il peut arriver que je fasse erreur, mais je pense que c'est cela.

La partie de ces primes que paie le gouvernement fédéral est considérée comme une dépense de programme. En outre, toute avance que fait le gouvernement pour combler les déficits qui peuvent survenir dans ces comptes, dont la gestion relève principalement des gouvernements provinciaux, est aussi considérée comme une dépense de programme. Comme je l'ai déjà dit à l'occasion d'autres réunions du présent comité, ce sont les avances que consent le gouvernement fédéral pour combler les déficits de ces comptes qui sont exemptes de l'application de cette loi, et non pas les versements de primes qu'effectue le gouvernement en tant que participant à ces programmes.

M. Langdon: Très bien. Dans le contexte des comptes publics, des dépenses qui seraient effectuées en cas d'urgence seraient considérées comme des programmes.

M. DeVries: C'est juste.

M. Langdon: Cela vaudrait aussi pour des dépenses liées à des programmes particuliers, qui résulteraient de l'examen des chiffres valant pour la période mentionnée dans le projet de loi.

M. DeVries: C'est juste.

M. Langdon: Et des dépenses visant à régler un litige sur lequel un tribunal a rendu jugement contre le gouvernement?

M. DeVries: Elles seraient aussi considérées comme des dépenses de programmes.

M. Langdon: Donc, le fait que dans le contexte des comptes publics, on considère les paiements de transfert comme des dépenses de programmes n'est pas un facteur particulièrement important compte tenu que bien d'autres parties de ce qui est considéré comme des dépenses de programmes, dans le contexte des comptes publics, ont été exclues.

M. DeVries: Mais les exemptions, comme je l'ai déjà dit, ont des raisons très précises. Au sujet des quatre programmes autofinancés—et cela ne s'applique qu'à quatre programmes autofinancés, et non pas aux 26 qui sont énumérés dans les comptes publics—ce ne sont que les avances qu'effectue le gouvernement pour combler des déficits qui sont exemptées ou, dans le cas du Compte d'assurance-chômage, par exemple, parce que toutes les primes sont perçues, ou parce

[*Text*]

time you should have a one-to-one relationship. Those expenditures, then, are also exempt under the spending control act.

So it's a very specific criteria as to why those are exempt, but with respect to the government's contribution as a participant to these individual programs, they are not exempt.

Mr. Langdon: You've just seen this committee pass—you may not have seen it; it happened in the flash of an eye, I'm told—Bill C-60, which deals with changes to the equalization payments system in this country. Assuming that act is passed eventually in the House of Commons, do you see any difference in the kinds of commitments that exist under that act and the kinds of commitments that exist for the Government of Canada with respect, for instance, to its support of the Atlantic Canada Opportunities Agency?

Mr. DeVries: For the purposes of this act there is no distinction or difference between those two programs.

Mr. Langdon: No, that's not quite what I was asking. Do you see any difference in terms of the obligations of the government, the capacity to make changes on the part of the government?

• 1705

Mr. DeVries: I don't think I would be in a position to answer that, Mr. Langdon, unless I knew more specifics about each of the individual bills or individual programs, but for the purposes of this act there's no distinction.

Mr. Langdon: Let me take you to Bill C-56 just to give you a sense of—

The Chairman: Mr. Soetens has indicated that he may have some questions or whatever. I'll just—

Mr. Langdon: Let me just finish up this little point here and then we can turn to Mr. Soetens.

Bill C-60 has the effect of extending the equalization system for two years. That would seem to mean that if the government were to bring in a budget next year that reduced these equalization payments, that would be a different level of intervention in federal-provincial fiscal arrangements than if the government moved to change a particular program over which it has complete and unilateral controls, a program such as ACOA, for example. Is that not the case?

Mr. DeVries: Again, Mr. Langdon, I'd have to state that I don't know enough about the specifics of the government's control over the equalization program vis-à-vis that of ACOA. What I do know is that for the purposes of this act, they were treated the same.

Mr. Langdon: What I'm trying to get at is why they're treated the same.

Mr. DeVries: Because they're considered as part of program spending.

[*Translation*]

que les primes sont censées couvrir toutes les dépenses, les deux éléments devraient s'équilibrer sur une certaine période. Ces dépenses sont donc aussi exemptées en vertu de la loi limitant les dépenses publiques.

Ces dépenses sont donc exemptées pour des raisons très précises, mais celles qui sont liées à la contribution du gouvernement en tant que participant dans le cadre de ces programmes particuliers ne sont pas exemptées.

M. Langdon: Le présent comité vient tout juste d'adopter—vous ne l'avez peut-être pas su, car tout s'est passé tellement vite, me dit-on—le projet de loi C-60, par lequel on apporte des modifications à la formule de péréquation au Canada. En supposant que ce projet de loi soit adopté par la Chambre des communes, voyez-vous une différence entre les engagements qui sont pris en vertu de cette loi et ceux qu'a pris le gouvernement du Canada à l'égard, par exemple, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique?

M. DeVries: Dans le contexte de cette loi, il n'y a aucune différence pour ces deux programmes.

M. Langdon: Non, ce n'est pas vraiment ce que je voulais savoir. Voyez-vous une différence quelconque sur le plan des obligations du gouvernement, de la possibilité qu'il puisse apporter des modifications à ces programmes?

M. DeVries: Je ne pense pas pouvoir répondre à cette question, monsieur Langdon. Il faudrait que je connaisse mieux les détails de chacun des projets de loi ou de chacun des programmes, mais dans le contexte de l'application de cette loi, il n'y a aucune distinction.

M. Langdon: Permettez-moi de vous parler un peu du projet de loi C-56, uniquement pour vous donner une idée...

Le président: M. Soetens a indiqué qu'il a peut-être quelques questions à poser. Je vais...

M. Langdon: Permettez-moi de terminer sur ce point, et nous pourrons ensuite écouter M. Soetens.

Le projet de loi C-60 prolonge l'application de la formule de péréquation pour deux ans. Cela signifie que si, l'année prochaine, le gouvernement prévoyait dans son budget la réduction des paiements de péréquation, ce serait un degré d'intervention dans les accords fiscaux fédéraux-provinciaux différent que s'il décidait de modifier un programme particulier dont il a unilatéralement le contrôle complet, un programme comme l'APECA, par exemple. Est-ce bien cela?

M. DeVries: Monsieur Langdon, je dois répéter que je ne suis pas suffisamment au courant du contrôle qu'exerce le gouvernement sur le programme de péréquation et sur l'APECA. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'aux fins de cette loi, ils ont été traités de la même façon.

M. Langdon: C'est précisément ce que je vous demande. Pourquoi ont-ils été traités de la même façon?

M. DeVries: Parce qu'ils sont tous deux considérés comme des dépenses de programmes.

[*Texte*]

Mr. Langdon: You've said that. They're considered as part of program spending in the public accounts, but so are all these other areas that are excluded. Why are transfer payments to the provinces, which this committee unanimously suggested should be excluded, not excluded?

Mr. DeVries: I liked your first part better.

The government's intention in this bill is to control total program spending, with the exception of those programs that are either self-financing or are programs or expenditures related to emergencies. In that type of definition, transfers to the provinces are considered as part of program spending subject to controls.

Mr. Langdon: In other words, they could be changed at any time at the whim of the federal government.

Mr. DeVries: Parliament has the authority to change those acts at any point in time it so desires.

Mr. Langdon: So to set out a five-year bill with respect to equalization payments, as we've done in the past, is really of no significance as far as commitments to the provinces are concerned, because those commitments can be changed in any given year by revision in the legislation—on a unilateral basis by the federal government.

Mr. DeVries: Parliament has the right to change any of the acts that it passes.

Mr. Langdon: It has in fact exercised that right in recent years, so we're not talking about something that is a potential act. It's something that has been done by the federal government.

Mr. DeVries: That's correct.

Mr. Langdon: Okay, I'll come back to this.

Mr. Soetens: I want to get a feel for how many questions you intend to ask and roughly how much time you need to deal with all those questions. This will give me some idea of what I am going to do for the balance of this evening. That is what I wanted to ask. I wasn't trying to throw you off on any of your questioning. Perhaps you could share that with us, Mr. Langdon. I'd appreciate knowing.

Mr. Langdon: I'm hopeful the information coming out is information that's consistent with the view we took as a committee and will lead us to confirm, once again, the positions we adopted as a committee in our original study of this legislation.

• 1710

Mr. Soetens: I appreciate that there was a considerable amount of study. How much time do you think you need to make your case? I think I've listened to most of your questions and the answers presented by the officials. This is just so that I have an idea of what your plans are, if you want to share them with us.

Mr. Langdon: Ideally, I suppose I would want to continue questioning until the information that emerged was sufficient to convince all members of the committee of the need to carry forward the amendments which were originally part of—

[*Traduction*]

M. Langdon: Vous nous avez déjà dit cela. Ils sont considérés comme des dépenses de programmes, dans le contexte des comptes publics, mais c'est aussi le cas des autres programmes qui sont exemptés. Pourquoi les paiements de transfert aux provinces ne sont-ils pas exemptés, comme notre comité l'a recommandé à l'unanimité?

M. DeVries: J'ai mieux aimé la première partie de votre question.

Ce projet de loi reflète l'intention du gouvernement de contrôler l'ensemble des dépenses de programmes, à l'exception de celles qui ont trait à des programmes autofinancés, ou à des programmes ou des dépenses motivés par des urgences. Cela dit, les paiements de transfert sont considérés comme des dépenses de programmes assujetties à des contrôles.

M. Langdon: Autrement dit, le gouvernement fédéral pourrait apporter des changements à sa guise.

M. DeVries: Le Parlement a le pouvoir de modifier ces lois lorsqu'il le désire.

M. Langdon: Donc, prolonger de cinq ans l'application des paiements de péréquation au moyen d'un projet de loi, comme nous l'avons fait par le passé, ne veut vraiment rien dire pour ce qui est des engagements qui sont pris envers les provinces, parce que le gouvernement fédéral peut changer son fusil d'épaule à n'importe quel moment en modifiant la loi, et ce, d'une manière unilatérale.

M. DeVries: Le Parlement a le droit de modifier n'importe quelle loi qu'il adopte.

M. Langdon: Et Dieu sait s'il a exercé ce droit au cours de dernières années. Ce n'est donc pas uniquement une possibilité. Le gouvernement fédéral s'est prévalu de ce droit.

M. DeVries: C'est juste.

M. Langdon: Très bien. J'y reviendrai.

M. Soetens: Je veux savoir combien de questions vous avez l'intention de poser et de combien de temps vous aurez besoin, environ, pour régler toutes ces questions. Cela me permettra de décider de ce que je vais faire pendant le reste de la soirée. C'est ce que je voulais vous demander. Je ne voulais pas vous empêcher de poser vos questions. Vous pourriez peut-être nous dire un peu ce qu'il en est, monsieur Langdon. J'aimerais bien le savoir.

M. Langdon: J'espère que les renseignements que j'obtiendrai correspondront aux points de vue que nous avons adoptés en tant que comité et qu'ils nous permettront de réaffirmer les positions que nous avons adoptées à la suite de notre étude initiale de ce projet de loi.

M. Soetens: Je constate que l'on a beaucoup étudié la question, oui. Combien de temps vous faut-il pour arriver à une conclusion? Je pense avoir écouté la plupart de vos questions et la plupart des réponses qu'ont données les hauts fonctionnaires. Je veux seulement savoir ce que vous prévoyez, si vous voulez bien nous en donner une idée.

M. Langdon: Je suppose que je voudrais bien pouvoir continuer à interroger nos témoins jusqu'à ce que les renseignements que j'obtienne suffisent à convaincre tous les membres du comité de la nécessité d'adopter les amendements qui faisaient partie, à l'origine...

[*Text*]

Mr. Soetens: Do you think you're close to achieving the answers that we all should hear?

Mr. Langdon: I don't know, perhaps you could give me a better indication of that.

Mr. Soetens: I'm waiting until amendments are actually put. I'm hard pressed to say whether I would support them or not. As you can appreciate, I really don't know what the amendment might be. I know what it might be, but I don't know what it is until it is put.

Mr. Langdon: Have they not in fact been circulated?

Mr. Soetens: They've been circulated but until they're put, as I think we found on a bill we were dealing with yesterday or the day before, amendments that were read out in Bill C-48...we had six amendments that were all changes, one after the other, of the same piece of legislation. So it was difficult to know exactly what the amendment was until it was put and then I was able to make up my mind, but we're here in a circumstance... I have the amendments and they've been circulated, but I will only know how I'm going to vote on them when I see them actually put.

Mr. Langdon: Sure.

Mr. Soetens: How long will it take you to arrive at your successful presentation of the case that I presume you're making on behalf of the amendments?

Mr. Langdon: I hope you recognize that I've tried to make the questioning relevant to points that—

Mr. Soetens: I think it's been relevant. I certainly haven't suggested that. It's been very relevant.

Mr. Langdon: I have about reached the end of the questions that I want to put.

Mr. Soetens: That's fine.

Mr. Langdon: It's probably best to turn to clause-by-clause consideration, unless the officials have anything else that can indicate why transfer payments are treated one way while various exemptions to program spending are treated another way.

Mr. DeVries: I have nothing to add either to what I've said today or to what has been said by other officials, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: Okay.

The Chairman: I will have to postpone clause 1. Sometimes we do clause 1 first and sometimes we don't. It depends how it's organized. I will actually begin with clause 2.

On Clause 2—*Definitions*

The Chairman: I have some amendments from Mr. Langdon, and I believe there are some from the department.

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I would be happy to move amendment G-1, which is that clause 2 of Bill C-56 be amended by striking out lines 5 to 12 on page 2 and substituting the following:

[*Translation*]

M. Soetens: Pensez-vous être sur le point d'obtenir les réponses que nous devrions tous entendre?

M. Langdon: Je ne sais pas. Vous êtes peut-être mieux placé que moi pour le dire.

M. Soetens: J'attends que les amendements soient proposés. Je ne sais pas si je les appuierai ou non. Comme vous pouvez le constater, je ne sais vraiment pas en quoi consistera l'amendement. J'en ai une vague idée, mais je ne le saurai vraiment que lorsqu'il sera présenté.

M. Langdon: Chacun n'en a-t-il pas reçu un exemplaire?

M. Soetens: Oui, mais avant qu'il ne soit présenté... C'est un peu comme ce qui s'est produit hier, ou avant-hier, au sujet d'amendements que l'on proposait d'apporter au projet de loi C-48... Il y a six amendements qui ont été présentés l'un après l'autre, dans le but de modifier le même projet de loi. On pouvait donc difficilement savoir en quoi consistait l'amendement avant qu'il ne soit présenté, et ce n'est qu'à partir de ce moment-là que je pouvais vraiment me faire une idée, mais la situation dans laquelle nous nous trouvons présentement... J'ai bien reçu un exemplaire des amendements qui seront proposés, mais ce n'est que lorsqu'ils l'auront vraiment été que je pourrai me prononcer.

M. Langdon: Bien sûr.

M. Soetens: Combien de temps vous faudra-t-il pour vraiment bien défendre les amendements qui seront présentés?

M. Langdon: J'espère que vous reconnaissez que j'ai tenté de faire en sorte que mes questions portent sur des points qui...

M. Soetens: Oui, elles sont pertinentes. Je n'ai jamais prétendu le contraire. Elles sont très pertinentes, en effet.

M. Langdon: Je n'ai plus vraiment de questions à poser, en fait.

M. Soetens: C'est bien.

M. Langdon: Nous serions peut-être tout aussi bien de passer à l'étude article par article du projet de loi, à moins que les hauts fonctionnaires puissent nous dire pourquoi les paiements de transfert sont traités d'une certaine manière tandis que diverses autres dépenses de programmes font l'objet d'exemptions.

M. DeVries: Monsieur Langdon, je n'ai rien à ajouter à ce que j'ai dit ou à ce que d'autres hauts fonctionnaires ont dit aujourd'hui.

M. Langdon: Très bien.

Le président: Je vais devoir reporter l'article 1. Il arrive parfois qu'il faille procéder ainsi. Cela dépend de la façon dont c'est organisé. Nous allons donc commencer par l'article 2.

Article 2—*Définitions*

Le président: J'ai ici quelques amendements qui sont présentés par M. Langdon, et je pense qu'il y en a aussi quelques autres qui viennent du ministère.

M. Soetens: Monsieur le président, je propose volontiers l'amendement G-1, qui veut que l'article 2 du projet de loi C-56 soit modifié par substitution, aux lignes 8 à 5, page 1, de ce qui suit:

[*Texte*]

charge in respect of a net budgetary expenditure as shown in the statement of revenues and expenditures of the government for the year;

The Chairman: I would ask the officials to explain the amendment.

• 1715

Mr. Langdon: Mr. Chairman, on a point of order, I assume there are copies of these.

The Chairman: Yes, I would have thought they might have been in the material but they're definitely around here someplace.

Mr. DeVries: The amendment, Mr. Chairman, primarily comes about from discussions we had with the Office of the Auditor General to ensure that there was no misunderstanding as to what it was that was subject to control, or the definition of expenditure for a particular year. We are suggesting this revised wording, which in the view of the Auditor General is more specific to what it is that he, at the end of the day, is going to be auditing, than the wording we were using before.

Mr. Langdon: I wonder if it would be possible to explain the difference that's implied.

Mr. DeVries: There is no difference, in essence, Mr. Langdon. Basically, however, given that in terminologies there may be some different meanings to some of the words listed, in the amendment we've tried to make the wording as simple as possible. It refers the Auditor General to a certain statement within the Public Accounts of Canada and a certain line within that statement of the Public Accounts of Canada that he will then use as his base for his auditing purposes.

The Chairman: So this was an amendment that came out of the testimony of the Auditor General or would be suggested by him.

Mr. DeVries: It was based on discussions we had with the Auditor General following the tabling of the legislation.

Amendment agreed to

The Chairman: I have another amendment. Mr. Langdon, I believe you also have an amendment on clause 2. Actually you have two amendments on clause 2.

Mr. Langdon: I have quite a few amendments on clause 2.

The Chairman: First of all, there's some question, Mr. Langdon, as to the acceptability of these amendments, NDP-1 and -2. The clerk is... Let's just say there's some question about the acceptability. But what I would like to do is have you explain the amendments and speak to them. I don't want to, at this point, make any ruling that they're out of order.

Please explain the amendments first, before you move them. I'd just like to have an explanation first.

Mr. Langdon: What this does first is to include a definition of federal-provincial revenue transfer programs and to suggest that after paragraph 2.(d), under "program spending", we—

[*Traduction*]

budgétaire nette pour un exercice, inscrite dans l'état des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice.

Le président: Je voudrais que l'un de vous nous explique l'amendement.

M. Langdon: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je suppose que l'on peut obtenir un exemplaire de ces amendements.

Le président: Oui, je pensais qu'ils étaient dans la documentation, mais ils sont sûrement là quelque part.

M. DeVries: L'amendement, monsieur le président, est issu de discussions que nous avons eues avec des gens du Bureau du vérificateur général et vise à faire en sorte qu'il n'y ait absolument aucun doute quant à ce qui fait l'objet du contrôle, ou quant à l'identification précise de la dépense prévue au cours d'un exercice en particulier. Nous proposons cette nouvelle formulation qui, pour le vérificateur général, est plus précise que l'autre formulation, quant à ce qu'il aura à vérifier à la fin de l'exercice.

M. Langdon: Pouvez-vous nous dire ce que cela change?

M. DeVries: Essentiellement, il n'y a aucune différence, monsieur Langdon. Toutefois, compte tenu du fait que certaines expressions peuvent avoir une signification différente dans d'autres documents, dans l'amendement, nous avons tenté de rendre la formulation aussi simple que possible. On renvoie le vérificateur général à un certain état financier qui figure dans les Comptes publics du Canada et à un certain poste de cet état financier qu'il utilisera à des fins de vérification.

Le président: Il s'agit donc d'un amendement qui est ressorti du témoignage du vérificateur général ou qu'il a lui-même proposé.

M. DeVries: Il est fondé sur des discussions que nous avons eues avec le vérificateur général après le dépôt du projet de loi.

L'amendement est adopté

Le président: J'ai ici un autre amendement. Monsieur Langdon, je pense que vous avez aussi un amendement à proposer à l'article 2. Vous en avez même deux, je crois.

M. Langdon: J'en ai plusieurs, en fait, monsieur le président.

Le président: Premièrement, monsieur Langdon, je ne sais pas si ces amendements, vos amendements NPD-1 et NPD-2, sont recevables. La greffière est... Je ne sais pas s'ils sont recevables. Tenons-nous-en à cela pour l'instant. Toutefois, je voudrais que vous nous les expliquiez et que vous les défendiez. Je ne peux pas me prononcer sur leur recevabilité pour l'instant.

Commencez donc par nous les expliquer avant de nous les proposer. Je voudrais tout d'abord avoir une explication.

M. Langdon: Il s'agit toutefois d'inclure une définition de l'expression «programme fédéral-provincial de transfert de revenus», et de proposer qu'après le paragraphe 2.d), à la rubrique «dépenses de programmes» on...

[*Text*]

Mr. Soetens: Can I go back? Is amendment NDP-1 in addition to the clause under expenditure, or is it a new insert?

Mr. Langdon: It's a new insert, which would have the title "federal-provincial transfer payments" at the side.

Mr. Soetens: I wasn't sure whether it was a continuation of the clause after the word "year".

Mr. Langdon: No, it would be a new part in the definitions section. We would then add, after paragraph 2.(d)—all of these are excluded from program spending—federal-provincial revenue transfer programs as defined in that previous clause. The following items are simply attempts on our part, on the basis of information provided to us, to indicate what the spending limits would be with federal-provincial programs taken out of them.

• 1720

The Chairman: The long and the short of it is that the objective here, basically, is to remove provincial transfer payments from the spending control act.

Mr. Langdon: That's right.

The Chairman: That is basically what all the amendments do—at least all of them except perhaps the last one, I am not sure.

Mr. Langdon: The last one does deal with that.

The Chairman: Okay, but the first seven essentially all involve that and the first two change something, and then because of that there are five, I believe, number changes because it causes the numbers to change. If you take the provincial transfer payments out, it would change the numbers, naturally, and so that changes all the numbers. That's the next four amendments.

So frankly, if I can put it this way, hypothetically if amendments 1 and 2 are defeated, there is probably no point in putting amendments 3 through 7.

Mr. Langdon: Yes.

The Chairman: They are consequential to 1 and 2 and so really the issue is whether or not provincial transfers should be included or not.

Mr. Langdon: In a sense, Mr. Chairman, the operative amendment is really the second one.

The Chairman: Mr. Langdon, as I say, there is some question but it is not absolutely clear whether or not these amendments are beyond the scope of the bill. The reason for that is normally there would be no amendments allowed to the definition section. That is normal practice. Why I don't know, but I am told these things.

In any event, that is normal. However, for the purposes at least of discussion, I am not going to make any ruling. In other words, I don't want to make an improper ruling. I am going to make no ruling; I am going to allow you to move your amendments without making any ruling and then we will just proceed from there.

[*Translation*]

M. Soetens: Puis-je revenir un peu en arrière? Le premier amendement du NPD est-il un ajout à l'article, à la rubrique dépenses, ou est-ce un nouveau paragraphe?

M. Langdon: Il s'agit d'un ajout qui aurait pour titre, dans la marge: «paiements de transfert fédéraux-provinciaux».

M. Soetens: Je ne savais pas trop si c'était quelque chose que vous vouliez ajouter après les mots «l'exercice en question».

M. Langdon: Non, il s'agirait d'une nouvelle partie de l'article portant sur les définitions. On ajouterait alors, après le paragraphe 2.d)—tous ces programmes sont exclus des dépenses et des programmes—les programmes fédéraux-provinciaux de transfert de revenus définis à l'article précédent. Partant des renseignements que nous avons obtenus, nous tentons seulement d'indiquer ce que seraient vraiment les limites imposées aux dépenses sans les programmes fédéraux-provinciaux.

Le président: Bref, l'objectif est d'exempter les paiements de transfert provinciaux de l'application de la loi limitant les dépenses publiques.

M. Langdon: En effet.

Le président: C'est en général le but de tous les amendements—en tout cas, de tous les amendements, à l'exception peut-être, du dernier. Je n'en suis pas sûr.

M. Langdon: C'est bien l'objectif du dernier amendement, oui.

Le président: D'accord, mais les sept premiers amendements impliquent cela et les deux premiers modifient quelque chose, et ce faisant, il faut modifier les chiffres à cinq endroits différents, car cela devient alors nécessaire. Si l'on exclut tous les paiements de transfert aux provinces, tous les chiffres changent, naturellement, et il faut alors tous les modifier. C'est l'objet des quatre amendements suivants.

Donc, pour être franc, dans l'hypothèse où les amendements 1 et 2 sont rejetés, il n'y aura probablement alors aucune raison de présenter les amendements 3 à 7.

M. Langdon: Oui.

Le président: Ces amendements sont corrélatifs aux amendements 1 et 2 et ne peuvent vraiment être acceptés ou rejetés que dans la mesure où les paiements de transfert provinciaux sont inclus ou non.

M. Langdon: Dans une certaine mesure, monsieur le président, l'amendement principal est en réalité le deuxième.

Le président: Monsieur Langdon, ces amendements sont peut-être recevables, mais je me demande s'ils ne dépassent pas la portée du projet de loi. Ce n'est pas vraiment clair. Habituellement, on n'admet aucun amendement à l'article portant sur les définitions. C'est la pratique normale. Pourquoi? Je ne le sais pas, mais c'est ce qu'on m'a dit.

Quoi qu'il en soit, c'est normal. Toutefois, aux fins de la discussion, en tout cas, je vais m'abstenir de rendre une décision. Autrement dit, je veux éviter de prendre une décision erronée. Je vais donc m'abstenir. Je vais vous permettre de proposer vos amendements, et nous verrons ensuite.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Okay. Thanks, Mr. Chairman.

The Chairman: I don't want to set improper procedure here.

Mr. Langdon: For purposes of discussion, because I don't think it is useful to discuss just the definition of federal-provincial revenue transfer programs, let me move that clause 2 be amended, first, by inserting immediately after line 12 on page 2:

"federal-provincial revenue transfer program" is a program of revenue transfer from the government to a province or provinces pursuant to an Act of Parliament.

Second, that there be inserted immediately after line 38 on page 2, a paragraph (d.1) to read as follows:

(d.1) expenditures made pursuant to any federal-provincial revenue transfer program.

If I can speak to that briefly, I think there is significant difference between the commitments that are made to provinces under the various programs, such as equalization, such as EPF, the Canada Assistance Plan. There is significant difference between those and the program spending activities of the government that are directly and exclusively under federal government control.

• 1725

Nobody questions the fact that it is possible, through a piece of legislation, to change those expenditures of federal-provincial transfer types. But the fact that there is a long process of federal-provincial agreement that takes place in the development of each of these pieces of legislation means that to make such a change is something that is of considerably more significance in our federal system than to make a change in expenditures that are exclusively under federal control.

For that reason, I think in trying to control the program spending of the federal government, which is what this legislation should be aimed at, I believe—and it seems to me that is the thrust the minister and his officials have emphasized—we have to recognize this distinction, just as we recognize the distinction between program spending in general and the other various exceptions that exist in this definition.

It is for that reason I move the amendment. I do so also because we as a committee, after a fairly careful study of the legislation that is given to us to have a look at, felt that federal-provincial transfer payments as part of our unanimous report should not be included in the set of items to be controlled. For that reason, I think whether we accept or we do not accept this amendment is fairly significant for this committee. I think if the committee comes to a recommendation on a unanimous basis and the government rejects it, we have a responsibility to come back to the government and pass the recommendation, put it into the legislation. The government still has the option of coming back at report stage and eliminating that recommendation, but I think for it to do so should take that special act at report stage.

[*Traduction*]

M. Langdon: D'accord. Merci, monsieur le président.

Le président: Je ne veux pas créer de mauvais précédents.

M. Langdon: Aux fins de la discussion, donc, parce que je ne pense pas qu'il soit utile de discuter uniquement de la définition des programmes fédéraux-provinciaux de transfert de revenus, permettez-moi de proposer que l'on modifie l'article 2 en ajoutant, immédiatement après la ligne 37, à la page 3, la rubrique suivante:

«programme fédéral-provincial de transfert de revenus». Programme prévoyant le transfert de fonds du gouvernement à une ou plusieurs provinces, conformément à une loi du Parlement.

Deuxièmement, que l'on modifie l'article 2 en ajoutant, immédiatement après la ligne 10, à la page 2, l'alinéa suivant:

d.1) des dépenses faites en application de tout programme fédéral-provincial de transfert de revenus.

Si vous me permettez de donner quelques brèves explications, je pense qu'il y a une différence importante entre les engagements à l'égard des provinces en vertu des divers programmes, comme la péréquation, le FPE, le régime d'assistance publique du Canada. Il y a une différence importante entre ces programmes et les dépenses de programmes du gouvernement dont le contrôle est exercé directement et exclusivement par le gouvernement fédéral.

Personne ne conteste le fait qu'il soit possible, au moyen d'une loi, de modifier ces dépenses prévues dans le contexte des transferts fédéraux-provinciaux. Mais le fait même que l'élaboration de chacune de ces mesures législatives soit l'aboutissement d'un long processus de négociations fédérales-provinciales démontre qu'apporter une telle modification a beaucoup plus d'importance dans notre système fédéral que de modifier des dépenses qui sont exclusivement sous contrôle fédéral.

Par conséquent, je pense qu'en voulant contrôler les dépenses de programme du gouvernement fédéral, ce qui devrait être le but de ce projet de loi, je crois—et c'est particulièrement là-dessus que le ministre et ses hauts fonctionnaires ont particulièrement insisté—il faut reconnaître cette distinction, tout comme on reconnaît la différence entre les dépenses de programme en général, et les diverses autres exceptions que l'on retrouve dans cette définition.

C'est la raison pour laquelle je propose cet amendement. C'est aussi parce qu'en tant que comité, après une étude plutôt approfondie du projet de loi que nous devions examiner, nous avons recommandé, dans un rapport unanime, que les paiements de transfert fédéraux-provinciaux ne fassent pas partie des éléments devant être contrôlés. C'est pourquoi je pense que le fait d'accepter ou de rejeter cet amendement a une certaine importance pour notre comité. Je pense que si le comité formule une recommandation, à l'unanimité, et que le gouvernement la rejette, nous avons le devoir de revenir à la charge auprès du gouvernement et d'adapter la recommandation, de l'inscrire dans le projet de loi. Le gouvernement a toujours la possibilité de l'éliminer à l'étape du rapport, mais je pense qu'il ne devrait pouvoir le faire qu'à ce moment-là.

[*Text*]

I think for us to continue to have credibility as a committee in what we recommend, we should frankly stick to the key points we as a committee make in the various reports we put forward. I think if we do not do that the ultimate result is going to be that our recommendations will not be taken as seriously as they should be. We will not be able to operate with as much a sense of consensus because we hope to be able to see our recommendations translated into reality.

So I move this not just because I think it is something that is not a reflection of reality—the difference between exclusive areas of federal expenditure and those areas in which there has been some agreement worked out with the provinces—but also because I think the credibility of the committee is something that needs to be defended. For us to back up a position we have already taken is something that has the effect of increasing our credibility for the future as a committee.

• 1730

The Chairman: Is there any further discussion on this? I just want to repeat this. There is a difference of opinion—that's the disadvantage of having two clerks. Let's put it this way: there's some questioning of this, but being that I'm not necessarily a procedural expert, I will simply call the vote on these amendments. Now we could take them as one amendment...

Mr. Langdon: I think that's possible.

Amendment negatived

The Chairman: We have some more amendments to clause 2. We have to follow these in the right order here; that's part of the problem.

We now have NDP-3 to -7. Mr. Langdon, do you wish to move those?

Mr. Langdon: No, they're a consequence of the other amendments.

Clause 2 as amended agreed to on division

On Clause 3—*Budgets within spending limits*

Mr. Langdon: I have an amendment on clause 3.

The Chairman: Mr. Langdon, would you like to tell us what this measure is before I make a ruling on this?

Mr. Langdon: This particular amendment is almost a word-for-word reflection of some of the ideas that were in our original report, and it deals especially with the question much of my discussion with the officials considered, which is whether or not there should be some constraint on the ability of governments to bring into effect shifts in expenditure to the form of tax benefits, so as to achieve precisely the same goal, but not to have that offset by either a revenue increase or an expenditure reduction.

In other words, if we have a tax measure put into effect that would have the effect of increasing the deficit, this has to be offset, either by an expenditure reduction in another part of the overall budget or by a revenue increase in some other part of the budget. It seems to me it's something that certainly should be in order, because what we're talking about here is what the minister may do in a budget year by year. That's what this attempts to do.

[*Translation*]

Si nous voulons préserver la crédibilité de notre comité, nous devons défendre les recommandations que nous formulons dans les divers rapports que nous remettons au Parlement. Si nous ne le faisons pas, nos recommandations ne seront pas prises au sérieux. Nous aurons alors de la difficulté à parvenir à des consensus au sujet des questions que nous examinons, parce que nous espérons voir nos recommandations se concrétiser.

Je propose donc cet amendement, non seulement parce que je pense que cet article ne reflète pas la réalité—la différence entre la compétence exclusive du gouvernement fédéral à l'égard de certaines dépenses, et les programmes qui ont fait l'objet d'un accord avec les provinces—mais aussi parce que je crois qu'il vaut la peine de défendre la crédibilité du comité. Réaffirmer une position que nous avons déjà adoptée ne pourra que rehausser la crédibilité du comité à l'avenir.

Le président: Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter là-dessus? Je tiens à répéter qu'il y a une différence d'opinion—c'est l'inconvénient d'avoir deux greffiers. Disons donc que la recevabilité des amendements n'est pas claire, mais étant donné que je ne suis pas expert en matière de procédures, je vais tout simplement proposer le vote sur ces amendements. Nous pourrions les considérer comme un seul amendement...

M. Langdon: Oui, c'est possible.

L'amendement est rejeté

Le président: Il y a d'autres amendements qui sont proposés à l'article 2. Il faut procéder par ordre; c'est en partie la difficulté.

Nous devons maintenant considérer les amendements 3 à 7 du NPD. Monsieur Langdon, voulez-vous les proposer?

M. Langdon: Non, car ce sont des amendements corrélatifs aux deux premiers amendements.

L'article 2 modifié est adopté à la majorité

L'article 3—*Non-dépassement du plafond dans le budget*

M. Langdon: J'ai un amendement à proposer à l'article 3.

Le président: Monsieur Langdon, voulez-vous nous dire un peu de quoi il s'agit avant que je rende une décision?

M. Langdon: Cet amendement reprend presque mot à mot certaines des idées qui figurent dans notre rapport initial, et il porte particulièrement sur la question dont j'ai surtout discuté avec les hauts fonctionnaires, à savoir s'il n'y aurait pas lieu d'imposer une certaine limite à la possibilité pour les gouvernements de modifier l'orientation de certaines dépenses, comme dans le cas des avantages fiscaux qui sont accordés, de manière à atteindre exactement le même but, mais pas au moyen d'une augmentation des revenus ou d'une réduction des dépenses.

Autrement dit, s'il y avait une mesure fiscale qui aurait pour effet d'accroître le déficit, il faudrait faire contrepoids à cette mesure, soit au moyen d'une réduction des dépenses ou d'une augmentation des revenus dans une autre partie du budget. Une telle mesure me paraît tout à fait justifiée, car ce dont il s'agit ici, c'est de ce que le ministre peut faire dans le budget d'une année à l'autre. C'est là l'objectif de cet amendement.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Langdon, I would change the terminology slightly. I would say it's certainly something that should be desirable. However, in terms of whether it's in order, I'm going to say this. This proposed amendment is beyond the scope of the bill as envisioned at second reading in the House, as it proposes to introduce into a bill, whose scope is confirmed to the control of government expenditures, measures to regulate revenues, as per Beauchesne's citation 698.(1).

• 1735

So I'm going to have to rule this amendment out of order, as desirable as it might be, even desired by me.

Mr. Langdon: I find it really curious that we as a committee should be able to spend a great deal of time dealing with these questions and come up with a recommendation of this sort; yet, to try to introduce that recommendation into the actual bill itself is considered to be procedurally improper.

The Chairman: What it boils down to is that the ruling of the chairman isn't debatable. If you prefer, you can move a motion essentially overriding my ruling. I'm not exactly sure what the wording is, but you can choose to do that if you wish.

We can't debate the ruling but we can have a motion. Then we can have a vote on my ruling.

Mr. Langdon: Why not move the motion, in that case?

The Chairman: I'm just giving you procedural advice here, Mr. Langdon, but the fact of the matter is, the amendment as per Beauchesne's is clearly out of order, whether or not we like it that way. But you do have that option if you wish to challenge my ruling. After the meeting you can have somebody explain it to you.

Mr. Langdon: Certainly I'll challenge the chair's ruling on it. I think it's not possible to take that interpretation. Is that a debatable motion?

The Chairman: I guess it's not debatable.

Mr. Soetens: Can we ask questions?

The Chairman: Yes, I will allow questions.

Mr. Soetens: I take it, then, that what we're being asked to vote on is whether or not you have interpreted Beauchesne's correctly.

The Chairman: No, what I'm going to ask is this: Shall the ruling of the chairman be sustained? That is the question. That's what we will be voting on.

Mr. Soetens: That's a pretty tough one.

The Chairman: Yes, I know it is. The ruling is based on Beauchesne's citation 698.(1). If anybody wishes I could read it, or we could provide a further explanation to you if anybody wants that before the vote.

Mr. Langdon: I think you should probably read out the section.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Langdon, j'utiliserais peut-être un autre mot à cet égard. Je dirais plutôt qu'il s'agit sûrement d'une mesure qui est souhaitable. Toutefois, pour ce qui est de sa recevabilité, je dirais ceci. L'amendement que vous proposez dépasse la portée du projet de loi prévu en deuxième lecture à la Chambre, dans la mesure où il propose d'inscrire dans un projet de loi, dont la portée vise le contrôle des dépenses du gouvernement, des mesures visant à réglementer les revenus, selon le commentaire 698.(1) de Beauchesne.

Je vais donc devoir déclarer cet amendement irrecevable, aussi souhaitable qu'il puisse être, et même désiré de ma part.

M. Langdon: Je trouve vraiment curieux que nous ayons consenti, en tant que comité, à consacrer autant de temps à ces questions et à formuler une recommandation de ce genre, pour en arriver à se faire dire que tenter d'inscrire cette recommandation dans le projet de loi déroge aux procédures.

Le président: En réalité, on ne peut débattre de la décision du président. Si vous le préférez, vous pouvez toujours présenter une motion visant à supplanter la décision. Je ne sais pas exactement comment une telle motion doit être formulée, mais vous pouvez toujours le faire si vous le désirez.

Nous ne pouvons pas débattre de la décision, mais nous pouvons recevoir une motion. Puis, nous pourrons voter sur la décision que j'ai prise.

M. Langdon: Pourquoi ne pas présenter la motion, dans ce cas?

Le président: Ce n'est qu'un avis que je vous donne, monsieur Langdon, mais il n'en demeure pas moins que selon le commentaire de Beauchesne, l'amendement est irrecevable, que cela nous plaise ou non. Mais, vous avez la possibilité de contester ma décision. Après la réunion, quelqu'un pourra vous l'expliquer.

M. Langdon: Je vais sûrement contester la décision du président sur cet amendement. Je pense que l'on ne peut pas interpréter les règles ainsi. Peut-on débattre de la motion?

Le président: Je ne pense pas, non.

M. Soetens: Pouvons-nous poser des questions?

Le président: Oui, je vous permettrai d'en poser.

M. Soetens: Alors, je suppose que ce sur quoi nous allons nous prononcer, c'est si vous avez interprété correctement le commentaire de Beauchesne ou non.

Le président: Non, voici ce que je vais vous demander: la décision du président est-elle maintenue? C'est la question. C'est là-dessus que nous prendrons le vote.

M. Soetens: C'est une question plutôt difficile.

Le président: Oui, c'est aussi mon avis. Ma décision est fondée sur le commentaire 698.(1) de Beauchesne. Si vous voulez, je peux le lire, ou nous pourrons vous fournir une explication si vous voulez en obtenir une avant le vote.

M. Langdon: Vous devriez probablement lire le commentaire en question.

[*Text*]

The Chairman: Beauchesne's 698.(1) reads:

An amendment which is out of order on any of the following grounds cannot be put from the chair:

(1) An amendment is out of order if it is irrelevant to the bill, beyond its scope or governed by or dependent upon amendments already negatived.

This one is clearly beyond the scope of the bill. The bill is about controlling government expenditures and not about taxation.

Shall the ruling be sustained?

Mr. Langdon: I'll ask for a roll call on this.

The Chairman: The chairman's ruling is upheld by a vote of 3 to 2.

We can now move on. There any no other amendments to clause 3. Shall clause 3 carry?

Mr. Langdon: As it presently stands, I think this clause misses something that was absolutely crucial to the American legislation, which we looked at in Washington, which is that you cannot permit the whole question of spending to be dealt with without dealing with the issue of taxation. If you do so you are simply not being serious about trying to deal with the deficit and instead are playing what is essentially a public relations game or a kind of shell game that does not achieve anything.

• 1740

That was why our committee unanimously adopted the following recommendation:

Any legislated reduction in total tax revenues which causes the federal government's fiscal targets not to be met must be accompanied by measures offsetting this decrease through other forms of revenue increase or expenditure reduction.

I will quote from the report and remind people that we voted unanimously in favour of the recommendation:

The purpose of the Spending Control Act is to prevent increases in program spending, which in turn would result in a higher tax burden for Canadians. The purpose of the Act is not to deny lower taxes should the overall economic and fiscal position be such that tax decreases are warranted. It should be recognized that the federal government has also set out targets for the budgetary deficit, financial requirements and the debt position.

This is the government's response to our recommendation. Any consideration of tax reductions would have to be put in the context of their impact on these other fiscal objectives. That simply does not recognize that our concern and the concern expressed in the United States legislation was with respect to the size of deficits. We've seen from the example the officials have given us that we can have a shift in activities and in the way those activities are delivered.

[*Translation*]

Le président: Le commentaire 698.(1) de Beauchesne dit ceci:

Il est interdit au président du comité de recevoir un amendement:

(1) S'il ne se rapporte pas au projet de loi, s'il en dépasse la portée, s'il s'inspire ou dépend d'amendements déjà rejetés.

Cet amendement dépasse clairement la portée du projet de loi. Le projet de loi porte sur le contrôle des dépenses gouvernementales, et non pas sur la fiscalité.

La décision est-elle maintenue?

M. Langdon: Je vais demander un vote par assis et debout là-dessus.

Le président: La décision du président est maintenue par trois voix contre deux.

Nous pouvons maintenant poursuivre. Y a-t-il d'autres amendements que l'on propose d'apporter à l'article 3? L'article 3 est-il adopté?

M. Langdon: Dans la situation actuelle, je pense que cet article passe complètement à côté d'un élément qui était absolument crucial dans la loi américaine que nous avons examinée à Washington, à savoir que l'on ne peut pas dissocier la question des dépenses de celle de la taxation. En dérogeant à cette règle, on ne peut pas sérieusement espérer réduire le déficit, et toute l'opération prend plutôt l'allure d'une opération de relations publiques ou d'une opération de camouflage qui ne règle vraiment rien.

C'est précisément pour cette raison que notre comité a adopté la recommandation suivante à l'unanimité:

Toute réduction, en vertu d'une loi, des recettes fiscales globales qui empêchent le gouvernement d'atteindre ses objectifs financiers doit s'accompagner de mesures compensatoires afin d'augmenter les recettes tirées d'autres sources ou de diminuer les dépenses.

Je vais citer le rapport et rappeler à tous que nous avons voté à l'unanimité en faveur de la recommandation:

Le projet de loi sur le contrôle des dépenses a pour objet d'empêcher l'accroissement des dépenses de programmes, qui alourdirait le fardeau fiscal des Canadiens. Ce projet de loi vise à permettre une baisse des taxes si les conditions économiques et financières y sont favorables. Le gouvernement fédéral s'est aussi fixé comme objectif de réduire le déficit budgétaire, ses besoins financiers et la dette.

C'est la réponse du gouvernement à notre recommandation. Toutes les possibilités de réduire les impôts devraient être examinées à la lumière de l'incidence qu'elles pourraient avoir sur ces autres objectifs fiscaux. Cela ne reflète tout simplement pas notre inquiétude, et l'inquiétude exprimée dans la loi américaine, au sujet de l'importance des déficits. L'exemple que les hauts fonctionnaires nous ont donné nous permet de supposer qu'un changement d'orientation peut subvenir dans ces activités et dans la façon dont elles sont appliquées.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Langdon, I would just like to say one thing, which is that our recommendation said:

> Any legislated reduction in total tax revenues which causes the federal government's fiscal targets not to be met must be accompanied by measures

In other words, if the government was to reduce taxes for one reason or another and that reduction was to cause the government's targets to not be met, there would then have to be an appropriate corresponding measure. However, your amendment says:

> The Minister shall not present a budget for a controlled fiscal year that proposes a legislated reduction in total tax revenues unless such a proposed reduction is off-set by other [measures].

That text is somewhat different from our recommendation in the sense that if we just assume that all those people who say the GST will be a big cash cow are right—some of us didn't think that was the case, but let's just assume it is, for the moment—

Mr. Soetens: We were proven right, weren't we?

The Chairman: Let's just assume that the GST produces a lot more revenue in this coming year than was forecast and that the government is suddenly receiving more money than it had expected. The effect of your amendment would be to prevent the government from reducing the GST to bring it back down to the revenue it was supposed to bring in.

Mr. Bjornson (Selkirk—Red River): We've already dealt with that amendment, Mr. Chairman. Why are you bringing it back to the floor?

The Chairman: No, we're dealing with the clause.

Mr. Langdon: You should have voted to challenge the chair.

The Chairman: He's still arguing for the amendment to the clause. That's why I was just reminding him of what his amendment would have done.

Do you have further discussion on the clause?

Mr. Langdon: Yes, I think the clause misses the fact that's been pointed out to us very clearly by the officials who are here today, which is that you can shift activity and a program that is delivered in the form of expenditures to a program that's delivered in the form of tax benefits, have the effect of increasing the deficit, yet look like you're reducing expenditures. If that's what this committee wants to vote for, it's certainly possible to do so, but I hope you recognize the implications of that in terms of the fact that nothing serious is being done with respect to the deficit, which I think all of us agreed was a major concern. I will regret it considerably if that's the way in which we proceed.

• 1745

The Chairman: Given the positive way in which the recent budget has been received, I'm not sure we want to put road-blocks in the way of reducing taxes. However, I do understand your point.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Langdon, j'ai seulement une précision à apporter. Dans notre recommandation, nous disions:

> Toute réduction, en vertu d'une loi, des recettes fiscales globales qui empêchent le gouvernement d'atteindre ses objectifs financiers doit s'accompagner de mesures compensatoires. . .

Autrement dit, si le gouvernement réduisait les impôts, pour une raison ou pour une autre, et que cette réduction allait faire en sorte que certains objectifs du gouvernement ne soient pas atteints, il y aura alors une mesure correspondante appropriée qui serait appliquée. Cependant, dans votre amendement, vous dites:

> Le ministre ne peut pas présenter, pour un exercice déterminé, un budget qui prévoit de réduire par voix législative l'ensemble des recettes fiscales, à moins que la réduction proposée ne soit compensée par d'autres mesures.

Ce texte diffère quelque peu de la formulation de notre recommandation de par le fait que si nous supposons que toutes les personnes qui prétendent que la TPS sera une véritable vache à lait ont raison: certains d'entre nous n'étaient pas de cet avis, mais supposons que ce soit le cas, pour un moment. . .

M. Soetens: Il a été démontré que nous avions raison, n'est-ce pas?

Le président: Supposons que la TPS génère beaucoup plus de revenus que prévu au cours de l'exercice, et que le gouvernement reçoive tout à coup plus d'argent qu'il ne le prévoyait. Votre amendement aurait alors pour effet d'empêcher le gouvernement de réduire le taux de la TPS pour ramener les revenus au niveau où ils devaient être.

M. Bjornson (Selkirk—Red River): Nous avons déjà disposé de cet amendement, monsieur le président. Pourquoi le ramenez-vous sur le tapis?

Le président: Non, nous parlons de l'article.

M. Langdon: Vous auriez dû voter contre le président.

Le président: Il défend encore l'amendement à l'article. C'est pour cette raison que je lui disais quel effet aurait eu son amendement.

Avez-vous quelque chose à ajouter au sujet de l'article?

M. Langdon: Oui, je pense que l'article passe à côté du fait qu'ont relevé très clairement les hauts fonctionnaires qui sont ici aujourd'hui, à savoir que l'on peut faire passer une activité et un programme, impliquant des dépenses à un programme associé à des avantages fiscaux, ce qui peut avoir pour effet d'augmenter le déficit, tout en donnant l'impression de réduire les dépenses. Il est tout à fait possible que le comité se prononce là-dessus, mais j'espère que vous reconnaîtrez ce que cela signifie, c'est-à-dire que l'on ne fait vraiment rien de sérieux pour réduire le déficit, ce que nous avons tous reconnu, je pense, comme une préoccupation de la plus haute importance. Je serais très déçu si nous ne le reconnaissons pas.

Le président: Compte tenu de l'accueil favorable que l'on a réservé au récent budget, je ne suis pas convaincu que nous voulions faire obstacle à la réduction des impôts. Toutefois, je vous comprends.

[*Text*]

Mr. Langdon: Come on now. The last budget, as we talked about in our discussion here with the officials, was something that would have been quite consistent with the tax expenditure control approach that we recommended in the unanimous report of the committee. It was a budget that had tax reductions of a certain amount and expenditure reductions of an equal amount.

The Chairman: Is there any further discussion on clause 3?

Clause 3 agreed to: yeas 3; nays 2

Clause 4 agreed to on division

Clause 5 agreed to on division

On Clause 6—*Statement in Public Accounts*

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): I move that clause 6 of Bill C-56 be amended by striking out line 33 on page 7 and substituting the following:

in paragraphs (a) to (g) of the definition

The Chairman: Would the officials like to give a brief explanation of the amendment?

Mr. Rae Tallin (Legislative Counsel, Tax Counsel Division, Department of Finance): Again, this is an anomaly in the act that was brought to our attention by the Auditor General's staff. Initially, the provision provided for the statement in the public accounts to set out certain things that were going to be excluded from the spending limits. The one thing not included in the statement that is not included in the spending limits is the cost of servicing debts.

Initially, it was left out because the cost of servicing debts is clearly set out in the accounts in another statement. However, the Auditor General has suggested that this statement should be complete and the department agrees that it would probably be a lot easier for people to understand if it included all of the exceptions from the expenditures.

The Chairman: Okay.

Mr. Langdon: I have a question with respect to that. In the public accounts, are the costs associated with debt servicing and repayment of debt considered to be program spending?

Mr. DeVries: It is not, Mr. Langdon.

• 1750

Mr. Langdon: Well, in that case, why is it suggested by this amendment that it should be put into the public accounts in the same section as those areas that are considered to be part of program spending?

Mr. DeVries: Mainly because it goes back to the definition of expenditure in clause 2, which relates to the total budgetary expenditures of the government, including both program spending and public debt charges. In order to bring that down to program spending only, there has to be the adjustment then for public debt charges, and that's all this clause does.

Mr. Langdon: Perhaps I've missed something in the discussion where you indicated these were already identified in another part of the public accounts. Is that right?

[*Translation*]

M. Langdon: Allons donc! Le dernier budget, comme nous l'avons établi tout à l'heure avec les hauts fonctionnaires, aurait pu satisfaire à la recommandation unanime que le comité a formulée, pour ce qui est du contrôle des dépenses fiscales. C'était un budget qui prévoyait une certaine réduction d'impôt et une réduction équivalente des dépenses.

Le président: Y a-t-il autre chose au sujet de l'article 3?

L'article 3 est adopté par 3 voix contre 2

L'article 4 est adopté à la majorité

L'article 5 est adopté à la majorité

L'article 6—*Déclaration dans les comptes publics*

M. Thompson (Carleton—Charlotte): Je propose que l'article 6 du projet de loi C-56 soit modifié par substitution, à la ligne 17, page 7, de ce qui suit:

c) les dépenses visées aux alinéas a) à g).

Le président: Les hauts fonctionnaires peuvent-ils nous donner une brève explication de l'amendement?

M. Rae Tallin (avocat-conseil, Division de droit fiscal, ministère des Finances): Il s'agit encore là d'une anomalie dans la loi qui nous a été signalée par le personnel du vérificateur général. À l'origine, la disposition prévoyait que l'état financier des comptes publics comporte un certain nombre d'éléments qui seraient exclus des limites imposées aux dépenses. Le seul élément ne figurant pas dans l'état financier, et qui n'est pas prévu dans les limites aux dépenses, est le coût du service des dettes.

À l'origine, le coût du service des dettes n'était pas inscrit dans cet état financier parce qu'il figure clairement dans les comptes d'un autre état financier. Toutefois, le vérificateur général a suggéré que cet état financier soit complet, et le ministère est aussi d'avis que l'état financier serait probablement beaucoup plus facile à comprendre si toutes les exceptions étaient mentionnées.

Le président: D'accord.

M. Langdon: J'ai une question là-dessus. Dans le contexte des comptes publics, les coûts liés au service de la dette et au remboursement de la dette sont-ils considérés comme des dépenses de programmes?

M. DeVries: Non, monsieur Langdon.

M. Langdon: Dans ce cas, pourquoi propose-t-on dans cet amendement d'inscrire ces dépenses dans la même partie des comptes publics que les dépenses qui sont considérées comme des dépenses de programme?

M. DeVries: Principalement en raison de la définition des dépenses qui figure dans l'article 2, qui porte sur les dépenses budgétaires totales du gouvernement, y compris les dépenses de programme et le service de la dette. Pour faire en sorte que cela ne s'applique qu'aux dépenses de programme, il faut effectuer un certain rajustement à l'égard du service de la dette, et c'est tout ce que fait cet article.

M. Langdon: Je ne me souviens pas de vous avoir entendu dire que ces dépenses étaient déjà inscrites dans une autre partie des comptes publics. Est-ce bien le cas?

[*Texte*]

Mr. DeVries: In the statement that we're referring the Auditor General to in clause 2 of this act, the bottom line expenditure number that's referred to includes both program spending and public debt charges. It's a matter then, in order to ensure that this act relates only to program spending, that the proper adjustments be made to do that, and that's what this does.

Mr. Langdon: But if debt service and debt repayment is not considered part of program spending in the public accounts, precisely how would you go about doing this?

Mr. DeVries: The definition in the revenue and expenditure statement that we're referring the Auditor General to, to audit... The net number that you see there in clause 2, line 5 on page 2...that definition of expenditures is total budgetary expenditure including both program spending and interest on the public debt. The act, however, refers only to program spending, so it's a matter of making the appropriate adjustments to ensure that it's just program spending that the Auditor General is looking at and not total budgetary expenditure as defined in that statement.

The Chairman: In other words, it's making clear that the Auditor General is basing his opinion on the section of the financial statement that deals with program spending and not the whole financial statement on which he basically bases his overall opinion.

Mr. DeVries: That's correct.

The Chairman: That actually makes sense.

Amendment agreed to on division

Clause 6 agreed to

Clause 7 agreed to on division

On Clause 8—*Report of Auditor General*

Mr. Bjornson: I'd like to move that clause 8 of Bill C-56 be amended by striking out lines 25 to 34 on page 8 and substituting the following, and I think we all have this front of us, so rather than I read it... I think we have it available.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Chairman: The amendment as circulated is number G-3. Would you like to give us an explanation of that amendment?

Mr. DeVries: This again goes back to discussion we had with the staff of the Auditor General, where they felt that the wording in this amendment would be more explicit as to what the Auditor General would be relating his opinion to. This wording is also consistent with the wording that's now in Bill C-21 so that there's no misunderstanding as to what it is that we're asking the Auditor General to do.

Amendment agreed to

Clauses 8 as amended agreed to

Clauses 9 to 11 inclusive agreed to on division

Clause 1 agreed to on division

[*Traduction*]

M. DeVries: Dans l'état financier auquel nous renvoyons le vérificateur général, dans l'article 2 de cette loi, le total des dépenses qui est mentionné comprend les dépenses de programme et le service de la dette publique. Pour faire en sorte que cette loi ne s'applique qu'aux dépenses de programme, il faut effectuer un certain rajustement, et c'est précisément ce que fait cet article.

M. Langdon: Mais si le service de la dette ou le remboursement de la dette n'est pas considéré comme une dépense de programme dans le contexte des comptes publics, comment procéderiez-vous précisément?

M. DeVries: La définition, dans l'état des recettes et des dépenses, auquel nous renvoyons le vérificateur général...la somme nette, qui est mentionnée à l'article 2, à la huitième ligne de la première page... Cette définition des dépenses représente la totalité des dépenses budgétaires, y compris les dépenses de programme et les intérêts sur la dette publique. Cependant, la loi ne vise que les dépenses de programme. Il faut donc apporter les modifications nécessaires pour faire en sorte que le vérificateur général ne vérifie que les dépenses de programme, et non pas la totalité des dépenses budgétaires.

Le président: Autrement dit, cette disposition précise clairement que le vérificateur général n'émet une opinion que sur la partie de l'état financier qui porte sur les dépenses de programme, et non pas sur l'ensemble de l'état financier.

M. DeVries: C'est juste.

Le président: Cela m'apparaît tout à fait logique.

L'amendement est adopté à la majorité

L'article 6 est adopté

L'article 7 est adopté à la majorité

L'article 8—*Rapport du vérificateur général*

M. Bjornson: Je propose que l'article 8 du projet de loi C-156 soit modifié par substitution, aux lignes 21 à 30, page 8, de ce qui suit...et je pense que nous avons tous en main l'amendement. Alors, plutôt que de le lire...

[Voir le *Procès-verbal*]

Le président: Il s'agit de l'amendement G-3. Voulez-vous nous expliquer un peu de quoi il s'agit?

M. DeVries: Cet amendement est aussi ressorti des discussions que nous avons eues avec le personnel du vérificateur général. Les représentants du vérificateur général étaient d'avis que la formulation de cet amendement serait plus précise pour ce qui est de l'objet de l'opinion du vérificateur général. Cette formulation correspond aussi à celle qui figure maintenant dans le projet de loi C-21, de manière à ce qu'il n'y ait pas de malentendu sur ce que nous demandons au vérificateur général de faire.

L'amendement est adopté

L'article 8 modifié est adopté

Les articles 9 à 11 inclusivement sont adoptés à la majorité

L'article 1 est adopté à la majorité

[*Text*]

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

An hon. member: On division.

The Chairman: Shall the bill as amended carry?

Some hon. members: Agreed.

An hon. member: On division.

• 1755

The Chairman: Shall I report the bill as amended to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Before I close off I will thank the officials for coming here today and for your previous appearances. We appreciate the time and the effort you've taken.

I advise members that the subcommittee on taxation meeting is tomorrow, for those involved in that committee. Perhaps Mr. Soetens could tell us about the subject-matter.

Mr. Soetens: The subject-matter is to discuss the report from our officials based on the meeting we had last week on the various items of tax deductibility.

The Chairman: This meeting is adjourned.

[*Translation*]

Le président: Le titre du projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: Avec opposition.

Le président: Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: Avec opposition.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi modifié à la Chambre?

Des voix: D'accord.

Le président: Avant de mettre un terme à la séance, je vais remercier les hauts fonctionnaires de leur présence aujourd'hui ainsi que pour les témoignages précédents. Nous vous remercions du temps et des efforts que vous avez fournis.

J'informe les députés que le Sous-comité de la fiscalité se réunit demain, pour ceux qui font partie de ce comité. M. Soetens peut peut-être nous dire de quoi il sera question.

M. Soetens: Du rapport de nos hauts fonctionnaires découlant de la réunion que nous avons eue la semaine dernière sur certaines questions concernant la déductibilité.

Le président: La séance est levée.

MAIL ➤ POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of Finance:

Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division;

Rae Tallin, Legislative Counsel, Tax Counsel Division;

Sonia Beaulieu, Legislative Counsel, Tax Counsel Division.

TÉMOINS

Du ministère des Finances:

Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale;

Rae Tallin, conseiller législatif, Direction du droit fiscal;

Sonia Beaulieu, conseillère législative, Direction du droit fiscal.

Available from Canada Communication Group – Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada – Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 46

Tuesday, April 7, 1992
Wednesday, April 8, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 46

Le mardi 7 avril 1992
Le mercredi 8 avril 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Future Business

Pursuant to Standing Order 32(5), a study of the "Bank of Canada: Annual Report of the Governor to the Minister of Finance and statement of accounts for the year 1991"

CONCERNANT:

Travaux futurs

Conformément à l'article 32(5) du Règlement, une étude de la «Banque du Canada: Rapport annuel du gouverneur au ministre des Finances et relevé de comptes pour l'année 1991»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen:
Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents:
Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group – Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada – Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 7, 1992
(59)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of future business.

It was agreed,—That the membership of the Sub-Committee on Financial Institutions, be as follows: Don Blenkarn as Chairman, Bill Attewell, Catherine Callbeck, Murray Dorin, George Rideout, John Rodriguez, Pat Sobeski and René Soetens.

It was agreed,—That Murray Dorin be appointed as a member of the Sub-committee on Tax Matters.

It was agreed,—That the membership of the Sub-committee on International Financial Institutions with Steven Langdon as Chairman, be as follows: Clément Couture, Diane Marleau and such other Members as may be appointed following the usual consultations and filed with the Clerk.

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 120, the Committee retain the services of Carole Chouinard as consultant for the Committee's work on various tax matters, for the period of April 1 to June 23, 1992 at $599. per day, plus miscellaneous expenses, for a total amount not exceeding $5,000.

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 120, the Committee retain the services of Gowling, Strathy and Henderson, specifically Guy David, as consultant for the Committee's work on various matters for the period of April 1 to June 23, 1992 at $105. per hour not exceeding $599. per day, plus miscellaneous expenses, for a total amount not exceeding $5,000.

It was agreed,—That a Sub-committee on Regulation and Competition be struck with René Soetens as Chairman, Clément Couture, Steven Langdon, Diane Marleau and Brian White as Members and other Members to be chosen after the usual consultations and filed with the Clerk; that the Sub-committee be empowed to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it and authorize its Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present; and that the Sub-committee be empowered to retain the services of advisers to assist in its work; and that it also be empowered to retain the professional, clerical and stenographic help as may be required.

It was agreed,—That the Sub-committee on Regulation and Competition issue a press release to inform interested groups and individuals of its mandate.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 7 AVRIL 1992
(59)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 15 h 45, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens et Greg Thompson.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal.

Suivant le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité délibère de ses travaux futurs.

Il est convenu,—Que la composition du Sous-comité des institutions financières soit la suivante: Don Blenkarn (président), Bill Attewell, Catherine Callbeck, Murray Dorin, George Rideout, John Rodriguez, Pat Sobeski et René Soetens.

Il est convenu,—Que Murray Dorin soit membre du Sous-comité des questions fiscales.

Il est convenu,—Que la composition du Sous-comité des institutions financières internationales soit la suivante: Steven Langdon (président), Clément Couture, Diane Marleau, et tout autre membre qui pourra être désigné après les consultations habituelles.

Il est convenu,—Que, selon l'article 120 du Règlement, le Comité retienne les services de Carole Chouinard, comme consultante, afin d'aider le Comité à examiner des questions fiscales, pour la période allant du 1er avril au 23 juin 1992, au taux journalier de 599$, plus frais divers, jusqu'à concurrence de 5,000$.

Il est convenu,—Que, selon l'article 120 du Règlement, le Comité retienne les services de Guy David, consultant, de Gowling, Strathy et Henderson, pour la période allant du 1er avril au 23 juin 1992, au taux horaire de 105$, sans dépasser 599$ par jour, plus frais divers, jusqu'à concurrence de 5,000$.

Il est convenu,—Que soit constitué le Sous-comité de la réglementation et de la concurrence formé de René Soetens (président), Clément Couture, Steven Langdon, Diane Marleau et Brian White ainsi que d'autres membres à désigner après les consultations d'usage; que le sous-comité soit autorisé à convoquer des témoins, à exiger des documents et des dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les ajournements, à faire imprimer au jour le jour des documents et témoignages et à permettre à son président, en l'absence de quorum, de tenir des séances, entendre des témoignages et en autoriser l'impression; que le sous-comité soit aussi autorisé à retenir les services de conseillers, de professionnels, de personnel de soutien et de sténographes, selon ses besoins.

Il est convenu,—Que le Sous-comité de la réglementation et de la concurrence publie un communiqué pour informer les organismes et particuliers de la teneur de son mandat.

It was agreed,—That the Committee seek the approval of the House for the Committee, with the necessary staff, to adjoin to Rochester, New York on May 5, 1992 for the purpose of attending a Conference on Regulatory Policy.

At 4:22 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Stephen Knowles

Committee Clerk

Il est convenu,—Que le Comité demande à la Chambre de lui permettre de se rendre, accompagné du personnel requis, à Rochester, New York, le 5 mai 1992, afin d'assister à une conférence sur la politique de réglementation.

À 16 h 22, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de comité

Stephen Knowles

WEDNESDAY, APRIL 8, 1992
(60)

The Standing Committee on Finance met at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau and Greg Thompson.

Acting Members present: Don Blenkarn for René Soetens and Harry Brightwell for Brian White.

Other Member present: Benoît Tremblay.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst.

Witnesses: From the Bank of Canada: John Crow, Governor; Gordon Thiessen, Senior Deputy Governor and Charles Freedman, Deputy Governor.

In accordance with its mandate under Standing Order 32(5), the Committee proceeded to the consideration of the "Bank of Canada: Annual Report of the Governor to the Minister of Finance and statement of accounts for the year 1991".

John Crow made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 4:14 o'clock p.m., the Acting Chairman, Greg Thompson, took the Chair.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marc Toupin

Committee Clerk

LE MERCREDI 8 AVRIL 1992
(60)

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 30, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau et Greg Thompson.

Membres suppléants présents: Don Blenkarn remplace René Soetens; Harry Brightwell remplace Brian White.

Autre député présent: Benoît Tremblay.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal.

Témoins: De la Banque du Canada: John Crow, gouverneur; Gordon Thiessen, premier sous-gouverneur; Charles Freedman, sous-gouverneur.

Suivant le mandat que lui confère le paragraphe 32(5) du Règlement, le Comité examine le rapport annuel du gouverneur de la Banque du Canada au ministre des Finances, ainsi que son relevé de comptes pour 1991.

John Crow fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 14, le président suppléant, Greg Thompson, remplace le président.

À 17 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de comité

Marc Toupin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, April 8, 1992

• 1534

The Chairman: I call this meeting to order. Welcome, governor.

I understand that you have a brief opening statement. If you would proceed with that, we'll go on to questions from the members. I'm sure there are members who are anxious and eager to ask questions. You've been here often enough that I'm sure you have the answers well rehearsed.

Mr. John Crow (Governor, Bank of Canada): They may be different questions, Mr. Chairman.

I appreciate the opportunity to be here, presumably to discuss the Bank of Canada's annual report. On this occasion I'm accompanied by Gordon Thiessen, senior deputy governor with the bank, and by Chuck Freedman, deputy governor of the bank.

• 1535

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Mr. Chairman, do we have a copy of his statement?

Mr. Crow: There were some sets. Plenty were sent up.

The Chairman: They're here. I think you can feel free to proceed.

M. Crow: Monsieur le président, j'aimerais, pour commencer, donner un aperçu des thèmes abordés dans le rapport annuel de la Banque pour l'exercice 1991. C'est avec plaisir que je répondrai ensuite aux questions des membres de votre Comité.

Comme il est signalé dans le rapport, 1991 a été une année difficile. L'économie canadienne a été lente à sortir de la récession. Cette faiblesse n'a pas été ressentie uniquement au Canada. En effet, des problèmes de même nature ont aussi été observés à l'étranger.

Néanmoins, nous avons marqué des points l'an dernier dans la correction des déséquilibres qui ont entravé l'activité économique. Ceux-ci devraient, par conséquent, peser moins lourd en 1992 et dans les années ultérieures.

Les taux d'intérêt sont beaucoup moins élevés qu'auparavant. Voilà un changement bénéfique majeur qui s'est produit sur la scène canadienne. La question est maintenant de savoir si ceux-ci peuvent encore baisser et se maintenir à de bas niveaux.

The contribution the bank can make to generally low interest rates is through success in bringing down inflation and in promoting confidence that inflation will not be a threat to the future. This means providing Canadians with money that can be trusted not to have its value eroded by inflation. The importance of trustworthy money is that it helps the economy to realize the basic goals of sustained high employment and rising living standards. It is a means to an end.

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 8 avril 1992

Le président: Je déclare la séance ouverte. Bienvenue, monsieur le gouverneur.

Si je comprends bien, vous avez une courte déclaration préliminaire à faire. Vous pourriez peut-être commencer par cela, et ensuite nous passerons aux questions des membres. Je suis sûr que certains d'entre eux ont hâte de vous poser des questions. Vous avez comparu si souvent devant ce comité que je suis sûr que vous avez déjà bien préparé vos réponses.

M. John Crow (gouverneur de la Banque du Canada): Monsieur le président, les questions seront peut-être différentes.

Je vous remercie de m'avoir invité ici aujourd'hui pour discuter, je présume, du rapport annuel de la Banque du Canada. Je suis accompagné aujourd'hui de M. Gordon Thiessen, premier sous-gouverneur de la banque, et de M. Chuck Freedman, sous-gouverneur de la banque.

M. Langdon (Essex—Windsor): Monsieur le président, avons-nous des exemplaires de sa déclaration?

M. Crow: Il y en avait quelques-uns. Nous en avons reçu un nombre suffisant.

Le président: Les voici. Je pense que vous pouvez maintenant commencer.

Mr. Crow: Mr. Chairman, let me begin by summarizing some of the themes in the Bank's Annual Report for 1991. I would then be pleased to answer any questions your committee may have.

As pointed out in the report, the past year has been difficult. The Canadian economy has been slow to break free from recession. This sluggishness has not been unique to Canada; there have been similar problems elsewhere.

However, progress was made in 1991 in overcoming the imbalances that have acted as a drag on economic activity, and their influence should be correspondingly less in 1992 and beyond.

One major beneficial change that we have seen in Canada is that interest rates are now much lower than earlier. The challenge for us now is whether interest rates can come down still lower, with the prospect of staying down.

C'est en parvenant à juguler l'inflation et à susciter la conviction que l'inflation ne redeviendra pas une menace que la banque peut contribuer à l'obtention de taux d'intérêt généralement bas. Cela revient à dire qu'elle doit donner aux Canadiens l'assurance que la valeur de la monnaie qu'ils utilisent ne sera pas minée par l'inflation. La confiance à l'égard de la monnaie est importante, car elle favorise la réalisation des objectifs fondamentaux que sont un niveau élevé et soutenu de l'emploi et un niveau de vie à la hausse. Il s'agit, en d'autres mots, d'un moyen pour parvenir à une fin.

[*Text*]

Fostering a climate of price stability takes time and patience. Last year the bank and the Government of Canada jointly announced inflation reduction targets. These targets reaffirmed that price stability is the contribution monetary policy can make to the economic and financial welfare of Canada. The targets will also set out a gradual medium-term path for meeting that goal.

Despite the uncertainties that lie ahead at this stage we appear to be on track to achieving the inflation reduction targets. The confidence this provides is not a cure-all for the economy, but it is important. It augers well for lower interest rates, economic recovery and a slight improvement in the performance of the Canadian economy.

Les taux d'intérêt à court terme ont beaucoup baissé tout au long de 1991 et au début de 1992. La Banque a pris des mesures destinées à favoriser un assouplissement des conditions monétaires, compte tenu de l'atténuation de l'inflation, de la modération de la demande et du ralentissement de la croissance de la masse monétaire et du crédit.

Les taux d'intérêt à long terme ont eux aussi fortement reculé. La conviction de plus en plus forte que la politique monétaire mise en oeuvre au Canada ferait baisser l'inflation y est pour beaucoup. Le cours du dollar canadien a également enregistré un repli marqué durant les derniers mois de 1991 et au début de 1992, contribuant ainsi au relâchement de l'ensemble des conditions monétaires.

In its most recent period, financial markets were subject to increased volatility. This is apparent not only in the exchange market and the money market, but also in the bond market. There appears to be a lessening of the appetite of investors for claims in Canadian dollars, no doubt for reasons both economic and non-economic, financial and non-financial. Accordingly it was particularly important for monetary policy to be a stabilizing element. This meant keeping a close eye on developments in both the exchange and money market to seek to avoid movements that went too far, too fast.

That being said, the fundamental reassurance the Bank of Canada can provide is to make it abundantly clear that monetary policy will remain directed to improving economic performance in Canada, through securing and maintaining by its actions stability and confidence in the underlying value of money.

• 1540

C'est pourquoi je me permets de souligner que nous sommes non seulement sur la bonne voie pour atteindre les cibles de réduction de l'inflation fixées, mais aussi que nous sommes toujours déterminés à les atteindre.

Au cours des quelques semaines qui se sont écoulées depuis la publication de notre rapport, les conditions du marché se sont quelque peu améliorées. Les taux d'intérêt à court terme ont fléchi.

[*Translation*]

Il faut du temps et de la patience pour instaurer un climat propice à la stabilité des prix. L'année dernière, la banque et le gouvernement canadien ont conjointement annoncé l'établissement de cibles de réduction de l'inflation. Ces cibles confirmaient que la stabilité des prix est la contribution que la politique monétaire peut apporter à la santé économique et financière du Canada. En outre, elles balisaient une trajectoire pour la réalisation graduelle, à moyen terme, de la stabilité des prix.

En dépit des incertitudes que nous réserve l'avenir, il semble que nous soyons actuellement en voie d'atteindre les cibles fixées. Bien sûr, la confiance qui en découle ne résoudra pas tous nos maux, mais elle est importante. Elle laisse présager une baisse des taux d'intérêt, une reprise de l'activité économique et une amélioration durable de la tenue de l'économie canadienne.

Short term interest rates came down a lot through 1991 and into early 1992. The bank took actions to ease monetary conditions in light of the lower inflation, slower expansion of demand and more moderate growth in money and credit.

Long-term rates also declined substantially. Growing confidence that Canadian monetary policy would result in declining inflation played a large part in these developments. The exchange rate for the Canadian dollar also registered a substantial decline in the latter part of 1991 and early 1992, adding to the easing monetary conditions overall.

Durant cette dernière période, l'instabilité s'est accrue sur la scène financière, et cela tant sur le marché des changes et le marché monétaire que sur le marché obligataire. Il semble que les investisseurs se soient montrés moins intéressés par les créances libellées en dollars canadiens. De toute évidence, leur comportement tenait à des facteurs aussi bien économiques et financiers que non économiques et non financiers. Par conséquent, il était important que la politique monétaire joue un rôle stabilisateur. Il fallait, pour cela, surveiller de près l'évolution à la fois du marché des changes et du marché monétaire pour chercher à éviter que ne se produisent des fluctuations trop fortes et trop brusques.

Cela dit, je précise que l'assurance fondamentale que la Banque du Canada peut fournir, c'est d'affirmer sans ambiguïté aucune que la politique monétaire continuera de viser l'amélioration de la santé économique du pays, et ce, grâce à des mesures visant à réaliser la stabilité monétaire et à instaurer et à maintenir la confiance dans la valeur fondamentale de notre monnaie.

Let me therefore underline not only that we are on track to meeting the inflation-reduction targets, but that we remain committed to meeting them.

In the past few weeks, since the report was published, there has been some improvement in market conditions. Short-term interest rates have come down.

[*Texte*]

J'aimerais signaler aussi que, sur le plan économique, les nouvelles sont devenues plus encourageantes pour le Canada, compte tenu en particulier de l'accumulation des signes d'une reprise aux États-Unis.

Pour terminer, je vous ferai remarquer que le rapport annuel pour l'année 1991 rend compte de façon détaillée des activités de la Banque du Canada et de ses dépenses d'exploitation.

The bank's activities relate to the four major functions set out in the Bank of Canada Act. These are monetary policy formulation, banking activities, the issue of bank notes, and management of Government of Canada debt. The last two chapters of the report describe what these functions involve and what they cost to undertake.

Before concluding, Mr. Chairman, there have been some comments, particularly by members of this committee, about Bank of Canada salaries. The bank has always pursued a very responsible salary policy and the salary decisions we have taken have been fully consistent with the government's program of pay restraint. Of course I'd be very happy to discuss our policy and the comments that have been made about it. Thank you.

The Chairman: Thank you. I didn't see those comments so I'm not just sure who made them. Perhaps we'll hear about it today.

Mr. Gray (Windsor West): Mr. Crow, on page 8 of your report, near the bottom of the first column, you say:

> A policy that tolerates inflation makes it more difficult for our economy to realize the basic goals of sustained high employment and rising living standards.

In the statement you just gave you point out the degree to which the economy is reaching the inflation target set for this year. In fact, some would say it is being achieved even faster than expected. So we now have low inflation, but we still have very high unemployment, and along with it, a declining standard of living. So we haven't achieved the goal of low inflation, at least in terms of the target you set for this year, but Canadians may well be asking where's the benefit for Canadians that you said would come from low inflation, in terms of lower unemployment and improved living standards. In other words, where's the beef?

Mr. Crow: Just a small correction to what you said, Mr. Gray. I said "inflation reduction targets", I didn't say "inflation targets". There is a difference. The purpose of the exercise is not to get inflation, it is to get inflation reduction. So if we do better than the targets, that's not a disaster if the point is to reduce inflation.

Yes, inflation has come down faster than many people expected, and that's good. It is also good that interest rates have come down much more than many people expected. It's on the basis of improving confidence about inflation prospects that the bank is able to encourage declines in interest rates. The declines have been very large, they've made a difference. We've never claimed that monetary policy was a cure-all. In fact, I made the point in my opening statement that it's not a

[*Traduction*]

I would also note that there has been more positive economic news for Canada, particularly with accumulating evidence of economic recovery in the United States.

My final introductory observation is that this latest report provides considerable information on Bank of Canada activities and operating expenses.

Les activités de la banque découlent des quatre grandes fonctions qui lui sont confiées par la Loi sur la Banque du Canada, à savoir la formulation de la politique monétaire, l'exécution de diverses opérations bancaires, l'émission des billets de banque et enfin la gestion de la dette du gouvernement canadien. Les deux derniers chapitres du rapport décrivent la nature de ces fonctions et les coûts qui y sont reliés.

Avant de conclure, monsieur le président, j'aimerais dire que j'ai entendu beaucoup de commentaires, notamment de la part des membres de ce comité, sur les salaires à la Banque du Canada. La banque a toujours appliqué de façon très responsable sa politique salariale, et les décisions que nous avons prises à ce sujet cadraient avec le programme gouvernemental de restriction des rémunérations. Je serais bien sûr très heureux de discuter de notre politique et des commentaires qui ont été faits. Merci.

Le président: Merci. Comme je n'ai pas vu ces commentaires, je ne sais pas au juste qui les a faits. Peut-être que nous en entendrons parler aujourd'hui.

M. Gray (Windsor-Ouest): Monsieur Crow, à la page 8 de votre rapport, dans la deuxième colonne, vous dites:

> Une politique qui tolère l'inflation rend plus difficile la réalisation des objectifs fondamentaux que sont un niveau élevé et soutenu de l'emploi et un niveau de vie à la hausse.

Dans votre déclaration, vous avez souligné à quel point l'économie atteint les cibles d'inflation fixées pour cette année. En fait, certains diraient qu'on est en train de réaliser les objectifs plus rapidement que prévu. Le taux d'inflation est maintenant très bas, mais nous avons toujours un taux de chômage très élevé, et un niveau de vie à la baisse. Nous avons donc atteint un faible taux d'inflation, du moins pour ce qui est de l'objectif fixé pour cette année, mais les Canadiens se demandent sans doute quels en sont les avantages en termes de diminution du taux de chômage et d'amélioration du niveau de vie. Autrement dit, on attend encore les résultats.

M. Crow: Je voudrais apporter une petite correction à ce que vous avez dit, monsieur Gray. J'ai dit «cibles de réduction de l'inflation», et non pas «cibles d'inflation». Il y a lieu de faire la distinction entre les deux. Le but de l'exercice n'est pas l'inflation, mais la réduction de l'inflation. Ainsi, si nous faisons mieux que prévu, ce n'est pas un désastre si notre but est de réduire l'inflation.

Oui, l'inflation a baissé plus rapidement que beaucoup de personnes ne l'espéraient, et c'est une bonne chose. Il est bien aussi que les taux d'intérêt aient baissé beaucoup plus que bien des gens ne le prévoyaient. C'est quand la situation de l'inflation, inspire confiance que la banque peut encourager la baisse des taux d'intérêt. Les baisses ont été très importantes, et ont fait une différence. Nous n'avons jamais prétendu que la politique monétaire était un remède

[*Text*]

panacea, but what we've been doing is important. It's a solid monetary contribution to good economic performance. It's not the only game in town but it's the game that the Bank of Canada has to play. I think it's beginning to produce solid, lasting results.

• 1545

As we say a little further on in the passage you were citing, fostering a climate of price stability does take time. I might add that it does take patience. There's been a build-up of inflationary reflexes and an accumulation of decisions taken in the expectation that inflation was bound to persist.

So it does take time, it does take patience, but the benefits are coming through. They can be seen very clearly in what's happening to interest rates.

Mr. Gray: Why don't we see these benefits as yet in terms of lower unemployment?

Mr. Crow: As I said, monetary policy is not a panacea. It can't cure everything that goes on in the Canadian economy. It can't fix up everything, but it is contributing and it will continue to contribute. Many factors go into many parts of the economy, many types of variables. Monetary policy will do what it can to contribute. It is paying off.

Mr. Gray: In other words, you're saying that when it comes to having more people working, the Bank of Canada is not a player in achieving that goal.

Mr. Crow: I said it was a player in achieving that goal, but I said it wasn't the only factor there. I didn't say that it would happen at every single point in time of the process.

Mr. Gray: You talked about interest rates coming down, and they have. In that connection I was intrigued by another reference in your report on page 26, in the right-hand column under monetary policy operations:

> For much of 1991 market expectations of declines in short-term interest rates were sufficiently strong that the Bank, in order to prevent unsustainably rapid reductions in rates, acted to temper the pace of such movements.

Do I take it from this that if the bank hadn't intervened we would have lower interest rates today than we now have?

Mr. Crow: No, I don't think you'd be wise to go that conclusion, Mr. Gray. In that passage, you've pointed out also that at times we encouraged declines in interest rates, depending upon the swings of market pressures. The basic point we were getting at was that in order to generate sustained declines in interest rates we have to do it in a climate of confidence, confidence in the purposes and the thrust and the good sense, even, of monetary policy.

In order to do this we had to make sure that markets—which are very jerky variables, creatures—didn't run ahead of the state of expectations about inflation and confidences building up in policy. That, Mr. Gray, is a judgment the bank is called upon to make day by day, week by week. The important thing is, we were able to sustain a progressive and very large decline in interest rates.

[*Translation*]

universel. En fait, dans ma déclaration préliminaire, j'ai bien dit qu'il ne s'agissait pas d'une panacée, mais nos mesures ont donné des résultats. C'est une solide contribution de la politique monétaire à une bonne performance économique. Ce n'est pas la seule chose à faire, mais c'est ce que la Banque du Canada doit faire. Je pense que nous commençons à voir des résultats solides et durables.

Comme il est dit un peu plus loin dans le passage que vous nous avez cité, instaurer un climat propice à la stabilité des prix ne se fera pas du jour au lendemain. J'ajouterai qu'il faut de la patience. Les agents économiques ont multiplié les effets inflationnistes et fondé une foule de décisions sur la conviction que l'inflation était inévitable.

Il faut donc du temps, il faut de la patience, mais les bénéfices commencent à se manifester. On en a la preuve très claire en regardant les taux d'intérêt.

M. Gray: Pourquoi ne voit-on pas le taux de chômage diminuer?

M. Crow: Comme je l'ai dit, la politique monétaire n'est pas une panacée. Ce n'est pas la solution à tout dans l'économie canadienne. La politique monétaire ne peut tout régler, mais elle a un rôle à jouer et continuera à le faire. De nombreux facteurs font partie de l'économie, de nombreux types de variables. La politique monétaire a un rôle à jouer, et elle fait ses preuves.

M. Gray: En d'autres termes, vous dites que lorsqu'il s'agit de remettre les gens au travail, il n'est pas du ressort de la Banque du Canada d'essayer de réaliser cet objectif.

M. Crow: J'ai dit que nous avions un rôle à jouer, mais j'ai dit aussi que ce n'était pas le seul facteur. Je n'ai pas prétendu que cela se produirait chaque fois.

M. Gray: Vous avez parlé de la réduction des taux d'intérêt, ce qui est un fait. Dans ce contexte, j'aimerais en savoir plus long sur ce que vous dites à la page 28 de votre rapport, à la rubrique «La conduite au jour le jour de la politique monétaire»:

> Pendant la majeure partie de 1991, les attentes de baisses des taux d'intérêt à court terme ont été tellement fortes sur le marché que la banque est intervenue afin de prévenir un recul trop rapide de ces taux.

Dois-je en conclure que si la banque n'était pas intervenue, les taux d'intérêt seraient inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui?

M. Crow: Non, je ne pense pas que cette conclusion soit sage, monsieur Gray. Dans ce passage que vous citez, vous avez également souligné qu'il nous arrive d'encourager la baisse des taux d'intérêt, selon les pressions du marché. Nous voulions faire valoir qu'afin de maintenir la baisse des taux d'intérêt, il fallait créer un climat de confiance, de confiance dans les objectifs, le dynamisme et le caractère raisonnable, même, de la politique monétaire.

À cette fin, il fallait nous assurer que les marchés—qui sont des créatures très volatiles—n'anticipaient pas sur les attentes en matière d'inflation et sur la confiance qui se créait au sujet de la politique. Voilà, monsieur Gray, un jugement que la banque est appelée à faire tous les jours, semaine après semaine. L'essentiel, c'est que nous avons pu maintenir une baisse progressive et très considérable des taux d'intérêt.

[*Texte*]

Your caveat, if I can put it that way, is not whether it happened but whether it could have been more, which I would say is a very second-order caveat. I would say that if we don't sustain confidence, it's very difficult to get. I also point out that not only did we get declines in short-term rates, we also got important declines in long-term rates. In fact, interest rates across the whole spectrum of interest rates came down.

• 1550

Mr. Gray: But if the market was ready to have lower short-term rates during the period when the bank intervened, why wouldn't you accept the view of the market in that regard and have even lower short-term rates, which would have been the case if not for such intervention?

Mr. Crow: The simple answer is because the market is not running monetary policy, the Bank of Canada is, but I should expand upon on that because it's not a complete answer. The point is, people in markets—and we have great respect for markets because they are a very good test of what's going on—are putting up money. Markets have a tendency to run away with themselves. Markets are not conducting monetary policy, people in markets are trying to make money. They are not themselves in their decisions particularly concerned about whether the Bank of Canada's movements are sustainable, they are just trying to predict what might happen and make the best guesses they can about what will happen one week, two weeks, three weeks, a month from now, and make money on that basis.

That is not the basis on which a monetary policy is conducted. Monetary policy is conducted on a somewhat different basis, in the context of markets, in the context of market expectations, in the sincere attempt to guide market expectations to the extent we can in a constructive way and work with them rather than against them, but not to let movements, as best we can, move in a haphazard way and therefore kill the goose that lays the golden egg. We want interest rates not only to go down but to stay down.

Mr. Gray: Now if I can turn to another area, shortly before the meeting began somebody drew to my attention page S-22 of section A.1 of your March 1992 Bank of Canada Review and I'd like to draw your attention to the top of the page where you see "Consumer Price Index, Year to Year Percentage Change". Then you have "All Items", and if you look down the column to 1992 for January, you see 1.6. Then you see "Contribution of Indirect Taxes", 1.2, which suggests this percentage change is largely composed of the effects of indirect taxes. Do I read that correctly? If I don't, please stop me.

Mr. Crow: Yes, yes. Plus some negative items. Food and energy.

Mr. Gray: Yes. Then you have "Total Excluding Food and Energy" and you have 2.9, and then you have "Contribution of Indirect Taxes" at 1.3. Now, for the purpose of this index, how do you define indirect taxes?

[*Traduction*]

Votre réserve, si je puis m'exprimer ainsi, ne porte pas sur ce qui s'est produit, mais sur ce qui aurait pu se produire, et je dirais que c'est une réserve tout à fait secondaire. En effet, si nous ne maintenons pas la confiance, c'est très difficile à faire. J'aimerais également souligner que non seulement nous avons réussi à réduire les taux d'intérêt à court terme, mais nous avons également obtenu une diminution importante des taux à long terme. En fait, les taux d'intérêt dans leur ensemble ont diminué.

M. Gray: Mais si le marché était prêt à accepter des taux d'intérêt à court terme inférieurs au cours de la période où la banque est intervenue, pourquoi ne pas avoir accepté l'opinion du marché à ce sujet et des taux d'intérêt à court terme encore plus bas, ce qui aurait été le cas, n'eût été votre intervention?

M. Crow: Tout simplement parce que ce n'est pas le marché qui dirige la politique monétaire, c'est la Banque du Canada; mais permettez-moi d'en dire plus long à ce sujet. En fait, ce sont les acteurs du marché—et nous avons beaucoup de respect pour les marchés, car leurs réactions sont très révélatrices de ce qui se passe—qui fournissent les fonds. Les marchés ont tendance à s'emballer. Les marchés ne dirigent pas la politique monétaire; les acteurs tentent d'y faire de l'argent. Dans leurs décisions, ils ne se préoccupent pas particulièrement de savoir si les mesures prises par la Banque du Canada peuvent être maintenues; ils essaient tout simplement de prédire le mieux possible ce qui se produira dans une semaine, deux semaines, trois semaines, quatre semaines, et de réaliser des gains.

Ce n'est pas ainsi que l'on applique une politique monétaire. En effet, celle-ci doit être menée d'une façon différente, dans le contexte des marchés, des attentes du marché, selon le désir sincère d'orienter les attentes du marché le plus possible d'une façon constructive, d'aller dans le même sens qu'elles, et non pas contre elles, tout en empêchant, dans la mesure du possible, que les mouvements des taux d'intérêt se fassent au petit bonheur, tuant ainsi la poule aux oeufs d'or. Nous voulons que les taux d'intérêt non seulement diminuent, mais aussi qu'ils ne remontent pas.

M. Gray: Permettez-moi maintenant de passer à un autre sujet. Peu avant la réunion, on a attiré mon attention sur la Revue de la Banque du Canada de mars 1992, page S-22, section A.1. Voulez-vous vous reporter au haut de la page, à «Indice des prix à la consommation, Changement de pourcentage d'année en année»? Ensuite, à «Vue d'ensemble», vous verrez au bas de la colonne, à 1992, qu'en janvier, on donne 1,6 p. 100. Ensuite, à «Part des taxes indirectes», 1,2 p. 100, ce qui laisse supposer que ce changement provient surtout des taxes indirectes. Ai-je bien compris? Sinon, veuillez me le dire.

M. Crow: Oui, oui. Il y a également des articles négatifs. Les aliments et l'énergie.

M. Gray: Oui. Ensuite, à «Total—Aliments et énergie exclus», vous donnez 2,9 p. 100, et les taxes indirectes représentent 1,3 p. 100. Comment définissez-vous les taxes indirectes dans cet indice?

[*Text*]

Mr. Crow: Basically sales taxes, tobacco taxes, GST, provincial sales taxes, excise taxes, gasoline taxes. Are liquor taxes in there? Not property taxes; it's a kind of a debatable point. It's on the margin. But there is a quite a long article that defines these things. I can read out the whole list.

Mr. Gray: It's all right. I think you have answered my point. It does cover tobacco taxes, GST, and so on.

Mr. Crow: Oh, yes.

Mr. Gray: If these taxes make up such a high proportion of the change in this index, to what extent will your monetary policy efforts have the impact you want, since obviously tax changes are not subject to the pressures of changes in interest rates and changes in monetary variables?

Mr. Crow: That is an issue. It's an issue we have faced up to and discussed in various places. Various kinds of costs and prices respond in various ways to monetary policy with different lags, and there is a long discussion in the piece I mentioned that was put out in the summer of last year—*Targets Reducing Inflation: Further Operational and Measurement Considerations*—and the way we would take indirect tax changes into account in working through monetary policy in the context of inflation reduction targets... What has happened in this period is that the bad luck on the tax side, if you wish, has been offset by good luck on the food and energy side, so it's not always going in one direction. You ask how we can affect energy prices, for that matter, through monetary policy and the answer is: not very easily. Monetary policy has to respond to the general pressure of demand and of what's happening overall in these price changes and we deal with the issue of price shocks.

• 1555

This was, of course, an unusual period, with the introduction of the GST and the tobacco taxes coming right afterwards. But the point we made in the annual report was that what was important was that if these taxes were paid they would not be paid through a process that led to spiralling inflation; in other words, with prices rising faster, wages rising faster, and prices rising further, as a result, and wages responding further, etc. We pointed out that there was no way the Bank of Canada was going to finance such a destructive process.

Our main concern in these areas is with what I would call the second-round effects. We have to ensure that such impacts—one might even call them shocks—don't lead to an inflationary process. We'd have to bear that in mind as we look at the parameters of the inflation reduction targets. But all that's been spelled out in some considerable detail in the paper I mentioned. Mr. Freidman said it was issued in September—

[*Translation*]

M. Crow: Essentiellement, il s'agit de la taxe de vente, de la taxe sur le tabac, de la TPS, de la taxe de vente provinciale, de la taxe d'accise et de la taxe sur l'essence. A-t-on inclus la taxe sur l'alcool? Il n'y a pas de taxe foncière; c'est controversé. C'est marginal. Il y a un long article où ces choses sont définies; voulez-vous que je vous lise la liste?

M. Gray: J'ai compris. Je pense que vous avez répondu à ma question. Vous incluez la taxe sur le tabac, la TPS, etc.

M. Crow: Oui.

M. Gray: S'il est vrai que ces taxes sont responsables dans une si grande mesure des changements dans cet indice, jusqu'à quel point vos efforts en matière de politique monétaire peuvent-ils donner les résultats escomptés, puisque, manifestement, les changements fiscaux ne sont pas influencés par les pressions qui s'exercent sur les taux d'intérêt et par les changements dans les variables monétaires?

M. Crow: C'est un problème, un problème que nous avons reconnu et dont nous avons discuté à diverses reprises. Les différents coûts et prix réagissent de façon différente à la politique monétaire, le temps de réaction est différent; il y a un long examen de la question dans un document que j'ai mentionné, publié l'été dernier—*Les cibles de réduction de l'inflation: Autres considérations d'ordre pratique et questions de mesure*—où nous abordons la façon de tenir compte des changements concernant les taxes indirectes dans la politique monétaire lorsque nous fixons les objectifs de réduction de l'inflation... Or, pendant cette période, on peut dire que notre mauvaise fortune du côté fiscal a été compensée par notre bonne fortune du côté aliments et énergie; donc, nous n'allons pas toujours à sens unique. Vous demandez comment nous pouvons influencer les prix de l'énergie par notre politique monétaire. Je vous répondrai que ce n'est pas très facile. La politique monétaire doit réagir aux pressions générales de la demande, des changements de prix, et nous devons tenir compte des soubresauts dans les prix.

Évidemment, nous avons connu une période peu commune, vu l'introduction de la TPS et, tout de suite après, de la taxe sur le tabac. Toutefois, nous faisons valoir dans le rapport annuel que l'important, c'est que si on doit payer ces taxes, elles ne doivent pas entraîner une spirale inflationniste; en d'autres termes, il ne faut pas que les prix augmentent plus vite, que les salaires augmentent plus vite et ensuite que les prix augmentent plus vite encore, et par conséquent les demandes salariales aussi, etc. Nous avons bien dit qu'il n'était pas question que la Banque du Canada finance un processus aussi destructif.

Ce qui nous préoccupe surtout dans ces domaines, c'est ce que j'appellerais les effets secondaires. Nous devons nous assurer que de telles ramifications—on pourrait même les appeler des hauts et des bas—n'entraînent pas une poussée inflationniste. Il ne faut pas l'oublier lorsque nous examinons les paramètres des objectifs de réduction de l'inflation. Quoi qu'il en soit, vous trouverez tout cela expliqué d'une façon très détaillée dans le document dont j'ai parlé. M. Freidman me dit que c'était en septembre...

[*Texte*]

An hon. member: September 1991.

Mr. Gray: I'll take a look at the paper. But if I can just make this comment before turning quickly to one or two other areas and giving the floor to someone else, I suppose I'm asking whether there is a risk that you will be using the instruments of monetary policy against something that is not resistant to them and that the public at large or the economy will suffer as a result.

Mr. Crow: If taxes were increased, Mr. Gray, the point is that they have to be paid. You can ask yourself if it is helpful—if they're to be paid—to have spiralling inflation on top of the increase. The taxes are going to be paid anyway and if you add inflation on top of them, is that particularly helpful? I would say no.

Mr. Gray: On page 11 of your report you say, in the second column, on the right hand side:

> Accordingly, while the exchange rate plays an important role in the Canadian economy, it is not a basic target for monetary policy...
>
> But this does not mean that the Bank ignores the exchange rate when it initiates policy actions to affect monetary conditions.

Are there any circumstances, in your view, when it would be appropriate for the Bank of Canada to formulate even part of its monetary policy with an exchange rate target?

Mr. Crow: I'm not sure, Mr. Gray, that I follow the implications of your question. I can think of circumstances in which, if some kind of dire shock to confidence, even in Canada, showed up in the exchange market, particularly, you might pay a lot more attention to movements in the exchange rate than you would on other more happy occasions. Whether that makes the exchange rate a target, however, is a somewhat different question.

Here, when we're discussing where the exchange rate fits in, vis-à-vis monetary policy, we're making a rather fundamental point, that monetary policy is, in a fundamental sense, oriented towards the domestic value of the currency, the purchasing power of the currency for Canadians, not for foreigners. We're making the basic point that the exchange rate, in the end, is the ratio of two moneys, the Canadian dollar will be a ratio of our money compared to someone else's money.

• 1600

The only thing we really can do is manage our money. We can't manage theirs and that's what's underlying this point.

Mr. Gray: Now, finally, can you offer a comment on the implications for the role of the Bank of Canada of the evolving Olympia & York situation?

Mr. Crow: No, that is a commercial matter. I think I'd prefer not to make any comment whatsoever, Mr. Gray.

Mr. Gray: Well, then finally, this committee—

The Chairman: You're turning yourself into Mr. Langdon, now.

Mr. Gray: I've been listening to him so long, you know, that maybe I'm adopting by osmosis some of his vocabulary. I'll have to watch that.

[*Traduction*]

Une voix: Septembre 1991.

M. Gray: Je le lirai. Toutefois, permettez-moi de faire un commentaire avant de passer rapidement à un ou deux autres sujets et de céder la parole à quelqu'un d'autre. Au fond, je me demande, je suppose, si vous ne risquez pas d'avoir recours aux instruments de la politique monétaire pour lutter contre quelque chose qui ne saurait leur résister, et alors la population ou l'économie en souffrirait.

M. Crow: Si les taxes augmentent, monsieur Gray, en fait, il faut les payer. Vous pouvez vous demander, puisqu'il en est ainsi, s'il est utile, en plus, d'avoir une spirale inflationniste. Il faut de toute manière payer les taxes, et s'il faut ajouter l'inflation, est-ce que cela nous mènera loin? Je dirais que non.

M. Gray: À la page 12 de votre rapport, première colonne, à gauche, vous dites:

> Par conséquent, même si le taux de change joue un grand rôle dans l'économie canadienne, il ne constitue pas un objectif fondamental de la politique monétaire...
>
> Cela ne signifie pas que la Banque ne tient pas compte du taux de change lorsqu'elle adopte des mesures destinées à agir sur les conditions monétaires.

À votre avis, y a-t-il des circonstances dans lesquelles la Banque du Canada pourrait formuler même une partie de sa politique monétaire en fixant le taux de change comme objectif?

M. Crow: Je ne suis pas certain, monsieur Gray, si je comprends bien les ramifications de votre question. Je pense que dans certaines circonstances, si une grave crise se manifestait sur les marchés financiers, même au Canada, il faudrait suivre les mouvements du taux de change de beaucoup plus près que d'habitude. Faut-il en conclure que le taux de change devient un objectif? Voilà qui est tout à fait différent.

Dans notre rapport, lorsque nous expliquons le rôle du taux de change dans la politique monétaire, nous soulignons quelque chose d'assez fondamental, soit le fait que la politique monétaire est essentiellement axée sur la valeur de la monnaie et le pouvoir d'achat des Canadiens, et non pas des étrangers. Le taux de change, en dernier ressort, constitue un rapport entre deux devises, le dollar canadien et une devise étrangère.

Tout ce que nous pouvons vraiment faire, c'est gérer notre monnaie, puisque nous ne pouvons pas gérer la devise étrangère.

M. Gray: Pourriez-vous nous dire quelles sont les conséquences, pour la Banque du Canada de la situation dans laquelle se trouve Olympia and York?

M. Crow: Non, car il s'agit d'une question commerciale. Je préfère ne rien dire à ce sujet, monsieur Gray.

M. Gray: Dans ce cas, ce comité...

Le président: Vous devenez maintenant M. Langdon.

M. Gray: Je l'écoute depuis si longtemps que j'adopte peut-être son vocabulaire par osmose. Je devrais me surveiller.

[*Text*]

As you're aware, governor, the committee issued a report that contrary to the proposal of the government the Bank of Canada's mandate not be changed. I don't recall whether you issued a response to that or a comment. Perhaps you could tell us what you think of the report in that regard and whether, if the existing mandate continues, the work of the bank will be impaired or hindered in any way.

The Chairman: Fine piece of work, I presume.

Mr. Crow: Very thoughtful piece of work.

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Crow: I thought it was a helpful study. I think it dealt with the serious questions and it dealt with them in a very orderly manner and, I thought, had some good comments. I think you would be shocked, Mr. Gray, if I said I agreed with everything that was here.

Mr. Gray: I'm ready to be shocked.

Mr. Crow: You can be shocked.

I guess the differences I had were not such as to drive me into print.

Mr. Gray: I take it you will not recommend to the government that it persist with its original proposal, in spite of the very thoughtful report of this committee?

Mr. Crow: I think there were too many "nots" in there.

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Crow: What if I agree? What am I agreeing to, or disagree, even?

I think the report will have to stand on its own legs, Mr. Gray.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): Governor, the bank is in charge of the placement of Canadian dead issues in the international markets and the markets generally, and that requires you to go to the marketplace and borrow about $2 billion in fresh money every month.

We're now paying real interest rates of about 6%. I was wondering when we might be able to get real interest rates down, or is it your view that we have to pay a real interest rate of 6% in order to get the money to pay our deficit and our expenditures?

Mr. Crow: I take no view of real interest rates, I would say, Mr. Blenkarn. We don't target in that sense. I know that's a somewhat academic answer and I'll develop it further. We don't target real interest rates. In fact, we're not sure we can measure them very well because embodied in them, of course, is an expectation of inflation.

Now, you are implicitly saying that not only is inflation down, but everybody knows, out in the market, that it's going to stay down and that is excellent news. If that is true, then there's a pretty good chance that those number rates will come down further, because on that basis, yes, one might contend that real interest rates look on the high side. It is of course on the basis of getting inflation down that we can get interest rates down. We never say real interest rates or nominal interest rates because that's what we see in the market. What people expect in the way of inflation is something that is not easily observable. You can take surveys of it and whether they're right or wrong will be a matter of judgment.

[*Translation*]

Comme vous le savez, gouverneur, le comité recommande, contrairement au gouvernement, de ne pas modifier le mandat de la Banque du Canada. Je ne me souviens pas quelle a été votre réaction. Peut-être pourriez-vous me la rappeler, et j'aimerais aussi que vous nous disiez si le maintien du mandat actuel de la banque entravera son fonctionnement.

Le président: Je suppose que c'était un excellent rapport.

M. Crow: Un très bon rapport.

Des voix: Oh, oh!

M. Crow: J'ai trouvé le rapport utile. Il abordait les questions importantes de façon structurée et éclairée. Vous seriez sidéré, monsieur Gray, d'apprendre que je suis d'accord avec tout ce qui figure dans le rapport.

M. Gray: Je le serais, en effet.

M. Crow: Soyez-le, dans ce cas.

Mes réserves n'étaient pas suffisamment sérieuses pour m'amener à prendre la plume.

M. Gray: J'en déduis que malgré l'excellent rapport de ce comité, vous ne recommanderez pas au gouvernement d'aller de l'avant avec sa proposition initiale?

M. Crow: Je vous suis mal.

Des voix: Oh, oh!

M. Crow: Et si j'étais d'accord? Avec quoi serais-je en accord ou en désaccord?

Le rapport devra se défendre tout seul, monsieur Gray.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Gouverneur, la Banque du Canada est chargée d'émettre sur les marchés internationaux des titres d'emprunt canadiens. Vous devez pour cela emprunter deux milliards de dollars de plus chaque mois.

Les taux d'intérêt réels sont d'environ 6 p. 100 à l'heure actuelle. Quand ces taux vont-ils diminuer? Ou doivent-ils être de 6 p. 100, à votre avis, pour que nous puissions obtenir l'argent nécessaire au service de la dette et au paiement des dépenses?

M. Crow: Je n'ai pas vraiment d'opinion sur les taux d'intérêt réels, monsieur Blenkarn. Ce n'est pas un objectif que nous nous fixons. Permettez-moi de m'expliquer. Nous ne nous fixons pas comme cibles des taux d'intérêt réels. Nous ne sommes même pas sûrs de pouvoir vraiment les mesurer, car ils sont tributaires, dans une certaine mesure, des attentes inflationnistes.

Vous dites implicitement que l'inflation est faible, et comme chacun le sait, elle demeurera faible. C'est une excellente nouvelle. Si c'est le cas, les taux d'intérêt réels sont susceptibles de baisser davantage, car il est vrai que dans ce contexte, on peut soutenir que les taux d'intérêt sont plutôt élevés. Pour que les taux d'intérêt diminuent, il faut évidemment que l'inflation diminue. Nous ne parlons jamais de taux d'intérêt réels ni de taux d'intérêt nominaux, parce que c'est ce que nous voyons sur le marché. Il n'est pas facile de prévoir les attentes pour ce qui est de l'inflation. On peut faire des sondages, mais tout est, en dernier ressort, une question de jugement.

[*Texte*]

• 1605

The Chairman: What about the impact of events outside Canada, such as in Germany and Japan and what's happening there in terms of their situation?

Mr. Crow: We pointed out in the annual report that there tends to be a squeeze on savings these days. Germany was a net saver and has turned into a net dissaver because it's used up its savings to finance unification basically with East Germany.

There is the additional demand for savings from Eastern Europe. People talk about aid for the former U.S.S.R.. That requires money. It's not just money. It's real resources, savings have to be transferred from somewhere. All these kinds of things put pressure on savings and, in an underlying sense, put pressure on real interest rates. In a sense there's a real demand for saving that wasn't there before. It's going to put pressure on the savings. Fiscal deficits in general put pressure on real interest rates beyond questions of risk premia, which relate to the particular fiscal situation.

Mr. Blenkarn: Can I get on to the question of risk premia, then?

Mr. Crow: Yes.

Mr. Blenkarn: What kind of a risk premium are we paying as a country because of our unity problems?

Mr. Crow: Difficult to say. One can look at spreads of our yields over—

Mr. Blenkarn: —American yields.

Mr. Crow: —American yields.

Mr. Blenkarn: You have that down to roughly 3% right now.

Mr. Crow: The short end. . .at the long end it's about 1.3%, which is less than it was before. For example, we saw it jump up in the spring of 1990. I recall a Cabinet minister leaving the Cabinet at that point.

It certainly moved interest rates around quite a bit and the spreads widened. They have come down. I think they got up to well over 2% at the long end at that point. Subsequently we got them down—if I can put it that way—to about 1.1%. More recently the spreads went up to about 1.4% early this year, and in just the last little while we got them down to 1.3% something.

Mr. Blenkarn: Do you pay more attention to the long end on this thing or the short end? As I say, the short end is about 3%.

Mr. Crow: I pay more attention to the long end. I'd pay more attention there to the spreads in terms of measuring expectations. There are other kinds of measurements you do—but I don't know them off hand—where you can compare, let's say, a U.S. dollar bond issued by a Canadian entity with a corresponding bond in Canadian dollars.

[*Traduction*]

Le président: Quelle est l'incidence des événements qui surviennent à l'étranger, soit en Allemagne et au Japon?

M. Crow: Notre rapport annuel fait état du fait qu'il semble y avoir une réduction de l'épargne à l'heure actuelle. L'Allemagne est passée d'une situation excédentaire à une situation déficitaire en ce qui touche l'épargne parce que toutes ses économies ont servi à financer l'unification avec l'Allemagne de l'Est.

Une plus grande part de l'épargne est maintenant canalisée vers l'Europe de l'Est. Il est question d'accorder de l'aide financière à l'ancienne U.R.S.S. Ce sera coûteux. Il ne s'agit pas simplement d'argent. Il s'agit de ressources réelles, et l'épargne doit venir de quelque part. Tous ces facteurs influent sur l'épargne et, de façon sous-jacente, sur les taux d'intérêt réels. Il existe maintenant une véritable demande pour l'épargne qui n'existait pas auparavant. Le taux d'épargne doit s'en ressentir. Les déficits financiers exercent des pressions sur les taux d'intérêt réels qui vont bien au-delà des primes de risque, lesquelles sont fonction de la situation financière du pays en question.

M. Blenkarn: Puis-je poser une question au sujet des primes de risque?

M. Crow: Oui.

M. Blenkarn: Quelle prime de risque devons-nous offrir comme pays en raison de nos problèmes constitutionnels?

M. Crow: C'est difficile à dire. On peut étudier l'écart entre nos rendements par rapport. . .

M. Blenkarn: . . . aux rendements américains.

M. Crow: . . . aux rendements américains.

M. Blenkarn: Il n'est plus que de 3 p. 100 maintenant.

M. Crow: À court terme. . . à long terme, il se situe à 1,3 p. 100. L'écart est donc moins important qu'il ne l'a déjà été. L'écart s'est élargi au printemps 1990. Je me souviens que cela a poussé un ministre à quitter le Cabinet.

Les taux d'intérêt ont certainement changé, et l'écart s'est élargi. Il a depuis diminué. Je crois que l'écart a été de plus de 2 p. 100 à long terme. Par la suite, il a été ramené à environ 1,1 p. 100. Au début de l'année, l'écart est remonté à 1,4 p. 100, mais tout récemment, il est passé à 1,3 p. 100.

M. Blenkarn: Prêtez-vous davantage attention à l'écart à long terme qu'à l'écart à court terme? Comme je le disais, l'écart à court terme est d'environ 3 p. 100.

M. Crow: J'attache plus d'attention à l'écart à long terme. C'est ce qui me permet de mesurer les attentes pour ce qui est de l'inflation. Il existe d'autres unités de mesure, mais je ne peux pas vous les donner de mémoire. On peut, par exemple, comparer le taux de rendement offert sur des obligations émises en dollars américains par une société canadienne au taux de rendement en dollars canadiens s'appliquant à la même émission.

[*Text*]

That gives you not a bad measure of, let's call it, currency risk as opposed to. . .which you can then let out to get, say, a measure of credit risk or political risk if you wish.

Those numbers are not very easy to sort out. But that's the kind of exercise you can do.

How much is there? I'm not sure. In terms of long bonds which is the way I tend to look at these questions anyway—my colleagues may want to tell you that they look at something else—I guess the normal spread against the United States has been something like 1%, maybe slightly less. Now it's 1.3%. Now whether the only thing there is, let's call it the difference in the differential, political risk. . .of course you notice in the provinces sometimes their spreads against Canada's swing around a bit.

Mr. Blenkarn: Yes. But there's—

Mr. Crow: Recently they've been doing a bit worse.

Mr. Blenkarn: There's clearly some spread as a result of uncertainty.

Mr. Crow: Any uncertainty, any adverse uncertainty, put it that way—I guess uncertainty almost by definition is adverse—adds to the risk premia.

• 1610

Mr. Blenkarn: And you would say it could be as much as 0.3%.

Mr. Crow: If one marks this off the historical premium. . . On the other hand, since our inflation performance has been pretty good, and to the extent that people are building that into expectations about Canadian bonds. . . It could be more I suppose, if you feel we rightly should have a lower spread against the United States.

Mr. Blenkarn: We are not borrowing nearly as much as the Americans are borrowing. Their effective national accounts deficit was $360 billion.

Mr. Crow: The fiscal. . .?

Mr. Blenkarn: Yes, and they are estimating $400 billion next year, and that is at least one and a half times as much—

Mr. Crow: Or $399.8 billion, I think it is. What a coincidence.

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Crow: It is a large number relative to GNP, that is for sure.

Mr. Blenkarn: In his budget the minister suggested that interest rates would average about 6.9% this year, and immediately after he did that, interest rates went up. You have had them come down a little bit in the last few weeks. Now that we are into the new fiscal year, will we be able to get down to this projection in the budget, or is the projection all wild?

Mr. Crow: I do not think wild horses could get me to say the projection was wild, Mr. Blenkarn.

[*Translation*]

Cela vous donne une assez bonne idée du risque-devise par opposition au risque bancaire ou au risque politique.

Il n'est pas très possible de démêler ces chiffres. Mais voilà le genre de comparaisons qui peuvent être faites.

Quel est l'écart? Je n'en suis pas certain. Sur les émissions à long terme, et c'est sur celles que je me fonde—bien que mes collègues se fondaient sur d'autre chose—l'écart normal avec les États-Unis a été d'au plus 1 p. 100. Il est maintenant de 1,3 p. 100. Pour ce qui est du risque politique, vous constaterez que les gouvernements provinciaux doivent offrir des taux d'intérêt plus intéressants que le gouvernement canadien.

M. Blenkarn: Oui, mais. . .

M. Crow: Ces derniers temps, les provinces ont dû offrir des taux d'intérêt un peu plus élevés.

M. Blenkarn: Une certaine part de l'écart est certainement attribuable à l'incertitude.

M. Crow: Toute incertitude, toute incertitude négative—et comment qualifier autrement l'incertitude—augmente la prime de risque.

M. Blenkarn: Selon vous, la prime pourrait atteindre jusqu'à 0,3 p. 100.

M. Crow: Si on la compare à la prime exigée dans le passé. . . D'autre part, puisque l'inflation est faible, et dans la mesure où cette prime reflète les attentes au sujet des taux de rendement des émissions canadiennes. . . La prime pourrait être plus élevée, mais vous avez raison de dire que l'écart devrait être moins grand par rapport aux États-Unis.

M. Blenkarn: Nous n'empruntons pas autant que les Américains. Le déficit des comptes nationaux s'élève à 360 milliards de dollars aux États-Unis.

M. Crow: Le déficit financier. . .?

M. Blenkarn: Oui, et il devrait s'élever à 400 milliards de dollars l'an prochain, ce qui est au moins une fois et demie plus élevé. . .

M. Crow: Je crois qu'il s'agit de 399,8 milliards de dollars. Quelle coïncidence.

M. Blenkarn: Oui.

M. Crow: C'est certainement une somme imposante par rapport au PNB.

M. Blenkarn: Dans son budget, le ministre prévoyait que les taux d'intérêt se situeraient en moyenne à 6,9 p. 100 cette année, et dès le dépôt du budget, les taux d'intérêt ont augmenté. Ils ont quelque peu diminué au cours des dernières semaines. Nous avons maintenant entamé une nouvelle année financière. Les prévisions vont-elles se concrétiser? Ou sont-elles tout simplement farfelues?

M. Crow: Je ne suis certainement pas prêt à aller aussi loin, monsieur Blenkarn.

[*Texte*]

Mr. Blenkarn: Do you think it is a reasonable projection?

Mr. Crow: I am glad you used the word "projection", because there are so many numbers there. People are often tempted to say "targets". You have 15 different targets, all the projections in the budget. . .it cannot target all those things, so you give it your best shot with the information you have and your views about the future and about policy. Certainly I have regarded those numbers as reasonable numbers. I do not feel we actually have to get to them.

In 1991, interest rates came below the projections. The year before they were above the projections. We do not run monetary policy in order to reach projections, and I do not think we could anyway. But I do think it is reasonable to contemplate, as the budget does, some further decline in interest rates. After all, inflation is coming down. Mr. Gray made the point very eloquently.

Mr. Blenkarn: Your interest rate on your own bills has been going down this week.

Mr. Crow: It is about 7.02% at the moment, which is not too far from 6.9%.

Mr. Blenkarn: Not too far.

In your annual statement you show advances of $1.173 billion to members of the Canadian Payments Association. In note 8, which is mentioned on page 49 of your report, you mention certain problems in connection with the winding-up of the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank. I was wondering if you could give us some more detail in connection with that note.

Mr. Crow: Certainly. Of course, that is by far the smaller part of that. We are talking about $29.5 million. Did you say it was $1.173 billion? Something like that?

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Crow: This is the residue of the lending. I think the number we have was about $1.3 billion worth of lending to the Canadian Commercial Bank, if I recall well, and about $500 million of lending to the Northland Bank back in 1985-86. I guess 1985 was the peak.

As those two banks have been liquidated, the bank has been paid off, but we have not been fully repaid from the proceeds of the liquidation. We believe we will be, and our auditors believe we will be, but there are some matters that are still pending before the court, certain questions related to the bank's security and whether it stands up in court, has been challenged. That is the essence of the matter.

Mr. Blenkarn: Generally speaking, under our current system, if you make an advance to a chartered bank, you become number 1.

Mr. Crow: We have security.

[*Traduction*]

M. Blenkarn: Les prévisions sont-elles réalistes?

M. Crow: Je suis heureux que vous parliez de «prévisions», car le budget contient tellement de chiffres. Certains aimeraient parler de «cibles». Il existe 15 cibles, et les prévisions budgétaires ne peuvent pas porter sur toutes ces cibles. Compte tenu de l'information dont on dispose et de la façon dont on conçoit l'avenir et la politique à suivre, on fait de son mieux pour établir un budget. Ces chiffres m'apparaissent réalistes. Je n'estime pas cependant qu'il est absolument nécessaire de s'y tenir.

En 1991, les taux d'intérêt ont baissé plus que prévu. L'année précédente, ils étaient plus élevés que prévu. La politique monétaire n'est pas établie de manière à respecter certaines prévisions. Ce serait impossible. Comme le fait le budget, on peut cependant envisager, de façon réaliste, une diminution encore plus marquée des taux d'intérêt. Après tout, l'inflation diminue. M. Gray l'a très bien démontré.

M. Blenkarn: Le taux d'intérêt sur les bons émis par la banque a baissé cette semaine.

M. Crow: Ce taux est d'environ 7,02 p. 100 à l'heure actuelle, ce qui se rapproche de 6,9 p. 100.

M. Blenkarn: En effet.

Votre rapport annuel fait état du fait qu'on a avancé 1,173 milliard de dollars aux membres de l'Association canadienne des paiements. À la note 8, figurant à la page 51 de votre rapport, vous mentionnez certains problèmes liés à la liquidation de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque. Pourriez-vous nous donner quelques précisions à ce sujet?

M. Crow: Volontiers. Il ne s'agit évidemment pas des avances les plus importantes. Dans le cas de ces deux banques, ces avances s'élèvent à 29,5 millions de dollars. N'avez-vous pas avancé le chiffre de 1,173 milliard de dollars?

M. Blenkarn: Oui.

M. Crow: Il s'agit des prêts résiduels. Je crois qu'on a prêté environ 1,3 milliard de dollars à la Banque commerciale du Canada, si je ne m'abuse, et environ 500 millions de dollars à la Norbanque en 1985-1986. Je crois que c'était surtout en 1985.

La liquidation de ces banques a permis le remboursement de ces prêts, mais pas dans leur totalité. Comme nos vérificateurs, nous nous attendons à être totalement remboursés, mais les tribunaux sont toujours saisis de la question de la garantie accordée à la banque. Voilà ce qui en est.

M. Blenkarn: En vertu du système actuel, on devient un créancier prioritaire lorsqu'on accorde une avance à une banque à charte.

M. Crow: Nous avons une garantie.

[*Text*]

• 1615

Mr. Blenkarn: Well, the challenge, I gather, is against your security on the California bank.

Mr. Crow: That's one of the challenges. There are more than one.

Mr. Blenkarn: What about the rest of this very substantial advance? Who's it all—

Mr. Crow: I'm sorry, do you mean the $1.173 billion?

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Crow: Well, I guess you'd say these are very large numbers, but they are ordinary advances. That amount fluctuates quite a lot from day to day. Most of those advances would be for one day, in order to meet liquidity shortages caused by the ebb and flow of payments in the system.

They're at the bank rate, of course; we can never lend at less than the bank rate. It can be bank rate plus, depending—

Mr. Blenkarn: That's 25% now.

Mr. Crow: —on the frequency of borrowings.

We've moved to a new system recently. With the progressive elimination of reserve requirements, we've had to, and we're happy to, move to a different system that will imply, I guess, more frequent borrowings than earlier. We did describe the system in some detail in a review, and we also described it in the published minutes of the last board meeting, I believe.

All those advances were repaid anyway and have probably been taken out again several times.

Mr. Blenkarn: In other words, these aren't long-term advances?

Mr. Crow: No, the only extraordinary advances at the moment are indeed the ones we mention—the residue, the $29.5 million. Everything else is very ordinary.

Mr. Blenkarn: Did you have to make any substantial advances for Standard Trust?

Mr. Crow: No. We didn't make any.

Mr. Blenkarn: Okay.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Do you have any more questions, Don?

Mr. Blenkarn: No, I think I'll stop right now.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Okay, we'll move on to Mr. Langdon.

Mr. Langdon, would you mind if I had a short question to the governor? We've got a couple of minutes left of Mr. Blenkarn's time.

Mr. Langdon: Mr. Thompson, with my respects.

Mr. Blenkarn: You're the chairman, Mr. Thompson.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Well, I'm always conscious of my friends on both sides here.

[*Translation*]

M. Blenkarn: Eh bien, je crois que le défi consiste à savoir si vous avez une garantie sur la California Bank.

M. Crow: C'est l'un des défis. Il y en a plus d'un.

M. Blenkarn: Qu'en est-il du restant de cette avance très substantielle? Qui. . .

M. Crow: Pardon, vous voulez dire la somme de 1,173 milliard?

M. Blenkarn: Oui.

M. Crow: Eh bien, vous pensez qu'il s'agit d'une somme considérable; mais c'est une avance ordinaire. Ce montant varie beaucoup d'un jour à l'autre. La plupart de ces avances sont journalières, afin de compenser les pénuries de liquidités causées par les fluctuations des paiements dans le système.

Évidemment, elles sont faites au taux d'escompte; nous ne pouvons jamais prêter à un taux inférieur au taux d'escompte. Le taux peut être supérieur au taux d'escompte, selon. . .

M. Blenkarn: Actuellement, il est de 25 p. 100.

M. Crow: . . .la fréquence des emprunts.

Récemment, nous avons adopté un nouveau système. Grâce à l'élimination progressive des exigences relatives aux réserves, nous avons dû, et nous en sommes fiers, adopter un nouveau système qui permettra, je crois, d'emprunter plus fréquemment que par le passé. Nous avons décrit le système en détail dans une étude et dans le procès-verbal de la dernière réunion du conseil d'administration, je crois.

En tout cas, toutes ces avances ont été remboursées et ont prabablement été empruntées de nouveau à plusieurs reprises.

M. Blenkarn: Autrement dit, ce ne sont pas des avances à long terme?

M. Crow: Non. Pour le moment, les seules avances extraordinaires sont celles que nous avons mentionnées, c'est-à-dire le reliquat, la somme de 29,5 millions de dollars, tout le reste est tout à fait ordinaire.

M. Blenkarn: Avez-vous accordé des avances substantielles à Standard Trust?

M. Crow: Non. Pas du tout.

M. Blenkarn: Merci.

Le président suppléant (M. Thompson): Avez-vous d'autres questions, Don?

M. Blenkarn: Non, j'en ai terminé.

Le président suppléant (M. Thompson): Bon. Passons à M. Langdon.

Monsieur Langdon, si vous le permettez, je vais poser une brève question au gouverneur. M. Blenkarn n'a pas épuisé son temps de parole.

M. Langdon: Allez-y, monsieur Thompson.

M. Blenkarn: Vous êtes le président, monsieur Thompson.

Le président suppléant (M. Thompson): Eh bien, je tiens toujours compte de l'avis de mes collègues des deux côtés de la table.

[*Texte*]

Mr. Governor, assuming that money seeks two things, security and return, I'm just wondering how our constitutional crisis or malaise has impacted on the Bank of Canada and if it's created a different set of circumstances under which you've had to operate vis-à-vis the interest rate policy, as an example.

Mr. Crow: No, I think, as we were discussing before, one can argue quite reasonably, although one can't identify a number as such, that this has been apparent in financial markets that don't enjoy uncertainty. Certainly, they can't measure uncertainty. I guess it's risk you can measure, not uncertainty.

In terms of our operations, we would only be affected to the extent that markets were affected, and we have to develop our policy in the context of whatever markets are doing or not doing.

The point I would make, however, is that at times of uncertainty, especially to the extent it's financial uncertainty, it is even more important than it would be on other occasions, perhaps, for the Bank of Canada to be very clear about the kind of monetary policy it's pursuing and the direction it is going in aiming to provide confidence in the Canadian dollar to Canadians.

You have to be very up-front about that, because any uncertainty about that would only compound other uncertainties. They multiply each other, I think. That's the way I see it.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Okay, thank you. I'll turn it over, as I promised, to Mr. Langdon.

Mr. Langdon: Thanks, Mr. Thompson.

Well, first, my usual welcome to my good friend, Mr. Crow. I wanted to refer to a comment you made in your opening statement today. You said there's been more positive economic news for Canada. Perhaps it is one of the problems of having a prepared statement like this, but that's a rather difficult view to take, is it not, on a day when we have been talking about the record number of bankruptcies so far this year, when the help wanted index has decreased to a level of 62 from 100, and when housing starts just declined for the most recent month? That news was just announced today.

• 1620

Mr. Crow: Housing starts were 1,000 less than the month before, I think, so one shouldn't—

Mr. Langdon: It is not a major decrease but it is certainly not a sign of recovery.

Mr. Crow: It depends on your perspective, of course. It was 159,000 or something like that. At the beginning of 1991 there were less than 100,000, so there has been a 50% increase on that basis. It is not as high as in the fall or towards the end of last year, so it depends on where you start.

The opening statement that you cited, Mr. Langdon, was a very careful statement, I think. It didn't say that everything in the garden is rosy; it said that there is some more encouraging news. It didn't say that all the news was encouraging.

[*Traduction*]

Monsieur le gouverneur, étant donné qu'en matière d'argent, on recherche deux choses, la sécurité et les bénéfices, j'aimerais savoir quelles ont été les répercussions de la crise ou du malaise constitutionnel sur la Banque du Canada, et si cette crise a créé une situation différente qui vous a amenés à modifier la politique relative aux taux d'intérêt, par exemple.

M. Crow: Non. Cependant, comme nous l'avons dit, on peut soutenir, à juste titre, bien qu'on ne puisse pas le démontrer chiffres à l'appui, qu'on a pu le voir sur les marchés financiers, où on n'aime pas l'incertitude. Évidemment, on ne peut pas mesurer l'incertitude. Ce n'est que le risque que l'on peut mesurer.

En ce qui concerne nos activités, nous ne sommes touchés que si les marchés sont touchés; et nous devons adapter notre politique à la situation du marché.

J'aimerais cependant ajouter que, en période d'incertitude, surtout en cas d'incertitude financière, il est encore plus important que la Banque du Canada définisse très clairement sa politique monétaire et les mesures qu'elle compte mettre en oeuvre pour faire en sorte que les Canadiens et les Canadiennes fassent confiance au dollar canadien.

À cet égard, il faut donc être très ouvert, car toute incertitude à ce sujet entraînera d'autres incertitudes. Je crois que les incertitudes se multiplient. Voilà ce que j'en pense.

Le président suppléant (M. Thompson): Merci. Comme promis, je passe la parole à M. Langdon.

M. Langdon: Merci, monsieur Thompson.

Pour commencer, comme d'habitude, je souhaite la bienvenue à mon cher ami, M. Crow. J'aimerais revenir à une observation que vous avez faite dans votre déclaration initiale. Vous avez dit que la situation économique du Canada s'est améliorée. C'est peut-être un des problèmes qui se posent quand on présente une déclaration rédigée d'avance; mais votre point de vue est plutôt difficile à accepter le jour même où nous apprenons que cette année, il y a eu un nombre record de faillites, que l'indice de l'offre d'emploi a chuté de 100 à 62, et que le nombre de mises en chantier a baissé par rapport au mois précédent. Ces nouvelles ont été annoncées aujourd'hui.

M. Crow: Les mises en chantier ont diminué de 1,000 unités par rapport au mois précédent; je crois donc qu'il ne faudrait pas. . .

M. Langdon: Ce n'est pas une baisse importante, mais ce n'est certainement pas un signe de reprise.

M. Crow: Évidemment, tout dépend de la façon de voir les choses. Il y avait environ 159,000 mises en chantier. Au début de 1991, il y en avait moins de 100,000; il y a donc eu une augmentation de 50 p. 100. L'augmentation n'est pas aussi grande qu'à l'automne ou vers la fin de l'année dernière; tout dépend donc du point de départ.

Monsieur Langdon, ma déclaration initiale, dont vous avez parlé, a été formulée très soigneusement, je crois. Je n'ai pas dit que tout est pour le mieux; j'ai dit qu'il y avait des nouvelles plus encourageantes. Je n'ai pas dit que toutes les nouvelles étaient encourageantes.

[*Text*]

Mr. Langdon: So you'd agree that there's some more discouraging news as well?

Mr. Crow: I would say that not all the news is encouraging.

Mr. Langdon: And some of it is discouraging.

Mr. Crow: No, I didn't say that.

Mr. Langdon: No, but I'm asking you if you would.

Mr. Crow: No, I wouldn't say that.

Mr. Langdon: So you don't see the help wanted index decline and the increase in bankruptcies as being discouraging?

Mr. Crow: No.

Mr. Langdon: Did you expect those?

Mr. Crow: No, what I'm saying is that there is news that makes us believe there is the makings of an economic recovery, and that's encouraging news. That's what I'm saying.

Mr. Langdon: There is also news that could suggest two things. I don't want to be dogmatic about it, but it could suggest, with the kind of news we've had today and the kind of news that has been a pattern for some months, that a recovery is not taking place, that if anything we have a continuation of stagnation.

That's one interpretation, it seems to me. Another interpretation could be that the recovery, by historical standards, is extremely slow. You'd agree that both of those interpretations are possible, wouldn't you?

Mr. Crow: In the annual report we did point out that Canada has been slow to break free from recession. I certainly stand by that statement.

Mr. Langdon: Well, that's a fair kind of—

Mr. Crow: We have some room to go. What we're saying here is that as time has passed, we've seen more signs of recovery than not.

Mr. Langdon: The last leading indicators figure that came out from Statistics Canada showed a decrease in the leading indicators. That would suggest that at least from the perspective of their compendium of economic indictors, your suggestion that there are more signs of encouragement than there are signs of discouragement seems not to be accurate.

Mr. Crow: Look at where the leading indicator index is from where it troughed. It's come up a long way. Over several months it rose. You're just looking at the last month, which is—

Mr. Langdon: I'm looking at the last month compared with the two or three previous months.

Mr. Crow: Look over the last month compared with six months ago or nine months ago. It's much higher.

• 1625

Mr. Langdon: Mr. Crow, surely the question is whether or not we have a sense of consistent improvement. What I'm suggesting is that the indicators are much more mixed than you're suggesting here. It seems to me that you're guilty of

[*Translation*]

M. Langdon: Vous conviendrez donc qu'il y a également des nouvelles plus décourageantes?

M. Crow: Je dirais que les nouvelles ne sont pas toutes encourageantes.

M. Langdon: Et certaines sont décourageantes.

M. Crow: Non, je ne l'ai pas dit.

M. Langdon: Non, mais je vous demande si vous le diriez.

M. Crow: Non, je ne le dirais pas.

M. Langdon: Vous ne considérez donc pas la baisse de l'indice de l'offre d'emploi et l'augmentation du nombre de faillites comme étant des signes décourageants?

M. Crow: Non.

M. Langdon: Vous y attendiez-vous?

M. Crow: Non. Ce que je dis, c'est qu'il y a des nouvelles qui nous font croire que la reprise économique est imminente, et ces nouvelles sont encourageantes. Voilà donc ce que je dis.

M. Langdon: Il y a également des nouvelles que l'on peut interpréter de deux façons. Sans vouloir être dogmatique, on peut dire, à la lumière du genre de nouvelles que nous avons eues aujourd'hui et qui se répètent depuis quelques mois, que la reprise n'a pas lieu et qu'au contraire, la stagnation continue.

Il me semble que c'est là une interprétation aussi. L'autre interprétation consisterait à dire que, historiquement, la reprise est extrêmement lente. Êtes-vous d'accord sur le fait que ces deux interprétations sont possibles?

M. Crow: Dans le rapport annuel, nous avons effectivement dit que le Canada tarde à sortir de la récession. Je le réaffirme.

M. Langdon: Eh bien, c'est vraiment une façon de. . .

M. Crow: Nous avons des raisons d'être optimistes. Ce que nous disons, c'est qu'à mesure que le temps passe, nous voyons plus de signes de reprise que d'autres choses.

M. Langdon: D'après les derniers chiffres publiés par Statistique Canada, il y a eu une baisse des indicateurs avancés. Cela signifie que, du moins d'après leur recueil d'indicateurs économiques, votre affirmation selon laquelle il y a plus de signes d'encouragement que de découragement ne me semble pas exact.

M. Crow: Il faut remonter à la source de l'indice des indicateurs avancés, qui ne date pas d'hier. Il remonte à plusieurs mois. Vous regardez uniquement le mois dernier, qui est. . .

M. Langdon: Je regarde le mois dernier, et je le compare aux deux ou trois mois précédents.

M. Crow: Comparez la situation du mois dernier à celle d'il y a six ou neuf mois. La différence est beaucoup plus grande.

M. Langdon: Monsieur Crow, de toute évidence, la question est de savoir si l'amélioration a été constante. À mon avis, les indicateurs sont beaucoup plus complexes que vous ne le dites. Il me semble que vous commettez la même

[*Texte*]

the same kind of thing as the Minister of Finance, and that's trying to talk us out of a recession instead of recognizing that policy actions are required to change government policy so as to respond to this continued stagnation.

Mr. Crow: What I've been pointing to—and this is another word the Minister of Finance uses, I hope you won't take objection to this, Mr. Langdon—are some of the fundamentals.

Mr. Langdon: I'm always pleased to talk about the fundamentals, Mr. Crow, but I'm afraid I don't see the fundamentals as being in very good shape. I see a government deficit that has increased, compared to the projections last year, to $31.5 billion for this past financial year. I see an increase in the government's deficit for this coming financial year, as compared to the projection that was made a year ago, of $3.5 billion. I see interest rates that at one stage looked as if they were continuing a fairly consistent decline, in fact having seen that decline arrested. And I see a current account deficit that is massive. These don't suggest to me that the fundamentals are sound, especially when you see the continued increase in unemployment that is taking place.

Mr. Crow: I take a more positive view of those fundamentals than you do. Interest rate declines have been considerable. The fact that interest rates didn't decline for a few weeks and then went up, I don't regard as a fundamental.

I would hate anybody to come away with the impression that the Bank of Canada moves interest rates from A to B just like that, and that by some perversity of the Bank of Canada, the rates went up as opposed to going down or sideways or something else, which I think is what you're implying—if you talk about that as a fundamental, I wouldn't accept that.

Mr. Langdon: Let's agree that one of the fundamentals is the expected growth rate for this year. Today the Royal Bank came out with a suggestion that the growth rate for this year, the increase in GDP, would be 1.4% in real terms. That compares with a government figure, in the budget, of 2.7%, which is a major gap.

What does the bank's internal modelling suggest as the probable growth rate in the Canadian economy this year, especially in view of the fact that we've had indications that both the IMF and the OECD have revised downwards, significantly, their projections of growth rates for the industrial economies?

Mr. Crow: The last IMF number I saw for Canada was 2.7%.

Mr. Langdon: That's not the question I asked you.

Mr. Crow: I think the government's number is a pretty solid number.

Mr. Langdon: So you would suggest that the Royal Bank's number is faulty.

Mr. Crow: I haven't seen the analysis behind the Royal Bank's number, so I couldn't say.

Mr. Langdon: Have you seen an analysis behind the government's number?

[*Traduction*]

erreur que le ministre des Finances en essayant de nous faire croire que nous sommes en train de sortir de la récession, au lieu de reconnaître qu'il faut prendre des mesures concrètes pour modifier la politique gouvernementale afin de remédier à cette stagnation continue.

M. Crow: J'essaye de mettre l'accent—et je vais emprunter une expression utilisée par le ministre des Finances, en espérant que M. Langdon n'y verra aucun inconvénient—sur des choses fondamentales.

M. Langdon: Monsieur Crow, je suis toujours ravi de parler des choses fondamentales, mais je suis désolé de vous dire qu'à mon avis, les choses fondamentales n'ont pas très bonne mine. Je constate que, contrairement aux prévisions de l'année dernière, le déficit gouvernemental a augmenté, passant à 31,5 milliards de dollars pour l'exercice écoulé. L'année prochaine, ce déficit augmentera de 3,5 milliards de dollars, contrairement aux prévisions faites l'année dernière. Les taux d'intérêt, qui, à un moment donné, donnaient l'impression de baisser constamment, se sont stabilisés. Et le déficit des comptes courants est massif. Ces signes ne me disent rien de bon sur la situation des choses fondamentales, surtout quand on sait que le chômage ne cesse de croître.

M. Crow: Mon interprétation de ces choses fondamentales est plus positive que la vôtre. La baisse des taux d'intérêt a été considérable. Pour moi, le fait que les taux d'intérêt n'aient pas diminué pendant quelques semaines avant de remonter n'est pas fondamental.

Je n'aimerais pas que quiconque ait l'impression que la Banque du Canada déplace les taux d'intérêt de A à B comme bon lui semble et que, par méchanceté, la Banque du Canada fait monter les taux au lieu de les faire baisser ou de les déplacer latéralement, et que sais-je encore; c'est du moins ce que vous semblez insinuer... Si vous dites que c'est fondamental, je ne suis pas d'accord.

M. Langdon: Entendons-nous sur le fait que le taux de croissance prévu pour cette année est une chose fondamentale. Aujourd'hui, la Banque Royale a annoncé que le taux de croissance pour cette année, c'est-à-dire l'augmentation du PIB, sera de 1,4 p. 100 en termes réels. Dans le budget du gouvernement, on parle plutôt de 2,7 p. 100; la différence est énorme.

D'après le modèle interne de la banque, quel sera le taux de croissance probable de l'économie canadienne cette année, surtout quand nous savons que le FMI et l'OCDE ont révisé considérablement à la baisse leurs prévisions relatives au taux de croissance des principaux pays industrialisés?

M. Crow: D'après les derniers chiffres du FMI que j'ai vus, le taux de croissance du Canada était de 2,7 p. 100.

M. Langdon: Vous n'avez pas répondu à ma question.

M. Crow: Je crois que le chiffre publié par le gouvernement est très fondé.

M. Langdon: Vous voulez donc dire que les chiffres de la Banque Royale sont erronés.

M. Crow: Je n'ai pas vu l'analyse qui sous-tend les chiffres de la Banque Royale; je ne peux donc pas le dire.

M. Langdon: Avez-vous vu l'analyse qui sous-tend les chiffres du gouvernement?

[*Text*]

Mr. Crow: I've had more of a chance to absorb it.

• 1630

Mr. Langdon: Do you have a model within the bank which you operate—

Mr. Crow: We have many models in the bank.

Mr. Langdon: Do you have a model that generates projections for growth rates?

Mr. Crow: I think referring to models in this business may be a little misleading.

Mr. Langdon: Mr. Crow, you know what I am talking about. I am talking about a macroeconomic model that you operate within the bank. My question is this: do you have a such a model that generates a projected growth figure for the Canadian economy? It is a fairly easy question.

Mr. Crow: You make it sound like a perpetual motion machine.

Mr. Langdon: No, no.

Mr. Crow: You press a button and it generates—

Mr. Langdon: I am aware of the complexities of such models, but I am asking you if you have one that—

Mr. Crow: We have several models—big models, small models, medium models.

Mr. Langdon: Do any of them actually project a growth rate figure for the—

Mr. Crow: Not without a great deal of help from a human hand.

Mr. Langdon: That is right, Mr. Crow, so what I am asking you is what, with the help of human hands—the well-paid experts at the Bank of Canada—do you have as your projection for growth rates for Canada this year? Have you revised them downward?

Mr. Crow: We are continually looking at the outlook. As I said before, I think the Department of Finance has pretty solid numbers at this point.

Mr. Langdon: So you would stand by that 2.7% growth rate.

Mr. Crow: No, it is not the Bank of Canada forecast. It is the Department of Finance forecast, but that is okay. We will stay with that.

Mr. Langdon: You will stay with that. What exactly does that mean? Does that mean that you believe that is a correct number that—

Mr. Crow: What I am saying is that I am not going to debate the Department of Finance's forecast with you.

Mr. Langdon: I am not asking you to do that, Mr. Crow. What I am asking you to do is to tell me. . .some of us have to judge the efficacy of the Bank of Canada as opposed to the efficiency of the finance department in generating these kinds of things. It would be useful to us to have some sense of what you in the bank expect.

[*Translation*]

M. Crow: J'ai largement eu l'occasion de l'assimiler.

M. Langdon: Avez-vous un modèle à la Banque du Canada. . .

M. Crow: Nous avons de nombreux modèles à la Banque du Canada.

M. Langdon: En avez-vous un qui vous permet de faire des prévisions relativement au taux de croissance?

M. Crow: Les modèles ne sont pas toujours fiables.

M. Langdon: Monsieur Crow, vous savez pertinemment ce que je veux dire. Je vous demande si vous avez un modèle macro-économique à la Banque du Canada. La Banque du Canada a-t-elle un modèle qui lui permet de faire des prévisions relativement à la croissance de l'économie canadienne? C'est une question plutôt simple, pourtant.

M. Crow: On dirait que vous pensez que nous avons une machine à mouvement perpétuel que nous utilisons pour faire des prévisions.

M. Langdon: Non, non.

M. Crow: On appuie sur le bouton, et voilà. . .

M. Langdon: Je n'ignore pas la complexité de tels modèles, mais je vous demande si vous en avez un qui vous permet. . .

M. Crow: Nous avons plusieurs modèles, en réalité—des gros, des petits, des moyens. . .

M. Langdon: L'un de ces modèles vous permet-il de prévoir le taux de croissance. . .

M. Crow: Pas sans une intervention importante d'un humain.

M. Langdon: C'est juste, monsieur Crow. Donc, avec l'aide de cette intervention humaine—les experts très bien payés de la Banque du Canada—quelles sont vos prévisions relativement au taux de croissance de l'économie canadienne cette année? Les avez-vous révisées à la baisse?

M. Crow: Nous suivons continuellement la situation. Comme je l'ai dit plus tôt, je pense que les prévisions du ministère des Finances sont plutôt fiables à ce moment-ci.

M. Langdon: Donc, vous soutenez que la croissance sera de 2,7 p. 100 cette année.

M. Crow: Non, ce n'est pas une prévision de la Banque du Canada. C'est en réalité une prévision du ministère des Finances, et je suis d'accord. Nous allons nous en tenir à cela.

M. Langdon: Nous allons nous en tenir à cela. Que voulez-vous dire, exactement? Est-ce parce que vous croyez que cette prévision est juste. . .

M. Crow: Non, je dis seulement que je ne vais pas débattre avec vous de la justesse de la prévision du ministère des Finances.

M. Langdon: Ce n'est pas là mon intention, monsieur Crow. Vous devez comprendre que certains d'entre nous doivent mesurer la capacité de la Banque du Canada, par rapport à celle du ministère des Finances, d'établir des prévisions de ce genre. Il nous serait donc utile que vous nous donniez une petite idée de ce que prévoit la banque.

[*Texte*]

Mr. Crow: I have already told you that the Department of Finance forecast is a solid forecast.

Mr. Langdon: So that is what you expect?

Mr. Crow: It is a solid forecast.

Mr. Langdon: Is that what you expect?

Mr. Crow: I am not sure what you mean by "expect" in this context.

Mr. Langdon: Let me turn to another subject. Your good friend Douglas Peters, senior vice-president of the Toronto Dominion Bank, made a speech on April 7, 1992. He makes some comments with respect to monetary policy and its relationship to the value of the Canadian dollar.

Mr. Blenkarn: If he gets elected he will be able to sit on this committee.

Mr. Langdon: I want you to comment on what seems to be the heart of Mr. Peters' criticism. It seems to me to stand in the following comments:

> if you look at the spreads between Canada and the United States interest rates it is obvious that the Canadian dollar is being propped up at an artificially high level. To judge whether the Canadian dollar is at an appropriate level, one also needs to look at the balance of payments, where Canada's current account deficit is running at almost three billion dollars a month. In an economic recession and in the recovery period Canada should have a surplus on current account, but is presently some $30 billion away from having surplus numbers. Thus, Canada's exchange rate is still greatly overvalued and a further sharp reduction in interest rates and exchange rates is badly needed to ensure this economic recovery.

What are your comments on those judgments with respect to the bank's policies?

• 1635

Mr. Crow: A moment ago, Mr. Langdon, you made a comment about government deficits and you clearly, I would say, more than implied, you stated—and correct me if I'm wrong—that you don't like large government deficits.

Mr. Langdon: No. I've even signed a unanimous report to that effect to this committee.

Mr. Crow: Good. Excellent. Government deficits are "dissaving". If you really want to go at a question like the current account balance, you really have to go at the issue of saving versus dissaving. This is something that I feel is sadly lacking from the analysis you brought out; that is, if you really want to run a current account surplus, which you may or may not want to do... He seems to have a fetish about the current account surplus that not all economists would share. But if you think that is an objective of policy, I would say that you want to worry a lot about government deficits and government borrowing.

[*Traduction*]

M. Crow: Je vous ai déjà dit que la prévision du ministère des Finances est fiable.

M. Langdon: C'est donc ce que vous prévoyez?

M. Crow: La prévision est fiable.

M. Langdon: Mais est-ce le taux de croissance auquel vous vous attendez vous aussi?

M. Crow: Que voulez-vous dire par «auquel vous vous attendez» dans ce contexte? Je ne suis pas sûr de bien comprendre.

M. Langdon: Passons à autre chose. Votre bon ami, Douglas Peters, premier vice-président de la Banque Toronto-Dominion, a prononcé un discours le 7 avril 1992. Il a fait quelques observations au sujet de la politique monétaire et de son incidence sur la valeur du dollar canadien.

M. Blenkarn: Si jamais il est élu, il pourra siéger à ce comité.

M. Langdon: Je veux entendre votre réaction à ce qui semble être au coeur de la critique que formule M. Peters. Voici ce qu'il a dit:

> Compte tenu de l'écart qui existe entre les taux d'intérêt au Canada et aux États-Unis, il est évident que la valeur du dollar canadien est maintenue artificiellement à un niveau élevé. Pour établir si la valeur du dollar canadien est à un niveau approprié, il faut aussi tenir compte de la balance des paiements. A l'heure actuelle, le déficit du compte courant du Canada s'élève à près de 3 milliards de dollars par mois. En période de récession et de reprise économique, le compte courant du Canada devrait présenter un excédent, mais il accuse présentement un déficit de quelque 30 milliards de dollars. Par conséquent, le dollar canadien est encore extrêmement surévalué, et pour assurer cette reprise économique tellement nécessaire, il faut encore réduire d'une manière importante les taux d'intérêt et la valeur du dollar canadien.

Que pensez-vous de ces critiques formulées à l'égard des politiques de la Banque du Canada?

M. Crow: Il y a quelques minutes, monsieur Langdon, vous avez fait une observation au sujet des déficits des gouvernements, et j'irais jusqu'à dire que vous avez clairement déclaré—et vous me corrigerez si je me trompe—que vous n'aimez pas les déficits importants.

M. Langdon: Non. Et j'ai même signé un rapport unanime du présent comité à cet égard.

M. Crow: Bien. Excellent. Les déficits gouvernementaux sont une «absence d'épargne», si vous voulez. Pour vraiment comprendre la question du solde du compte courant, il faut tenir compte de l'épargne et de l'absence d'épargne. C'est une considération qui est malheureusement absente de l'analyse que vous avez citée. Si l'on tient vraiment à ce qu'il y ait un excédent dans le compte courant, ce qui n'est pas forcément souhaitable... Il semble particulièrement attaché à l'idée d'un excédent dans le compte courant, sur laquelle les économistes ne seraient pas tous forcément d'accord. Mais si l'on veut en faire un objectif de la politique économique, il faudrait alors s'intéresser de très près aux déficits et aux emprunts des gouvernements.

[*Text*]

From that point of view, I think you get rather further than thinking that you use the exchange rate as a kind of Mister Fix-it. The issue with the exchange rate is that the way he would see it, he thinks, or at least he suggests there, that it moves, and the only thing that then happens is that exports change and imports change. A lot more things happen. The question he'd have to ask himself in the end is, does it change the relationship to the investment and saving? Otherwise he's not telling us anything about the current account.

Mr. Langdon: I think what he is suggesting, and certainly what I would suggest, is that the recent movements of the Bank of Canada with respect to expansion and the money supply, and with respect to the influence that has on exchange rates and interest rates in this country, has demonstrated very clearly that the bank is not prepared to simply let market forces work with respect to the exchange rate. How else can you explain the significant increases that took place in interest rates in this country through the bank in the face of a declining Canadian dollar? Why was there intervention at that stage in terms of interest rate increases?

Mr. Crow: Let me take the specific question now. In fact, the question you're asking is the wrong question. I think the right question is the following: The exchange rate went down, interest rates went up, both the short end, and the medium end and the long end, and what was the Bank of Canada to do about it? I think that's the right question.

I trust we said it in the opening statement; if not, I'll say it now. What seemed to be happening was a reduction. . .oh, we did say it. Yes. I remember. You and I argued about it—a reduction in the appetite for claims in Canadian dollars. In that circumstance you would expect to see both down pressure on the exchange rate, upward pressure on short rates, medium rates and long rates, and that's what we saw. To say that the Bank of Canada was intervening to prop up or to push up short rates is hardly, I would say, an accurate description of the underlying situation.

• 1640

Mr. Langdon: So you are telling me that despite the fact that the government itself was using the bank—in the previous period for which we have information—as its instrument to intervene in exchange markets to prop up the value of the Canadian dollar, the interest rate policy of the Bank of Canada was simply a consequence of the movement of market forces. Is that what you are saying?

Mr. Crow: We do not have an interest rate policy as such; we have an inflation fighting policy. I can describe our operations in some detail if that is what you wish me to do. I would be happy to do that. But let me come back to the beginning of your question where you seem to slide between exchange market intervention and interest rate or liquidity intervention, if I could put it that way.

[*Translation*]

Dans un tel contexte, je pense qu'il ne faudrait pas voir le taux de change comme une espèce de baguette magique. De la façon dont il voit les choses, il pense, ou il laisse entendre, que le taux de change bouge, et que le seul résultat, c'est de faire bouger en même temps les exportations et les importations. Mais l'incidence de la fluctuation du taux de change est beaucoup plus importante que cela. La question qu'il devrait se poser, c'est si le rapport entre l'investissement et l'épargne est affecté. Autrement, cela n'a rien à voir avec le compte courant.

M. Langdon: Ce qu'il laisse entendre, je pense, et ce que j'appuierais sûrement, moi aussi, c'est que les interventions récentes de la Banque du Canada au sujet de l'expansion et de la masse monétaire, ainsi que de l'influence que cela peut avoir sur le taux de change et les taux d'intérêt au Canada, démontrent très clairement que la Banque du Canada ne veut tout simplement pas permettre que ce soient les forces du marché qui établissent la valeur du dollar canadien. Comment expliquer autrement les importantes augmentations des taux d'intérêt que nous avons connues à la suite de l'intervention de la banque pour arrêter la chute du dollar canadien? Pourquoi la banque a-t-elle augmenté les taux d'intérêt à ce moment-là?

M. Crow: En fait, vous devriez poser votre question autrement. La vraie question à poser serait celle-ci: le taux de change a diminué, les taux d'intérêt ont monté, autant les taux d'intérêt à court terme qu'à moyen et long terme, et que pouvait y faire la Banque du Canada? Je pense que c'est la bonne question à poser.

Je pense l'avoir dit au cours de ma déclaration préliminaire; sinon, je vais le dire dès maintenant. Il semblait y avoir une réduction. . .oh, oui, nous l'avons dit! Oui. Je m'en souviens. Nous en avons discuté, tous les deux—le dollar canadien semblait moins intéresser les investisseurs. Dans une telle situation, il serait logique que le taux de change subisse une pression à la baisse, et les taux d'intérêt à court, moyen et long termes, une pression à la hausse, et c'est exactement ce qui s'est produit. Dire que la Banque du Canada intervenait dans le but d'exercer une pression à la hausse sur les taux d'intérêt à court terme, c'est déformer les faits, je dirais.

M. Langdon: Vous êtes donc en train de me dire que malgré le fait que le gouvernement se servait de la banque—au cours de la période antérieure pour laquelle nous avons des renseignements—pour intervenir sur les marché des changes afin de relever la valeur du dollar canadien, la politique de la Banque du Canada, relativement aux taux d'intérêt, n'était qu'une conséquence des fluctuations engendrées par les forces du marché. Est-ce bien cela que vous me dites?

M. Crow: En réalité, ce n'est pas une politique en matière de taux d'intérêt que nous appliquons, mais plutôt une politique destinée à combattre l'inflation. Je peux vous décrire nos opérations d'une façon détaillée si vous le désirez. Je le ferais volontiers. Mais permettez-moi de revenir au début de votre question, où vous semblez patiner entre l'intervention sur le marché des changes et l'intervention sur le plan des taux d'intérêt ou des liquidités, si je peux m'exprimer ainsi.

[*Texte*]

Something about the government using the Bank of Canada. I was not quite sure what you meant...

Mr. Langdon: Let me be clear that I am not trying to suggest that the bank's intervention in managing the foreign exchange funds of the federal government is under your control. You do that under the direction of the Department of Finance.

What I was suggesting was that the intervention that was taking place under the auspices of the Department of Finance was to try to maintain the value of the Canadian dollar at a higher level than was otherwise being determined by the market. Are you saying that was not a consideration with respect to your shaping of monetary expansion in order to influence interest rates?

Mr. Crow: I think we have to back up a bit, Mr. Chairman. As Mr. Langdon recognizes, it is difficult for me to discuss in any detail—in fact, it verges on the illegal for me to discuss in any detail—government intervention actions, especially in any precise period. I am referring to the Currency Act. It is well known, and I think I can safely say this on the basis of knowledge and precedent, that the exchange intervention policy of the government has been to engage in smoothing operations on both sides of the market.

No doubt Mr. Langdon is aware that as the Canadian dollar appreciated against other currencies over the past several years, there was an accumulation of international reserves. That accumulation came about because the government was buying foreign exchange. It was smoothing the markets, and as the Canadian dollar moved upward, of course the government acquired foreign exchange. As the Canadian dollar moved down, as it has by about 5¢ or 6¢ since October of last year, the government has been smoothing in the other direction and it has been reducing its balances of foreign exchange.

So there is nothing to explain there except the general stance of intervention management, if you wish.

Mr. Langdon: I find it very difficult to believe that an interest rate policy that seems to be perfectly consistent with the government's efforts to try to smooth things out should be something that just happens, that it is not something that is the direct policy action of the bank itself. If that is the direct policy action of the bank, what I want to know is what justification there is for that, and what problems there would be for this economy in a somewhat faster decrease of the Canadian dollar.

• 1645

If we're simply smoothing out that decrease, and that decrease is going to take us, as I think it should, to 78¢ or 80¢ vis-à-vis the United States dollar, what is the problem with moving there rather more quickly as opposed to rather more slowly, especially when there are so many potential gains in terms of employment, in terms of exports and in terms of moving this economy ahead from the period of—you may call it very slow recovery from recession and I may call it

[*Traduction*]

Vous avez dit que le gouvernement se servait de la Banque du Canada. Je ne sais pas vraiment ce que vous entendiez...

M. Langdon: Je ne veux pas du tout laisser entendre que vous contrôlez, à vous seul, l'intervention de la Banque du Canada à l'égard du taux de change. Vous suivez, en réalité, les instructions du ministère des Finances.

Ce que je dis, c'est que l'intervention, sous les auspices du ministère des Finances, si l'on veut, avait pour but de maintenir la valeur du dollar canadien à un niveau plus élevé que ne l'aurait voulu le marché. Vous dites que cette considération n'est pas intervenue dans la politique monétaire que vous avez appliqué pour influer sur les taux d'intérêt, par exemple?

M. Crow: Je pense qu'il faut atténuer un peu les choses, monsieur le président. Comme le reconnaît M. Langdon, il m'est difficile de discuter de façon détaillée—en fait, je dirais même que cela frôle l'illégalité—des mesures d'intervention du gouvernement, notamment pour ce qui est de certaines périodes particulières. Je me réfère ici à la Loi sur la monnaie. Il est reconnu, et je pense pouvoir le dire en me fondant sur les connaissances que nous avons de la question et les précédents à cet égard, que la politique d'intervention sur le taux de change du gouvernement a toujours eu pour but d'atténuer les fluctuations exagérées du taux de change, à la hausse comme à la baisse.

M. Langdon sait sans aucun doute que pendant que la valeur du dollar canadien s'appréciait par rapport à d'autres monnaies, au cours des quelques dernières années, le gouvernement accumulait des réserves en monnaie étrangère. Le gouvernement achetait donc des devises étrangères. Ce faisant, il révisait les pressions à la hausse sur le marché, et avec l'augmentation du dollar canadien, évidemment, le gouvernement acquérait des devises étrangères. Et quand la valeur du dollar canadien a commencé à diminuer, comme elle l'a fait depuis octobre dernier, car elle a diminué d'environ 5 ou 6c., le gouvernement a réduit les pressions dans l'autre sens en écoulant une partie des devises étrangères qu'il possède.

Il n'y a donc rien à expliquer, en fait, si ce n'est la portée générale de l'intervention du gouvernement, si vous voulez.

M. Langdon: J'ai beaucoup de difficulté à croire qu'une politique en matière de taux d'intérêt qui semble correspondre si parfaitement aux efforts du gouvernement pour réduire les pressions à la baisse sur la valeur du dollar puisse être le fruit du hasard, et non pas le résultat d'une politique bien définie de la Banque du Canada. Si c'est le cas, je vous demande ce qui justifie une telle intervention et quelles nouvelles difficultés pourraient se manifester dans notre économie en cas de chute plus rapide de la valeur du dollar canadien.

Si nous ne faisons que ralentir cette chute, et que cette diminution ramène probablement la valeur de notre dollar à 78 ou 80c. par rapport à la devise américaine, comme il se devrait, selon moi, pourquoi ne pas tout simplement lui laisser atteindre ce niveau plus rapidement, notamment quand on considère les nombreux avantages que cela nous procurerait, sur le plan de l'emploi, des exportations, et pour arracher l'économie de cette période...que vous pouvez

[*Text*]

stagnation, but I think we're both agreed that this economy is not moving ahead out of recession as fast as it should. Surely this is something that would help it, having the dollar decline more quickly, and if interest rates were lower so as to assist that.

Mr. Crow: It depends, I guess. Let me approach it from this angle, Mr. Langdon. "If interest rates were lower" is easier said than done. We are dealing with—

Mr. Langdon: Not impossible to do.

Mr. Crow: —savers and investors. Let's take, for example, the treasury bill rate.

Mr. Blenkarn: How much is held by foreigners?

Mr. Crow: A fair amount of treasury bills are held by foreigners, but I guess most are held by Canadians. That's of some relevance, but I'm not sure whether who holds them, residents or non-residents, is the decisive factor.

But each week the government auctions in the market $6 billion of treasury bills, more or less. No one has to buy those treasury bills. People will only buy them if they feel they're worth buying, that there is value.

I think that is the essence of the answer I can give you on the question that if the Bank of Canada moved interest rates, instead of from A to B, from A to C, wouldn't the world be a much happier place. We have to work—

Mr. Langdon: The reason I say—

Mr. Crow: May I finish my answer, Mr. Chairman?

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Yes. I would just like Mr. Langdon to know that we have allowed him to go on for 30 minutes, which is very generous. So if he would allow Mr. Crow to finish that, we'll have to move on to another member.

Mr. Crow: The bank has to operate in a market context. If we have the confidence of the market, the confidence of savers and investors, we can manage to bring down interest rates. I suppose we have managed to earn some confidence, because we have managed to do it as far as we have to date.

If we continue with the policy that earns the confidence of savers and investors, we stand a good chance in the future of producing low interest rates as well. But we have to earn that confidence. It is not given to us on a platter.

Mr. Langdon: You still have a great spread between yourselves, our rates here, and rates in the United States.

Mr. Blenkarn: No, we haven't; it's 3%.

Mr. Langdon: That's a considerable spread. In historical terms—

[*Translation*]

qualifier de reprise très lente, et que je peux bien qualifier, pour ma part, de stagnation, mais je pense que nous reconnaissons tous les deux que notre économie ne se redresse pas aussi rapidement qu'elle le devrait. Il serait sûrement bénéfique que la valeur du dollar diminue plus rapidement et que les taux d'intérêt soient plus bas.

M. Crow: Cela dépend, je suppose. Permettez-moi d'aborder la question sous cet angle, monsieur Langdon. «Des taux d'intérêt plus bas», c'est plus facile à dire qu'à faire. Nous avons affaire à des...

M. Langdon: Mais pas impossible.

M. Crow: ...épargnants et à des investisseurs. Prenons le cas, par exemple, du taux des bons du Trésor.

M. Blenkarn: Quelle proportion des bons du Trésor est détenue par des étrangers?

M. Crow: Une assez bonne partie des bons du Trésor, en réalité, mais je pense que la plupart sont détenus par des Canadiens. Cet aspect a une certaine importance, mais je ne pense pas que ce soit un facteur décisif.

Mais, chaque semaine, le gouvernement mettra en vente, sur le marché, plus ou moins 6 milliards de dollars de bons du Trésor. Personne n'est obligé de les acheter. Les investisseurs ne les achètent que s'ils pensent qu'ils valent la peine d'être achetés, qu'ils ont de la valeur.

Je pense que c'est essentiellement la réponse que je peux donner à la question de savoir si les gens ne seraient pas beaucoup plus heureux si la Banque du Canada changeait les taux d'intérêt de A à C, plutôt que de A à B. Nous devons tenir compte...

M. Langdon: Ce pourquoi je dis que...

M. Crow: Puis-je terminer ma réponse, monsieur le président?

Le président suppléant (M. Thompson): Oui. Je tiens seulement à signaler à M. Langdon que nous lui avons accordé 30 minutes, ce qui est très généreux. Par conséquent, s'il veut bien permettre à M. Crow de compléter sa réponse, nous pourrons ensuite passer la parole à un autre membre du comité.

M. Crow: La banque ne peut faire abstraction du marché. Si nous parvenons à lui inspirer confiance, si nous avons la confiance des épargnants et des investisseurs, nous pouvons alors réduire les taux d'intérêt. Je suppose que nous sommes parvenus à gagner leur confiance, puisque nous avons pu réduire les taux d'intérêt comme nous l'avons fait.

Si nous continuons d'appliquer la politique qui nous permet de gagner la confiance des épargnants et des investisseurs, nous avons de bonnes chances de pouvoir réduire encore davantage les taux d'intérêt à plus ou moins court terme. Mais, cette confiance, il faut la gagner. Elle ne nous est pas donnée sur un plateau.

M. Langdon: L'écart est encore important entre les taux d'intérêt au Canada et aux États-Unis.

M. Blenkarn: Non, pas vraiment; il est de 3 p. 100.

M. Langdon: C'est un écart considérable. Historiquement...

[*Texte*]

Mr. Blenkarn: It's only 3%.

Mr. Langdon: Don, that is a remarkably large spread.

Mr. Crow: Let me point out, if we talk about spreads, that Canadian rates are lower than those in Switzerland, lower than those in Germany, lower than those in France, lower than those in the United Kingdom, lower than those in Australia, lower than those in Sweden—

Mr. Langdon: Real rates or nominal rates?

The Acting Chairman (Mr. Thompson): We have to cut you off, Mr. Langdon. We'll move on to Mr.Tremblay.

Mr. Crow: We don't know about real rates, because we have to measure expectations. If you tell me that inflation is down and is going to stay down, I'd like to hear you say so.

Mr. Langdon: Are you saying it's not?

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Steve, we have to cut you off, sorry.

Mr. Crow: I'm saying that we're going to do what we can to ensure that—what we can do through monetary policy. That's what I'm saying.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Mr. Tremblay, please.

M. Tremblay (Rosemont): Monsieur Crow, vous avez toujours beaucoup insisté sur l'importance qu'il faut attacher aux perspectives à long terme des facteurs qui agissent sur le marché ou, du moins, sur les attentes du marché. Par exemple, vous avez souligné dans le passé l'importance des objectifs d'inflation annoncés par le ministre des Finances ou l'importance de maintenir les objectifs de contrôle du déficit.

• 1650

Mon collègue a soulevé tout à l'heure la question du risque lié à l'unité nationale. J'ai trouvé que votre réponse était plus raisonnable que celles que j'entends habituellement du ministre des Finances. On devrait donc poursuivre un peu là-dessus.

Vous avez dit qu'on pouvait calculer le risque à environ 0.3 p. 100 sur le long terme. Je dirais que ce n'est pas très cher si on compare cela à ce que nous a coûté la lutte contre l'inflation générée par le sud de l'Ontario depuis 1989, mais je suis convaincu que c'est trop cher.

Ce qui m'intéresse là-dedans, c'est la perspective à long terme. Je suis de ceux qui veulent en finir avec cette incertitude permanente qui revient régulièrement. Il faut s'en inquiéter un peu, mais il faut aussi essayer de mesurer l'impact de cela, en particulier sur le dollar. Avez-vous des techniques de mesure de l'évolution du dollar comme celles qu'on vient d'utiliser dans le cas des taux d'intérêt? Pour ce qui est des taux d'intérêt, on peut les comparer un peu à ce qu'ils étaient la veille. C'est vraiment du court terme. Est-ce qu'on peut faire quelque chose d'équivalent pour le dollar? Est-ce qu'on peut raisonner sur l'incertitude liée au dollar?

[*Traduction*]

M. Blenkarn: L'écart n'est que de 3 p. 100.

M. Langdon: Don, c'est un écart très important.

M. Crow: Permettez-moi de signaler, puisque nous parlons d'écart, que les taux canadiens sont plus bas que les taux d'intérêt en Suisse, en Allemagne, en France, au Royaume Uni, en Australie, en Suède...

M. Langdon: Le taux réel ou le taux nominal?

Le président suppléant (M. Thompson): Je dois vous arrêter, monsieur Langdon. Je passe maintenant la parole à M. Tremblay.

M. Crow: Nous ne savons pas ce qu'il en est au sujet du taux réel, parce qu'il faut tenir compte des attentes que l'on a. Je voudrais bien que vous me promettiez que le taux d'inflation n'augmentera pas.

M. Langdon: Vous pensez qu'il va augmenter?

Le président suppléant (M. Thompson): Steve, je m'excuse, mais je dois vous arrêter.

M. Crow: Je dis seulement que nous allons faire tout ce que nous pouvons pour éviter que l'inflation n'augmente—tout ce que nous pouvons au moyen de la politique monétaire. C'est cela que je dis.

Le président suppléant (M. Thompson): Monsieur Tremblay, s'il vous plaît.

Mr. Tremblay (Rosemont): Mr. Crow, you have always particularly insisted on the importance of the long-term perspectives of the factors influencing the market or, at least, the expectations of the market. For instance, you have underlined in the past the importance of the objectives concerning inflation that were announced by the Minister of Finance or the importance of maintaining the objectives towards the control of the deficit.

A little while ago my colleague raised the issue of risk and national unity. I found your answer more reasonable than what we usually hear from a finance minister, so perhaps we could pursue this a little further.

You said that long-term risk can be calculated at approximately 0.3%. While that isn't terribly expensive if you consider what it has cost us to fight inflationary influences generated by southern Ontario since 1989, it nevertheless is too much.

What I found interesting is the long-term perspective. I am of the view that we should put an end to the constant uncertainty. It is cause for some concern, but we must also try to measure its impact on the dollar, in particular. Do you have any technique for monitoring the development of the dollar similar to those used to measure interest rates? Interest rates can be compared to what they were a day earlier; it is done on a very short-term basis. Can something similar be done to measure the impact on the dollar? Can the effect of uncertainty on the dollar be measured?

[*Text*]

M. Crow: Une fois de plus, je dois insister sur notre objectif. Ce n'est pas un objectif d'inflation. C'est un objectif de réduction de l'inflation. Il est très important de faire cette distinction.

En ce qui concerne ces questions de risque, on sait qu'il y a quelque chose dans le marché. Je n'ai pas essayé de vous donner une mesure précise du risque. De par sa nature, le risque n'est pas facile à mesurer, parce que c'est l'incertitude. Quand on essaie de mesurer l'incertitude ou le risque, on est confronté à beaucoup de difficultés.

Dans le passé, l'écart normal entre les taux à long terme du gouvernement fédéral et ceux des États-Unis était de 1 point de pourcentage. Maintenant, on en est à 1.3. L'écart aurait peut-être dû être de moins d'un point de pourcentage étant donné notre performance en ce qui concerne l'inflation. Donc, on ne peut pas mesurer avec précision le risque même si on sait que c'est un facteur pertinent pour les marchés.

M. Tremblay: Et le dollar?

M. Crow: Je vais me référer à la réponse que j'ai donnée à M. Langdon dans un autre contexte. S'il y a une diminution de l'appétit pour les actifs libellés en dollars canadiens, on va constater un effet sur le marché du change, un effet sur le marché monétaire et un effet sur le marché des obligations. La seule chose qu'on puisse dire, c'est que telle serait la direction de l'effet sur tous les marchés, peut-être sur des marchés réels et sur l'investissement. Mais ici, on ne parle pas de l'investissement; on parle seulement des marchés financiers en ce moment.

• 1655

On pourrait s'attendre à un effet plus ou moins parallèle sur tous les marchés, parce que les marchés sont reliés, s'il y a un facteur commun qui entraîne cette réévaluation de la valeur de ces actifs.

M. Tremblay: Vous avez mentionné à plusieurs reprises, par exemple lorsque vous avez parlé de votre politique monétaire, que les trois quarts du milieu des affaires canadien réclamaient une diminution des taux d'intérêt ou de la valeur du dollar face à nos exportations et qu'il fallait prendre des mesures pour s'assurer que tout le monde comprenne qu'on est en train de régler la question à long terme, afin de rétablir la confiance.

Dans la même optique, notre objectif est de faire en sorte que les gens fassent confiance à long terme au débat constitutionnel. Je ne peux pas m'empêcher de constater qu'on revient régulièrement, depuis 30 ans, à des périodes d'incertitude, parce que le débat constitutionnel n'est pas réglé. On y revient plus souvent, peut-être de façon un peu plus profonde ou un peu plus sérieuse. Cette situation commence à être davantage connue à l'extérieur des cercles restreints qu'on a ici. Je pense par exemple à la publication récente du Brookings Institute à Washington sur notre question nationale. De toute évidence, on nous dit que toutes les mesures envisagées nous ramèneront le problème bientôt, qu'il n'y a pas de solution institutionnelle sérieuse dans cette perspective-là.

[*Translation*]

Mr. Crow: Once again, I must stress that our goal is not inflation itself, but rather bringing inflation down. The distinction is very important.

As for risk, we know that it does have an influence on the market. I haven't tried to measure risk precisely for you. By its very nature, risk is difficult to measure. Risk is uncertainty. When we try to measure it, we run into a great deal of difficulty.

In the past, the spread between long-term federal interest rates in Canada and the United States was usually 1 point of percentage. Now it has widened to 1.3. The spread should have perhaps been less than 1 point of percentage given our performance on inflation. So, risk cannot be accurately measured even though we know that it is an important factor influencing markets.

Mr. Tremblay: What about the dollar?

Mr. Crow: Let me give you the same answer I gave Mr. Langdon in response to a different question. If demand for assets in Canadian dollars drops, then foreign exchange markets will be affected and so will money and bond markets. We can only predict whether the effect will be positive or negative for markets and perhaps for investment. However, we are not talking about investment here, but rather financial markets.

We could expect much the same effect on all markets, because markets are linked, if there is a common factor that leads to this reassessment of these assets' value.

Mr. Tremblay: Several times you mentioned—for instance, when you spoke about your monetary policy—that three-quarters of the Canadian business community was asking for a reduction in interest rates or in the value of the dollar to help our exports and that action had to be taken to ensure that everyone understood that we are in the process of settling the matter for the long-term, so as to re-establish confidence.

In much the same way, our goal is to ensure that people have a confidence in the Constitution over the long-term. I cannot help but notice that over the past 30 years, we have regularly had periods of uncertainty because the constitutional debate has not been settled. We come back to this issue more often, perhaps in a slightly deeper or more serious way. People outside the restricted circles that we have here are becoming more familiar with this situation. For instance, the Brookings Institute in Washington recently published a study on our constitutional debate. Apparently, we are being told that all the various measures being considered will soon bring the problem back to us, and that there is no serious institutional solution with regard to this matter.

[*Texte*]

Je me demande si le fait de réparer les choses à court terme au lieu de donner l'assurance qu'on va avoir une solution à long terme ne fait pas actuellement plus de dommage que de bien. Ne devrait-on pas effectuer une véritablement réorganisation politique qui permettrait à tous les partenaires d'être sûrs qu'on a une solution qui sera viable à long terme?

M. Crow: C'est une question de nature assez politique, parce qu'il faut décrire les solutions qu'on préconise pour préciser une réponse.

M. Tremblay: Je vais revenir à l'économie. Je voulais profiter de l'occasion pour aborder un peu cette question-là.

Je pense que l'incertitude va revenir souvent au cours des prochains jours, y compris pour le dollar et pour les taux d'intérêt. Le ministre des Finances a recommencé aujourd'hui. Je voulais simplement souligner qu'on était prêts à discuter de cette question.

Sur la question économique, le *Bureau of Labour Statistics* des États-Unis et de nombreuses études nous disent que la diminution de la compétitivité canadienne est liée à une augmentation proportionnellement beaucoup plus rapide des salaires et à une augmentation de la productivité plus faible qu'aux États-Unis, et non à la montée du dollar. En prenant 1979 et la période actuelle, on a un dollar qui est à peu près au même niveau. Le Conseil économique du Canada a fait quelque chose d'un peu semblable. Donc, on dit que ce n'est pas le dollar qui est la cause, mais plutôt une augmentation trop rapide des salaires et une diminution de la productivité.

Sur la question des salaires, on peut s'imaginer qu'avec le taux de chômage actuel, on va arriver à avoir des augmentations de salaire réelles moins élevées que dans le passé.

Sur la question de la productivité, il faut bien voir que, pour avoir de la productivité, il faut avoir des investissements. Si on compare la période actuelle avec 1980-1982, qui fut une récession difficile, on voit que le niveau de profit des entreprises et leur capacité d'investissement sont plus bas qu'ils ne l'ont jamais été. On peut s'en inquiéter. Si on veut s'en sortir dans la logique que vous avez décrite tout à l'heure, il faut que les termes réels s'améliorent. On ne laissera pas descendre le dollar, comme M. Langdon le suggérait.

Dans le contexte présent, avec les niveaux de profit actuels au Canada, peut-on envisager une augmentation de la productivité par des investissements adéquats? Sinon, on est dans un cercle vicieux. Je veux bien réduire l'inflation, mais actuellement, lorsqu'on parle des prix industriels, on parle de déflation et non plus d'inflation. Je ne sais pas si vous voulez aussi augmenter la déflation, mais dans le contexte actuel, on peut sûrement se poser des questions sur la capacité des entreprises d'investir et d'augmenter leur productivité.

• 1700

M. Crow: Lors d'une reprise après une récession, l'augmentation de la productivité, qui est typique d'une telle période, ne vient pas de l'investissement, parce que l'investissement est un facteur retardé dans le cycle économique, mais plutôt de l'augmentation de la demande et de la distribution de plus de production avec la même capacité et le même *overhead*. C'est un effet cyclique. C'est un facteur.

[*Traduction*]

I wonder if fixing things in the short-term rather than providing the assurance that we will have a long-term solution is not doing more harm than good at the present time. Should we not carry out a true political re-organization that would enable all partners to be sure that we have a solution that will be viable in the long-term?

Mr. Crow: That is rather a political question, because one must describe the solutions that one advocates so as to provide a detailed answer.

Mr. Tremblay: I will get back to the economy. I wanted to take the opportunity to touch on this matter somewhat.

I think that the uncertainty will return often over the days to come, both in terms of the dollar and interest rates. The Minister of Finance started up again today. I merely wanted to stress that we were ready to talk about this issue.

The American Bureau of Labour Statistics and many studies tell us that Canada's decrease in competitivity is linked to a much faster increase in wages and a lower increase in productivity in comparison with the United States, and that this decrease is not linked to the rising dollar. If we compare 1979 to the current period, we see that our dollar is at approximately the same level. The Economic Council of Canada carried out a somewhat similar study. So we are being told that the cause of our decreasing competitivity is not the dollar, but rather wages increasing too quickly and productivity going down.

As for wages, we can expect that real wage increases will not be as high as in the past, given the current unemployment rate.

As for productivity, we must realize that in order to have productivity, we must have investment. If we compare the current situation to 1980-82, which was a difficult recession, we see that company's profit levels and their investment capacity are lower than they have ever been. We should be worried about this. If we want to get out of the recession using the arguments you described a few moments ago, there will have to be real improvements. We will not let the dollar go down, as Mr. Langdon suggested.

Given the current context, with the current profit levels in Canada, could we consider increasing productivity by means of adequate investment? If we cannot, we are trapped in a vicious circle. I would certainly like to lower inflation, but at the present time, industrial prices are no longer subject to inflation, but are undergoing deflation. I do not know whether you also want to increase deflation, but in the current context, we certainly can ask ourselves questions about the capacity of companies to invest and increase their productivity.

Mr. Crow: When an economy recovers after a recession, increased productivity, which is typical of such a period, does not come from investment, because investment is a delayed factor in the economic cycle, but rather from increased demand and the distribution of more production with the same capacity and the same overhead. It is a cyclical effect. It is a factor.

[*Text*]

Vous mentionnez également la nécessité d'augmenter le taux de rendement et les bénéfices des sociétés afin qu'elles puissent investir. Il faut qu'elles aient un rendement suffisant pour inciter l'investissement. Il est nécessaire pour elles de contrôler la croissance de leurs coûts, y inclus les coûts de travail par unité. Autrement, elles n'arriveront pas à augmenter leurs bénéfices. Si on peut en arriver à une croissance des coûts de production plus modérée, comparativement à la période des années 80, on aura plus de chances d'augmenter les bénéfices et l'investissement.

M. Tremblay: En Ontario, on a eu presque le plein emploi pendant toute une période, et on assiste à une détérioration relative de la productivité. Bien sûr, il y a eu des augmentations de salaire substantielles, mais il y a aussi une augmentation faible de la productivité liée à des choix industriels, à des choix technologiques ou à l'investissement des entreprises. Il n'est pas facile de séparer les deux questions dans l'analyse, mais je pense que vous serez d'accord pour dire que ce ne sont pas seulement les augmentations de salaire, et de loin, qui sont la cause de la non-productivité.

Lorsqu'on est en période de plein emploi, comme on l'était en Ontario, et qu'on n'arrive pas à générer de l'investissement approprié ou à cibler de bons choix de productivité, il me semble que le risque... Je ne dirais pas que c'est une gageure, mais une orientation politique que vous avez prise et qui est partagée par le ministre des Finances. Pour qu'elle réussisse, il faut générer de l'investissement rapidement, à moins qu'on pense que les Canadiens peuvent supporter un taux de chômage de 10, 11 ou 11.5 p. 100 pendant encore longtemps. Il faut générer de l'investissement et la productivité; sinon, on va avoir une baisse du dollar. Ce ne sera peut-être pas pour les bonnes raisons.

M. Crow: Je ne suis pas sûr de pouvoir suivre votre analyse. Si la capacité est disponible, on peut l'absorber avant d'avoir recours à un nouvel investissement pour augmenter la productivité. S'il s'agit de changer les méthodes de production pour améliorer la technologie, et cela, c'est une autre question, quant à moi.

• 1705

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Mrs. Marleau, it's been a long wait and you're eager to get at Mr. Crow, so go to it.

Mrs. Marleau (Sudbury): Mr. Chairman, let me remind you that it is the usual practice to recognize the regular members of a committee before recognizing those who are not, and I am a regular member of this committee, not just a pretty face.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): I'm not the regular chairman and I take that with a great deal of...

Mrs. Marleau: I realize that.

Mr. Gray: So that's why we've had an irregular proceeding.

[*Translation*]

You also said that it was necessary to increase company's rate of return and profits so that they could invest. They have to have enough of a return to stimulate investment. They must control the growth of their costs including unit-labour costs. If they do not, they will not be able to increase their profits. If we can achieve a more moderate increase in producion costs, in comparison with the 1980s, we stand a better chance of increasing profits and investment.

Mr. Tremblay: In Ontario, we had almost full employment for quite a long time, and productivity is declining in relative terms. Of course, there were major wage increases, but there was also a slight increase in productivity linked to industrial choices, technological choices or investment by companies. It is not an easy thing to keep these two issues separate in the analysis, but I think that you would agree with me that wage increases are by no means the only cause of poor productivity.

When we are in a period of full employment, as we were in Ontario, and when we cannot generate appropriate investment or make good decisions in terms of productivity, it seems to me that the risk... I would not say that it is a bet, but more of a political direction that you have taken that is shared by the Minister of Finance. If this policy thrust is to succeed, it must generate investment quickly, unless you think that Canadians can put up with an unemployment rate of 10, 11, or 11.5% for awhile longer. We have to generate investment and improve productivity; otherwise, the dollar will drop, and perhaps not for the right reasons.

Mr. Crow: I am not sure I understood your analysis. If the capacity is available, we can absorb it before having recourse to new investment to increase productivity. If we have to change the production methods to improve the technology, this is a different matter, as far as I am concerned.

Le président suppléant (M. Thompson): Madame Marleau, vous attendez depuis longtemps, et vous avez bien hâte d'interroger M. Crow. Donc, allez-y, c'est votre tour.

Mme Marleau (Sudbury): Monsieur le président, je tiens tout d'abord à vous rappeler que l'on donne habituellement la parole aux membres réguliers du comité avant de permettre à des députés qui ne le sont pas d'intervenir, je vous rappelle que je suis un membre régulier du comité, et pas seulement une jolie fille.

Le président suppléant (M. Thompson): Je ne suis pas le président régulier du comité, et je fais tout ce que je peux...

Mme Marleau: Je comprends.

M. Gray: C'est donc pour cela que la séance est un peu irrégulière.

[*Texte*]

The Acting Chairman (Mr. Thompson): That's right. I may have to quote you on that, Mr. Gray, but I'll have to accept that. If it had been brought to my attention earlier perhaps we could have corrected it, but it obviously wasn't of great concern. Here we go again. Go ahead please.

Mrs. Marleau: I'm being very polite, Mr. Chairman. I was trying not to get carried away. I have not and I will not. It is not in my nature.

Mr. Crow, let me start by saying how much I admire the way you respond. You walk the best line I've ever seen.

Mr. Crow: I'll try not to get carried away.

Mrs. Marleau: That's your job and you do it very well.

Two years ago, when you were before this committee, I asked you how far you were prepared to go in your fight against inflation and how long you would carry on. I would venture to say that you've been very successful in your fight against inflation. We have not seen no inflation since the great recession. That was the last time there was a lack of inflation in this country, I think. We are awfully close to that now.

When are you prepared to declare victory? If you're not prepared to do so, I would think that it's because you fear a return of inflation. Why and where would you see us return to this state of inflation that we had?

Mr. Crow: A return to the womb, that kind of thing.

I just don't see it in the terms in which you've put it. As we made the point in the annual report, it's not a question of victories or wars or defeats. There are episodes, there are inflationary pressures that arise on occasion, there are misjudgments of policy and things like this. The future has all kinds of surprises.

It's not just a question of saying okay, we've beaten inflation and it won't come back, as if it was some kind of mythical creature where you cut its head off and there it is. It's basically—and I think I gave you an answer similar to this the last time—a question of the need for monetary policy to have a framework that provides confidence in money to Canadians. If monetary policy doesn't do that, I think it's falling down on the job. So it's not a question of victories and defeats and wars; it's a question of trying to do that.

Mrs. Marleau: When you talk to Canadians and when you talk to just about anyone anywhere, they're very worried about what's happening in this country and the prospects that are facing us. If you go to the resource sectors, to the manufacturing sectors, to just about anywhere—it's a question of people. How do I go to those people and offer them some hope that inflation is down and perhaps we can ease up on monetary policy, perhaps...? You're looking at dollars and cents, but how can we relate that to people and reassure them?

[*Traduction*]

Le président suppléant (M. Thompson): C'est juste. Je vais peut-être devoir vous citer là-dessus pour me défendre, monsieur Gray, mais je vous l'accorde. Si on me l'avait dit plus tôt, nous aurions peut-être pu corriger mon erreur, mais ce n'était pas tellement grave, de toute évidence. Allez-y, je vous en prie.

Mme Marleau: Je suis demeurée très polie, monsieur le président. J'ai fait de gros efforts pour ne pas m'emporter. Je ne l'ai pas fait et je ne le ferai pas. Ce n'est pas dans ma nature.

Monsieur Crow, laissez-moi tout d'abord vous dire à quel point j'admire la façon dont vous répondez aux questions. Vous êtes le meilleur qu'il m'a été de voir dans le genre.

M. Crow: J'essaie de ne pas me laisser emporter.

Mme Marleau: C'est votre travail, et vous le faites très bien.

Il y a deux ans, quand vous êtes venu témoigner devant le comité, je vous ai demandé jusqu'où vous étiez disposé à aller dans la lutte que vous avez entreprise contre l'inflation, et pendant combien de temps vous continueriez. Je reconnais que vos avez très bien réussi. L'inflation n'a jamais été nulle depuis la grande récession. C'est la dernière fois qu'il n'y a eu aucune inflation au Canada, je pense. Nous sommes vraiment près du but, aujourd'hui.

Quand avez-vous l'intention de déclarer victoire? Si vous ne le faites pas, je suppose que c'est parce que vous craignez un retour de l'inflation. Pourquoi craindriez-vous que l'inflation redevienne à ce qu'elle a déjà été?

M. Crow: Comme un retour aux sources, je suppose.

Je ne vois pas la chose comme vous. Comme nous le disons dans le rapport annuel, ce n'est pas une question de victoire, de guerre ou de défaite. Il y a des épisodes, il y a des pressions inflationnistes qui se manifestent à l'occasion, il y a des erreurs qui sont commises sur le plan politique, et tout ce que vous voudrez. L'avenir réserve toutes sortes de surprises.

Il ne suffit pas dire que l'on a battu l'inflation et qu'elle ne reviendra pas, comme s'il s'agissait d'une espèce de créature mythique dont on coupe la tête et qui ne se ranime jamais. Fondamentalement—et je pense que c'est un peu ce que je vous ai répondu la dernière fois—il faut donner un cadre à la politique monétaire, qui inspire confiance aux Canadiens. Si la politique monétaire échoue sur ce plan, je pense que l'on a failli à la tâche. Ce n'est donc pas une question de victoire, de défaite et de guerre; il s'agit plutôt d'inspirer confiance.

Mme Marleau: En discutant avec des Canadiens, où que ce soit dans notre pays, on se rend compte qu'ils sont très inquiets au sujet de la situation actuelle et de l'avenir de notre pays. Que ce soit dans le secteur des ressources, dans le secteur de la fabrication, dans quelque secteur que ce soit—les gens sont inquiets. Comment puis-je leur dire que l'inflation a diminué et qu'ils peuvent peut-être espérer un certain relâchement de la politique monétaire? On parle de dollars et de cents, mais comment faire passer le message à ces gens et les rassurer?

[*Text*]

• 1710

Mr. Crow: It is very clear. The only issue here is not whether it is clear; it is whether you have done enough. This is the question that Mr. Langdon was raising—"if you do this much, why can you not do more"? Sometimes it takes time and patience, as we pointed out. The monetary policy that I have described is not a high interest rate policy. This is becoming much clearer to people than it was even 18 months ago.

Mrs. Marleau: But real interest rates are still high—

Mr. Crow: Unless there is perfect confidence in money, we cannot—

Mrs. Marleau: —and that is the real problem.

Mr. Crow: They are about half what they were, and provided that people have confidence in money we can do something about the interest rates we have at the present time, but they have to have confidence. That is one part of the answer, from my point of view. When people say that mortgage rates are the lowest they have been in 20 years, I think monetary policy has had something to do with that. That is one side.

The other side of it—and I am not sure whether you are referring to this—is that there is a tendency to think that monetary policy... We have all of these problems, so why doesn't monetary policy fix them up for us? There is a tendency to think that monetary policy is all kinds of things, but monetary policy is only what monetary policy is, nothing more, and we have never claimed any more for it than that. We think it is important and we think we can do a lot of good through monetary policy, and if we are not careful, a lot of bad. But we cannot do everything.

Mrs. Marleau: No, I realize some things are out of your control.

Mr. Crow: Many things.

Mrs. Marleau: I want to switch a little bit. My question has to do with interest rates but it also has to do with the impact on our interest rates of what is happening outside the country, what is happening in Japan right now. You talked about investors. If the number of investors is smaller, do you foresee that we will have to increase interest rates to attract them?

Mr. Crow: It is not really a question—especially if you look at bond rates—of saying that we will increase interest rates. The market will respond to the supply and demand for whatever is out there—how much in the way of bonds are supplied and how willing people are to buy them, and out of that you will get a price. What can they expect from the Bank of Canada in this regard?

[*Translation*]

M. Crow: C'est très clair. Mais ce qui importe avant tout, c'est de savoir si l'intervention a été suffisante. C'est un peu la question que posait M. Langdon—«Si vous allez jusque-là, pourquoi ne pouvez-vous pas aller plus loin?» Il faut parfois du temps et de la patience, comme nous l'avons dit. La politique monétaire que j'ai décrite n'est pas une politique qui vise à maintenir des taux d'intérêt élevés. Les gens commencent à beaucoup mieux le comprendre qu'il y a 18 mois.

Mme Marleau: Mais, les taux d'intérêt réels sont encore élevés...

M. Crow: À moins d'une complète confiance en la monnaie, nous ne pouvons pas...

Mme Marleau: ...et c'est là le véritable problème.

M. Crow: Ils ont diminué de près de la moitié, et à condition que les gens aient confiance dans la monnaie, nous pourrons réduire encore davantage les taux d'intérêt, mais il faut qu'ils aient confiance en la monnaie. C'est une partie de la solution, selon moi. Quand on considère que les taux hypothécaires sont au niveau le plus bas depuis 20 ans, je pense que la politique monétaire y a contribué quelque peu. C'est un aspect de la chose.

L'autre aspect de la question—et je ne sais pas si c'est vraiment ce à quoi vous faites allusion—c'est la tendance à croire que la politique monétaire... pourquoi ne pas régler tous ces problèmes à l'aide de la politique monétaire? On attribue toutes sortes de pouvoirs à la politique monétaire, mais la politique monétaire, ce n'est que la politique monétaire, et rien de plus, et nous ne lui avons jamais attribué des propriétés divines. La politique monétaire est importante, et nous pensons qu'elle peut nous aider à faire beaucoup de bien, mais si nous sommes imprudents, elle peut aussi faire beaucoup de mal. Mais, la politique monétaire ne peut pas régler tous les problèmes.

Mme Marleau: Non, je comprends bien que certains aspects sont indépendants de notre volonté.

M. Crow: De nombreux aspects, en fait.

Mme Marleau: Je veux maintenant aborder un autre sujet. Ma question se rattache aux taux d'intérêt, mais aussi à l'incidence sur nos taux d'intérêt des évènements qui se déroulent à l'étranger, par exemple au Japon à l'heure actuelle. Vous avez fait allusion aux investisseurs. Si les investisseurs sont moins nombreux, envisagez-vous de devoir augmenter les taux d'intérêt pour les attirer?

M. Crow: La question ne se pose pas vraiment en termes d'augmentation des taux d'intérêt, en particulier pour les taux taux des obligations. Le marché réagira selon l'offre et la demande de quelque produit que ce soit—selon les obligations qui sont offertes et la volonté des investisseurs de les acheter, et c'est ainsi que le prix sera établi. À quoi peuvent-ils s'attendre de la part de la Banque du Canada à cet égard?

[*Texte*]

Obviously, they cannot expect us to change what happens in Japan. What they can expect from the Bank of Canada, and of course I speak to many people, including people from Japan, is a monetary policy that is clearly articulated, has its sights very clearly set on what monetary policy can do, and continues to pursue that path. That gives them the confidence to acquire those claims.

Mrs. Marleau: In an earlier answer to Mr. Langdon you said those people do not have to buy those treasury bills, they do not have to purchase these bonds. What happens if the numbers of investors from everywhere declines? That is what I see coming with what has been taking place around the world. If there are fewer investors and fewer savings out there to invest, then it will be a battle to increase interest rates to attract them, would it not?

Mr. Crow: This comes back to a question that Mr. Blenkarn raised. The Bank of Canada, in its operations, works in two dimensions. One is the day-to-day liquidity provision, how much liquidity we pump into the system or take back from the system day by day and week by week, because we have a monopoly over the supply of base money in the system. That is one dimension.

The other dimension is the confidence we can give to the people who are holding that array of financial assets that are denominated in Canadian dollars, some of which are very distant from the Bank of Canada, that what we do in pumping out liquidity will ultimately make sense in terms of their willingness to hold that stuff and people will make up their minds as they go along on this. That's essentially what we can do.

• 1715

At the same time, that's not the only element in those markets. Fiscal deficits, the demand or the supply of instruments for people to hold can rise through deficits—can also rise through private borrowings for that matter. The situation can change abroad. It can change at home. It's changing all the time.

We can't do anything about those other elements, but we can make sure that we do what we can to provide an element of confidence for the policies that we are trying to pursue. As regards the Japanese, I must say that while clearly these stories out of Japan about the stock market are matters of concern, I think one should not go very far in extrapolating all kinds of consequences for interest rates.

It's not that the world supply of savings has changed. It's that certain assets have been marked down in value, which is not a saving. In fact, as far as one can tell looking at the trade numbers at least, the Japanese current account surplus this year is going to be just about the same as last year and the year before.

In other words, if they have a current account surplus, they're going to have a capital export of basically the same amount; otherwise the balance of payments doesn't balance and there's something funny going on.

So the capital has to flow out. Which form it flows out in is an interesting question, but it's perhaps not the decisive question in this regard.

[*Traduction*]

Évidemment, ils ne peuvent pas s'attendre à ce que nous changions la situation au Japon. Ce qu'ils peuvent espérer de la Banque du Canada, et évidemment, je parle à bien des gens, y compris des Japonais, c'est une politique monétaire clairement articulée, des objectifs très clairs et réalistes par rapport à ce que la politique monétaire peut permettre, et le maintien de ces objectifs. Cela leur donne la confiance nécessaire pour acheter ces obligations.

Mme Marleau: Tout à l'heure, vous avez dit à M. Langdon que ces gens ne sont pas obligés d'acheter ces bons du trésor ni ces obligations. Qu'arrive-t-il si le nombre d'investisseurs diminue? C'est ce que je prévois avec tout ce qui se passe dans le monde. S'il y a moins d'investisseurs et moins d'épargnes à investir, il faudra alors augmenter les taux d'intérêt pour les attirer, n'est-ce pas?

M. Crow: Cela nous ramène à une question qu'a soulevé M. Blenkarn. La Banque du Canada travaille sur deux plans. D'un côté, il y a la gestion quotidienne des liquidités, la quantité de liquidités que nous injectons dans le système ou que nous retirons du système de façon quotidienne et hebdomadaire, car nous avons le monopole de l'offre de la monnaie canadienne dans le système.

L'autre aspect, c'est la confiance que nous pouvons inspirer aux gens qui possèdent toutes sortes d'instruments financiers dont la valeur est exprimée en dollars canadiens, dont certains sont très distants de la Banque du Canada, cette confiance dans le fait que les liquidités que nous injectons finiront par donner des résultats et les convaincront de conserver ces instruments financiers. C'est essentiellement ce que nous pouvons faire.

Cependant, ce n'est pas le seul élément qui importe dans ces marchés. Les déficits fiscaux peuvent faire augmenter la demande ou l'offre d'instruments financiers—tout comme des emprunts privés, d'ailleurs. La situation peut changer à l'étranger. Elle peut changer aussi au Canada. Les choses évoluent sans cesse.

Nous ne pouvons rien faire au sujet de ces autres aspects, mais nous pouvons nous assurer de faire notre possible pour inspirer la confiance dans les politiques que nous tentons d'appliquer. Pour ce qui est des Japonais, je dois dire que bien que tout ce que l'on entend au sujet du marché boursier japonais soit inquiétant, je pense qu'il ne faut pas extrapoler en imaginant toutes sortes de conséquences sur les taux d'intérêt.

Le flux de l'épargne n'a pas changé à travers le monde. C'est seulement que la valeur de certains éléments d'actif a été rajustée à la baisse, ce qui ne constitue pas une épargne. En fait, si l'on s'en tient aux résultats des échanges commerciaux, l'excédent du compte courant du Japon sera cette année à peu près le même que l'année dernière et l'année précédente.

Autrement dit, s'il y a excédent du compte courant, il équivaudra à peu près aux résultats des exportations, autrement, la balance des paiements ne sera pas juste, et la situation sera quelque peu étrange.

Il y a donc de l'argent qui doit sortir du Japon. Sous quelle forme? La question est intéressante, mais ce n'est peut-être pas la question la plus importante à cet égard.

[*Text*]

Mrs. Marleau: Another point you made when you released your report was that the recession was not your fault. In essence, you said the recession wasn't the fault of the Bank of Canada and their monetary policy.

Mr. Crow: Did I say that?

Mrs. Marleau: Well, I'm just looking at a headline here that says, "Recession wasn't our fault".

Mr. Crow: We don't write the headlines.

Mrs. Marleau: At any rate, it may not have been completely the fault of Canada, but some of the policies that have been sustained by this government through the tight monetary regime that has been in place have certainly been guilty of sending us into a far worse recession than perhaps we should have been in. Would you agree with that? Would you agree that we faced a recession the likes of which perhaps the other countries that have been in a state of recession have not felt quite as deeply, that ours started ahead of theirs and seems to be lagging behind, and we're not coming out of it, at least not as quickly as we should be or as quickly as they are?

Mr. Crow: To set the record straight on what we said and what we didn't say, we didn't say the recession was our fault and we didn't say it wasn't our fault. We didn't say anything like that. I would never dream of saying anything of that kind. As for commenting on other government policies, I will not do so except to say that we accept policies as they are and try to run monetary policy accordingly. Of course, in that environment, since we're not deciding the policies, we tend to fight shy of taking responsibility for good policies or for bad policies. We just make no comment whatsoever, because there really isn't much point in our doing so unless we can in fact shape the policies, and we're not responsible for them.

• 1720

As regards the extent of recession, while it did seem like there was a recovery under way in the spring of last year and we certainly got some very positive numbers for a while, they were followed by some less positive numbers. We haven't got all the numbers in yet, but I wouldn't want to anticipate Statistics Canada on that.

Mrs. Marleau: Let me ask you again. You said you wouldn't say the recession wasn't our fault, but you also wouldn't say it was our fault.

Mr. Crow: I don't think we take responsibility for booms or recessions. We take responsibility for what we can do for monetary policy, not for the whole economy—

Mrs. Marleau: Well, what I am saying is that you did make a statement—

Mr. Crow: —and all the factors that go into that.

[*Translation*]

Mme Marleau: Au moment de la publication de votre rapport, vous avez déclaré que la récession n'était pas de votre faute. Essentiellement, vous avez dit que la récession n'était pas attribuable à la Banque du Canada et à sa politique monétaire.

M. Crow: Ai-je dit cela?

Mme Marleau: C'est ce que dit la manchette, ici: «La récession n'est pas de notre faute».

M. Crow: Ce n'est pas nous qui écrivons les manchettes.

Mme Marleau: Quoiqu'il en soit, on ne peut peut-être pas jeter tout le blâme sur la Banque du Canada, mais certaines politiques de l'actuel gouvernement, ne serait-ce que le régime monétaire restrictif qu'il a appliqué, ont sûrement contribué à nous plonger dans une récession beaucoup plus sévère qu'elle aurait dû l'être. Êtes-vous d'accord? Reconnaissez-vous que la récession que nous avons connue a été beaucoup plus profonde que celle qu'ont subi d'autres pays, que la nôtre a débuté plus tôt et qu'elle semble s'éterniser davantage, que nous n'en sortons pas, en tout cas, pas aussi rapidement que nous le devrions, ou pas aussi rapidement que ces pays?

M. Crow: Pour redresser un peu les choses, au sujet de ce que nous avons dit et de ce que nous n'avons pas dit, nous n'avons pas dit que la récession était de notre faute, pas plus que nous avons dit qu'elle ne l'était pas. Nous n'avons fait aucune déclaration de la sorte. Jamais je n'oserais dire une telle chose. Pour ce qui est de faire des commentaires sur les autres politiques du gouvernement, je n'en ferai aucun, si ce n'est de préciser que nous acceptons les politiques comme elles sont et que nous tentons de gérer la politique monétaire en conséquence. Évidemment, dans de telles conditions, puisque ce n'est pas nous qui établissons les politiques, nous avons tendance à résister à accepter la responsabilité pour les bonnes politiques comme les mauvaises. Nous préférons nous abstenir de faire tout commentaire, parce que cela n'aurait vraiment aucune utilité, à moins que nous ne puissions élaborer véritablement les politiques, et nous n'en avons pas la responsabilité.

En ce qui concerne la durée de la récession, on a semblé constaté une certaine reprise le printemps dernier, et nous avons certainement vu certains chiffres très positifs pendant un certain temps, mais ils ont été suivis de chiffres un peu moins positifs, ceux-là. Nous n'avons pas encore tous les chiffres sur la situation actuelle, mais je ne voudrais pas devancer Statistique Canada là-dessus.

Mme Marleau: Permettez-moi de vous poser encore une fois la question. Vous avez dit que vous ne diriez jamais que la récession n'était pas de votre faute, mais que vous ne diriez jamais, non plus, qu'elle l'était.

M. Crow: Je ne pense pas que nous soyons responsables des fortes croissances économiques pas plus que des récessions. Nous avons la responsabilité de la politique monétaire, et non pas de l'ensemble de l'économie...

Mme Marleau: Vous avez fait une déclaration...

M. Crow: ...et de tous les facteurs qui contribuent à l'économie.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: You did make a statement that the recession wasn't made in Canada.

Mr. Crow: I didn't even say that either.

Mrs. Marleau: You didn't say that either. Okay.

Mr. Crow: I can read you a long paragraph of what we did say, but I'm not sure that would be helpful.

The point we made, I guess, in that regard was that while there were problems in Canada, there were some general problems in the rest of the world. I must say, contrary to the newspaper articles I have seen—those articles missed the point of what we were saying. Those articles said, well, yes, the recession is abroad and therefore it's not the Bank of Canada's fault there's a recession in Canada.

The point we were making was a rather more subtle one, I must say. It was to do with the build-up of overhangs and excesses in the economy in the world, and that those build-ups and those overhangs were exerting a disappointingly large drag on quite a few economies.

I think what has happened since we wrote that report has only confirmed it, unfortunately, rather than denied it. We were thinking of the build-up of commercial real estate in the United States, the problems they have had with their financial system, similar problems in the United Kingdom and similar problems in Japan. There was mention of Australia and a few other countries as well; the problems Germany has had with financing unification...all these kinds of developments have tended to act as a drag.

Mrs. Marleau: But why have we seen such huge loss of employment in this country? Why has this recession been as deep as it has been? Yes, I agree with all of what you are saying, but if you go into the United States their recession has not hit them as hard and they seem to be coming out of it more quickly than we are. I can't help but believe that some of it is because of some of the things we are doing to ourselves.

Mr. Crow: The U.S. economy is different in a number of ways from ours. It is less dependent on resource industries. We are more dependent upon them in this regard. The resource prices have been weak and that has a major impact on the Canadian economy in a way it doesn't so much on the U.S. economy. Eighty percent or so of our exports go to them. They are much more diversified. Their economy did not pick up, really, in the second half of 1991, the way it was anticipated it would, which was a disappointment, but something that cannot fail to have an impact on Canada.

We are important to the United States as a market, but they are more important to us than we are to them in terms of sheer GNP generation.

I hesitate to go into a kind of review of the full panoply of economic policies followed in the two countries. That's kind of difficult and risky.

[*Traduction*]

Mme Marleau: Vous avez déclaré que la récession n'est pas née au Canada.

M. Crow: Je n'ai pas dit cela non plus.

Mme Marleau: Vous n'avez donc pas dit cela. D'accord.

M. Crow: Je peux vous lire un long paragraphe sur ce que nous avons dit, mais je ne suis pas convaincu que ce serait utile.

Ce que nous avons fait valoir, je pense, c'est que bien qu'il y ait des difficultés au Canada, il existe un certain nombre de problèmes à caractère général dans le reste du monde. Je dois dire, à l'encontre des articles de journaux que j'ai lu—que les journalistes n'ont pas compris ce que nous avons dit. Dans ces articles, on disait que la récession sévissait à l'étranger, et que par conséquent, ce n'était pas de la faute de la Banque du Canada s'il y avait une récession au Canada.

Ce que nous avons dit était un peu plus subtil, je dois dire. Nous expliquions, en réalité, qu'il y avait une accumulation de dettes et d'excès dans le contexte de l'économie mondiale, et que ces dettes et ces excès pesaient très lourdement sur un assez grand nombre d'économies.

Je pense que les événements qui se sont produits depuis que nous avons rédigé ce rapport n'ont fait que le confirmer, malheureusement. Nous pensions particulièrement à l'augmentation du nombre des immeubles commerciaux aux États-Unis, aux difficultés qu'ont éprouvées les États-Unis avec leur système financier, aux problèmes analogues au Royaume-Uni et au Japon. Nous mentionnions aussi la situation qui prévaut en Australie ainsi que dans quelques autres pays; les difficultés de l'Allemagne pour financer la réunification... Et tous ces éléments ont exercé d'énormes pressions sur le système.

Mme Marleau: Mais, pourquoi y a-t-il eu autant de pertes d'emplois au Canada? Pourquoi cette récession a-t-elle été aussi profonde? Oui, j'admets toutes les explications que vous donnez, mais pourquoi les États-Unis semblent-ils avoir été moins touchés, et pourquoi leur économie semble-t-elle se redresser plus rapidement que la nôtre? Je ne peux m'empêcher de penser que c'est en partie dû à certains problèmes que nous nous infligeons nous-mêmes.

M. Crow: L'économie américaine diffère de la nôtre de bien des façons. Elle est moins axée sur les ressources. Notre économie dépend davantage des ressources. Le prix des ressources étant déprimé depuis longtemps, cela a eu une incidence très importante sur l'économie canadienne, bien plus que sur celle des États-Unis. Environ 80 p. 100 de nos exportations sont destinées aux États-Unis. L'économie américaine est beaucoup plus diversifiée. Elle n'a pas vraiment repris dans la deuxième moitié de 1991, comme on l'avait prévu, ce qui a été assez décevant et ne peut manquer d'avoir une incidence au Canada.

Nous représentons un marché important pour les États-Unis, mais pas aussi important que celui que représentent les États-Unis pour nous, ne serait-ce que sur le plan du PIB.

J'hésite à me lancer dans une revue de toutes les politiques économiques qu'appliquent les deux pays. C'est une entreprise difficile et risquée.

[*Text*]

Mrs. Marleau: Well, you talk in terms of us being a resource base, and again the high dollar is absolutely devastating to any of the resource sectors. If you go into the mining sectors, I will tell you right away—if you go into INCO and any of these people, a 1¢ differential makes a lot of money in their profit picture.

• 1725

Mr. Crow: That's the kind of statement that's always true, wherever the Canadian dollar is. If it was at 50¢, it would still be true that going to 49¢ would make a difference to their profits. So I take that statement with a—

Mrs. Marleau: Yes, but there are many of them who—

Mr. Crow: —large grain of salt. The other thing I should note, however, is that whatever the Canadian dollar has done in its movements in the last little while, commodity prices have moved far more. The Canadian dollar has moved essentially a fraction of the movement in world commodity prices, so to put it on the Canadian dollar is going a bit far.

Mrs. Marleau: They like to blame the Canadian dollar every once in a while—

Mr. Crow: They would, wouldn't they?

Mrs. Marleau: —when they speak with me.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Mr. Crow, are you unionized? Can you go beyond 5.30 p.m.? Do you have a couple of minutes? Do you get paid time and a half is what I am asking, I guess.

Mr. Crow: One part of the Bank of Canada is unionized, but not this part.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Good, I have a couple of questions myself.

Maybe Mr. Blenkarn could help me out on this one. It's in relation to the value of the Canadian dollar, the level of the Canadian dollar. What is this thing called "purchasing price parity", where there's a measuring instrument for our currency against other currencies? Do you follow that closely?

Mr. Crow: It is "purchasing power parity", and there are two versions of it—absolute and relative. The one people mostly look at is relative, because absolute is too difficult, I suppose.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Swiss Bank America does it, I think. I don't know how often they do these, but about six months ago I saw some numbers in relation to the value of the Canadian dollar. They said that if it was overvalued, it was overvalued 0.5¢ or something to that effect. How do they measure that?

Mr. Crow: Essentially, the calculation is this. You start off from some period that you regard as reasonable—we can come back to what is reasonable, if you wish—and then you measure what has happened to the exchange rate over that period. Let's say it has changed by *x*%.

[*Translation*]

Mme Marleau: Vous dites que le Canada dépend en grande partie de ses ressources naturelles. Or, la surévaluation du dollar canadien a un effet absolument dévastateur sur le secteur des ressources. Dans le secteur des mines, par exemple—si vous allez chez INCO, et que vous posez la question à n'importe qui—on vous répondra qu'un cent de différence dans la valeur du dollar représente beaucoup d'argent pour la compagnie.

M. Crow: Cela est toujours vrai, quelle que soit la valeur du dollar canadien. Si le dollar valais 50c., le fait de passer à 49c. influerait encore sur les profits. Je prends donc cela avec. . .

Mme Marleau: Oui, mais il y a un grand nombre de sociétés. . .

M. Crow: . . .un gros grain de sel. L'autre aspect que je devrais aussi faire remarquer, toutefois, c'est que quelles qu'aient été les fluctuations du dollar canadien dans les derniers temps, les prix des produits ont bougé beaucoup plus. En réalité, le dollar canadien n'a essentiellement bougé qu'une fraction de la fluctuation qu'ont connue les prix des produits sur les marchés mondiaux. C'est par conséquent aller un peu loin que de blâmer la seule fluctuation du dollar canadien.

Mme Marleau: On aime bien pointer du doigt la valeur du dollar canadien, de temps à autre. . .

M. Crow: Oui, n'est-ce pas?

Mme Marleau: . . .quand on m'en parle.

Le président suppléant (M. Thompson): Monsieur Crow, êtes-vous syndiqué? Pouvez-vous rester après 17h30? Avez-vous encore quelques minutes à nous accorder? Êtes-vous payé à temps et demi après 17h30? Je suppose que c'est cela que je veux savoir.

M. Crow: Il y a une partie des employés de la Banque du Canada qui est syndiquée, mais pas moi.

Le président suppléant (M. Thompson): Très bien. J'ai donc une ou deux questions à vous poser.

Monsieur Blenkarn peut peut-être m'aider un peu. C'est au sujet de la valeur du dollar canadien. Que signifie l'expression «parité du prix d'achat»? Il s'agirait d'un instrument permettant de mesurer notre devise par rapport à d'autres. Voyez-vous ce que je veux dire?

M. Crow: Il s'agit de «parité du pouvoir d'achat», et il y a deux versions de cet instrument—la parité absolue et la parité relative. Celle qui retient le plus l'attention, c'est la parité relative, parce que la parité absolue est trop difficile à comprendre, je suppose.

Le président suppléant (M. Thompson): La Swiss Bank of America établit ces chiffres, je pense. Je ne sais pas à quels intervalles elle le fait, mais il y a environ six mois, j'ai vu quelques chiffres qui portaient sur la valeur du dollar canadien. On disait que si la devise canadienne était surévaluée, c'était d'environ 0,5 p. 100. Comment en arrive-t-on à cette mesure?

M. Crow: Le calcul s'effectue essentiellement de la façon suivante. On part d'une période que l'on estime raisonnable—nous pourrons revenir sur ce que cela signifie, si vous le désirez—et on mesure ensuite ce qui est arrivé au taux de change au cours de cette période. Supposons qu'il ait fluctué de *x* p. 100.

[*Texte*]

Then you look at what has happened to your costs or prices—you can do it in various ways—relative to the partner currency's costs or prices. Over that time you'll see whether—in that definition, which itself is partial—you've gained or lost price competitiveness or cost competitiveness. That's the kind of measurement you do.

When Mr. Tremblay referred to this earlier he pointed out that—and what he was saying was a good example of where you start from—for Canada, you can get somewhat different results depending on whether you start from 1982-83 or from 1987-88.

The recent study of the Economic Council, "Pulling Together", pointed out that the exchange rate really wasn't very different over the 10 years. It went down and it went up, but basically it was the same.

If Canada is uncompetitive, why is that? The answer they came to was that salaries increased much more here than in the partner country, which presumably was the United States, or at least it has the biggest share. Furthermore, productivity grew much less rapidly. So unit labour costs, which was their measure of cost, grew more rapidly here than in the United States. If that's what happened, it may not be accurate to say the exchange did it. Maybe it was these other things.

If you go to 1986-87 and start from there—saying that was a period that was right—and you've had a currency that's increased since then, you can say the exchange rate might have done it. But even then, as my colleague said, you could only say it was part of the story. It also depends on the industry you're in. Mr. White points out that the assembly plants in Oshawa have a $6 per hour advantage. So maybe there's no exchange rate question at all.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): The point I was trying to make is that many of these measuring sticks or instruments on the value of the dollar have concluded that it has not been overvalued. Is that—

• 1730

Mr. Crow: Yes, there are a whole range of measures and it gives rather widely different answers, depending on the starting point and the definition use of the exchange rate and of costs. There is a whole range of answers. I must admit that people tend to tailor the measure they take to the kind of answer they want to get, so we tend to be a bit mistrustful of them.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): It is something like getting more than one economist in the same room at the same time.

Mr. Crow: We'll tell you which are the good ones.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Can we agree that inflation is the enemy, if you wish, not that monster that has to be beheaded from time to time? Is that a fair statement?

[*Traduction*]

Puis, on examine l'effet qu'a eu cette variation sur les coûts ou les prix—on peut le faire de diverses façons—en le comparant à l'évolution des coûts ou des prix du partenaire. On est alors en mesure d'établir—selon ces résultats, qui demeurent partiels—si l'on a gagné ou perdu du terrain sur le plan de la compétitivité de ces prix ou de ces coûts. C'est le genre de mesures que l'on effectue.

Quand M. Tremblay y a fait allusion, un peu plus tôt, il a fait remarquer—et la période qu'il indiquait était un bon exemple—que dans le cas du Canada, les résultats que l'on obtient peuvent différer quelque peu, selon que l'on parte de 1982-83 ou de 1987-88.

Dans la récente étude du Conseil économique, *Pulling Together*, on faisait remarquer que le taux de change n'était pas tellement différent de ce qu'il était il y a dix ans. Il a fluctué, mais en général, il est demeuré à peu près le même.

Pourquoi le Canada n'est-il plus concurrentiel? La réponse que le Conseil économique a trouvée, c'est que les salaires ont augmenté beaucoup plus au Canada que dans le pays partenaire, probablement les États-Unis, ou qu'ils représentaient, en tout cas, une plus grande partie des dépenses. En outre, la productivité du Canada a augmenté beaucoup moins rapidement. Par conséquent, le coût de la main d'oeuvre unitaire, qui était la mesure du coût utilisées a augmenté beaucoup plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis. Si c'est le cas, il est peut-être erroné de rejeter la faute sur le taux de change. Ce sont peut-être ces autres éléments qui en sont davantage responsables.

Si l'on retourne à 1986-1987 et si l'on part de là—en supposant que ce soit une bonne période—si on constate que la valeur de la monnaie n'a fait qu'augmenter depuis cette période, on pourrait dire que le taux de change est responsable. Mais, même là, comme le disait mon collègue, il ne pourrait être responsable qu'en partie. Cela dépend aussi du secteur dans lequel on se trouve. M. White dit que les employés des usines d'assemblage d'Oshawa gagnent 6$ de plus l'heure. Le taux de change n'a peut-être donc rien à voir dans tout cela.

Le président suppléant (M. Thompson): Ce que je cherchais à démontrer, c'est qu'un grand nombre de ces instruments qui mesurent la valeur du dollar ont permis de conclure qu'elle n'a pas été surévaluée.

M. Crow: Oui, il y a tout un éventail de mesures qui donnent des résultats plutôt différents, selon le point de départ et la façon dont on définit le taux de change et les coûts. Il y a toute une gamme de réponses possibles. Je dois dire que l'on a souvent tendance à adopter la façon de mesurer selon le genre de réponse que l'on veut obtenir. Nous avons donc plutôt tendance à douter un peu des résultats.

Le président suppléant (M. Thompson): C'est un peu comme de réunir plusieurs économistes dans une même pièce en même temps.

M. Crow: Nous allons vous dire lesquels sont les meilleurs.

Le président suppléant (M. Thompson): Pouvons-nous nous entendre pour dire que l'inflation est l'ennemi, si vous voulez, et non pas ce monstre auquel il faut couper la tête de temps en temps? Qu'en pensez-vous?

[*Text*]

Mr. Crow: I would say that goes... It's right, in one sense, but the answer should be qualified because it seems to put monetary policy in what I regard as a funny position. The reason—

The Acting Chairman (Mr. Thompson): I might let you off the hook before I allow you to answer, but the reason I asked that question is to ask if governments have been that dumb over the years not to recognize that inflation is the enemy, if you wish. I go back to the 1980s, when we had interest rates in the high teens and twenties and inflation galloping along in the 12% to 15% range. But it's taken us this long to recognize that inflation is indeed the enemy. How dumb have we been, as governments, to not recognize that fact?

Mr. Crow: Oh, I think that's not a question—

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Or didn't we recognize it?

Mr. Crow: I can't think of an answer that's not going to get me into trouble.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): But have we failed?

Mr. Crow: I think Mr. Thiessen wants to answer the question.

Mr. Gordon Thiessen (Senior Deputy Governor, Bank of Canada): I just wanted to say there is a momentum to inflation, once it gets up there, and the momentum turns out to be very difficult to reverse. People build it into their expectations and their behaviour and you don't then turn that around overnight. It takes a long time to change people's outlook and I think that's why it's taken so long.

Mr. Tremblay: Can we say the inflation is not at the same rate everywhere in Canada, so it's quite difficult to have other means, such as working in concert, to bring inflation down?

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Absolutely. The problem—

Mr. Tremblay: We have been talking about that subject for a long time. We paid a high price. Just read the report of the Economic Council of Canada.

M. Crow: Je ne suis pas toujours d'accord avec ce que dit le Conseil économique. Selon ce que nous voyons, le processus de transmission des attentes inflationnistes dans le pays est assez efficace. Les exemples sont suivis assez rapidement à travers le pays.

M. Tremblay: En moyenne, les augmentations de salaire au Québec ont été de 12 p. 100 moins élevées qu'en Ontario de 1985 à 1990.

Mme Marleau: Il est difficile de dire cela pour toute la province.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Colleagues and associates, that concludes today's meeting. Thank you very much for your presence; we appreciated that.

[*Translation*]

M. Crow: C'est juste, dans un certain sens, mais il faudra appliquer certaines réserves à la réponse, parce que cette déclaration semble mettre la politique monétaire dans une drôle de position. Ce pourquoi...

Le président suppléant (M. Thompson): Je pourrais peut-être vous lancer une bouée, avant de vous permettre de répondre, mais en réalité, ma question revient à demander si les gouvernements n'ont pas été un peu stupides, au fil des ans, de ne pas reconnaître que l'inflation est le véritable ennemi, si l'on veut. Si l'on se souvient bien, au début des années 80, les taux d'intérêt oscillaient autour de 20 p. 100, et l'inflation était installée dans une fourchette de 12 à 15 p. 100. Mais, il a fallu tout ce temps pour reconnaître que l'inflation est en réalité l'ennemi à abattre. Dans quelle mesure les gouvernements ont-ils été stupides de ne pas reconnaître ce fait?

M. Crow: Oh, je ne pense pas que ce soit une question de stupidité...

Le président suppléant (M. Thompson): Ou, l'avons-nous reconnu, en fait?

M. Crow: Les réponses qui me viennent à l'esprit, risquent de me mettre dans l'embarras.

Le président suppléant (M. Thompson): Mais, nous sommes-nous trompés?

M. Crow: Je pense que M. Thiessen désire répondre à cette question.

M. Gordon Thiessen (premier sous-gouverneur, Banque du Canada): Je veux seulement dire que l'inflation acquiert une certaine vitesse, une fois qu'elle a atteint un certain niveau, et que le mouvement est très difficile à inverser. Les gens ont alors tendance à en tenir compte dans leurs attentes et dans leur comportement, et on ne renverse pas une telle situation du jour au lendemain. Il faut bien du temps pour changer la façon dont les gens entrevoient l'avenir, et je pense que c'est la raison pour laquelle le processus a été si long.

M. Tremblay: Peut-on dire aussi que le taux d'inflation n'est pas le même partout au Canada, ce qui rend d'autant plus difficile la possibilité d'utiliser d'autres moyens, comme la concertation, pour réduire l'inflation?

Le président suppléant (M. Thompson): Absolument. Le problème...

M. Tremblay: Nous en discutons depuis longtemps. Nous en avons payé le prix. Lisez le rapport du Conseil économique du Canada.

Mr. Crow: I don't always agree with what the Economic Council says. As far as we can see, the transmission of the expectations concerning inflation in the country is rather effective. The examples are followed quite quickly across the country.

Mr. Tremblay: On average, the salary increases in Quebec have been 12 percent less important than in Ontario from 1985 to 1990.

Mrs. Marleau: It is difficult to say for the whole province.

Le président suppléant (M. Thompson): Chers collègues et associés, cela met un terme à notre réunion d'aujourd'hui. Je vous remercie infiniment de votre présence.

[*Texte*]

Mr. Crow: Thank you. That was fun; it's always fun.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

M. Crow: Merci. C'était vraiment bien; c'est toujours très bien.

Le président suppléant (M. Thompson): La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid | Port payé
Lettermail | Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Bank of Canada:

John Crow, Governor;

Gordon Thiessen, Senior Deputy Governor;

Charles Freedman, Deputy Governor.

TÉMOINS

De la Banque du Canada:

John Crow, gouverneur;

Gordon Thiessen, premier sous-gouverneur;

Charles Freedman, sous-gouverneur.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 47

Thursday, April 9, 1992

Chairperson: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 47

Le jeudi 9 avril 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1993: Votes 1, 5, 10, 15 and 20 under NATIONAL REVENUE

CONCERNANT:

Budget des dépenses principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1993: crédits 1, 5, 10, 15 et 20 sous REVENU NATIONAL

APPEARING:

The Hon. Otto Jelinek
Minister of National Revenue

WITNESSES:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'hon. Otto Jelinek
Ministre du Revenu national

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24844—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: Murray Dorin

Vice-Chairmen:
Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents:
Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 9, 1992
(61)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Steven Langdon and Diane Marleau.

Acting Members present: Lee Richardson for René Soetens and Benno Friesen for Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst.

Appearing: The Hon. Otto Jelinek, Minister of National Revenue.

Witnesses: From Revenue Canada: Mr. Adair Banerd, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch, Customs and Excise; Mr. Mike Burpee, Acting Assistant Deputy Minister, Customs and Excise; Mr. Pierre Gravelle, Deputy Minister, Taxation.

The Order of Reference dated Thursday, February 27, 1992, relating to the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992, being read as follows:

ORDERED,—That Votes 1, 5, 10, 15 and 20 under NATIONAL REVENUE, be referred to the Standing Committee on Finance.

By unanimous consent, the Chairman called Votes 1, 5, 10, 15 and 20 under NATIONAL REVENUE.

The Hon. Otto Jelinek made a statement, and with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the background material presented by the Hon. Otto Jelinek be appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (*See Appendix "FNCE-4"*).

At 11:52 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 AVRIL 1992
(61)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 9 h 40, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Steven Langdon et Diane Marleau.

Membres suppléants présents: Lee Richardson remplace René Soetens et Benno Friesen remplace Brian White.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal.

Comparaît: L'honorable Otto Jelinek, ministre du Revenu national.

Témoins: De Revenu Canada: Adair Banerd, sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle, Douanes et Accise; Mike Burpee, sous-ministre adjoint intérimaire, Accise—TPS; Pierre Gravelle, sous-ministre, Impôt.

Lecture est donnée de l'ordre de renvoi du 27 février 1992, portant sur l'étude du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992:

IL EST ORDONNÉ,—Que les crédits 1, 5, 10, 15 et 20 sous la rubrique REVENU NATIONAL, soient renvoyés au Comité permanent des finances.

Du consentement unanime, le président appelle: crédits 1, 5, 10, 15 et 20, REVENU NATIONAL.

L'honorable Otto Jelinek fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu,—Que les documents d'information présentés par l'honorable Otto Jelinek soient annexés aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice «FNCE-4»*).

À 11 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Susan Baldwin

La greffière du Comité

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Thursday, April 9, 1992

• 0940

The Chairman: Order. Today we have the Minister of National Revenue appearing.

I would like to welcome you, Minister. I would like to invite you to give any opening remarks you have, and then we'll proceed to questioning.

It's fairly informal in this committee. Maybe you can tell us what you've been doing over the past year while you've been collecting something in excess of $100 billion in one way or another.

Please proceed.

Hon. Otto John Jelinek (Minister of National Revenue): Mr. Chairman, thank you very much for welcoming me, although when I walked in I realized the taxpayer is not the best-liked individual in Canada. When I noticed there was nobody here from the committee, I thought maybe I was in the wrong room. But I am particularly delighted to see the presence of our friends from across the aisle in the House of Commons, and I look forward to having as long a question-and-answer period as possible.

I will start by introducing the two officials who are sitting at the table with me. Pierre Gravelle is the Deputy Minister of Taxation from Revenue Canada. Adair Banerd is the Assistant Deputy Minister of Corporate Management Branch, on the customs and excise side. We have other officials who could come forward later during questions and answers if any of the questions are of a technical nature such that I would not be able to answer them.

Mr. Chairman, I have a long text, outlining some of our initiatives in both customs and excise and taxation. I would like to ask you, sir, and the committee members, if we could table that text for you and if it could be included as part of the minutes of this committee.

The Chairman: Sure. That's our normal practice, and we will do that. We will simply append your text. That way you won't have to go through it. You might want to give a couple of the highlights.

Mr. Jelinek: I will do that. Thank you very much for accepting that.

The short comments I'm going to make are of a broad nature. I've been here in this department for over three years now, which is a penalty in itself, I suppose. From the outset my objective was to try to make Revenue Canada a more user-friendly place, a more efficient place, a fairer place, a more productive place; in short, a place more accessible to the Canadian taxpayer. I believe we've come a long way in achieving these objectives.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 9 avril 1992

Le président: La séance est ouverte. Aujourd'hui, nous accueillons le ministre du Revenu national.

Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue. Veuillez faire votre déclaration liminaire et, ensuite, nous passerons aux questions.

Nous faisons les choses assez simplement dans notre comité. Vous pourriez peut-être nous dire ce que vous avez fait au cours de l'année dernière, où vous avez perçu, d'une façon ou d'une autre, des rentrées excédentaires de l'ordre de 100 milliards de dollars.

La parole est à vous.

L'honorable Otto John Jelinek (ministre du Revenu national): Monsieur le président, je vous remercie de vos bons mots de bienvenue. Lorsque je suis entré dans la salle, j'ai compris que le contribuable est vraiment un mal-aimé au Canada. Lorsque je me suis aperçu qu'il n'y avait aucun représentant du comité, j'ai cru que j'étais dans la mauvaise salle. Mais maintenant, je suis particulièrement ravi de la présence de nos vis-à-vis à la Chambre des communes, et j'espère que la période des questions et réponses sera aussi longue que possible.

Permettez-moi d'abord de vous présenter les deux fonctionnaires qui sont à la table avec moi. Pierre Gravelle est sous-ministre, Impôt, à Revenu Canada. Adair Banerd est sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle, à Douanes et Accise. D'autres fonctionnaires pourront aussi prendre la parole pour répondre, le cas échéant, aux questions de nature technique auxquelles je ne pourrai pas répondre moi-même.

Monsieur le président, j'ai un long texte qui décrit certaines des initiatives que nous avons prises tant du côté de l'Impôt que de Douanes et Accise. Je demanderais au président et aux membres du comité l'autorisation de déposer ce texte à votre intention et de le faire inclure dans le procès-verbal du comité.

Le président: Bien sûr, c'est pratique courante. Nous allons tout simplement annexer votre texte au compte rendu de nos délibérations. De cette façon, vous n'aurez pas à le lire intégralement. Vous pourriez en extraire les faits saillants.

M. Jelinek: C'est ce que je vais faire. Je vous remercie beaucoup d'avoir accepté cela.

Mes brèves observations sont de nature générale. J'assume la direction du ministère depuis plus de trois ans maintenant, ce qui est en soi une punition, je suppose. D'entrée de jeu, mon objectif a été de faire de Revenu Canada un ministère plus convivial, plus efficient, plus juste, plus productif. Bref, un ministère plus accessible au contribuable canadien. J'estime d'ailleurs que nous avons fait énormément de progrès dans la réalisation de ces objectifs.

[*Texte*]

I believe also we in Revenue Canada on both sides of the department, in taxation and customs and excise, have found the appropriate balance. When I talk about "appropriate balance", I'm obviously talking about enforcement, on one side, and that's applicable to customs and excise as well as taxation; and just as importantly, or perhaps even more importantly, service on the other.

If I may highlight some of the initiatives on the taxation side, colleagues will know we worked on and announced and implemented a fairness package, a common-sense approach, which in fact reduces compliance-related red tape by providing additional options and greater flexibility to forgive interest and penalties, issue refunds, and file objections. We could expand on that during questions and answers.

This fairness package has been well received by the public, by tax practitioners, and others. Credit certainly must go to not only those from outside government whom we consulted with at great length on this but to officials at Taxation in Revenue Canada.

As you know, we are into our third year of expanded electronic tax filing. I will have more to say about that in just a few moments. We began that process with a small pilot project in Winnipeg a few years ago. We expanded it to the prairie provinces last year. This year it's in Quebec and British Columbia. We are going to be moving nationally with this initiative, this wave of the future, as early as next year. This is a very exciting initiative that will affect every Canadian and will reduce complexity, cost and paper burden a great deal.

• 0945

Direct deposit is another new initiative being utilized by many Canadians, and it is helpful to seniors and others. Improved services and accessibility are right across the board to a great extent. I accept the fact that our forms still appear to be complicated and complex because of the demands put on governments—and not just this one—by generations of societies and Canadians. We are continuing to work wherever we can to make the forms simpler and easier to follow, using simplified language. I count on any support this committee can give us on this and other initiatives, and would be very happy to hear any improvements this committee, or any other committee for that matter, could come forward with. We are willing to listen and to act.

[*Traduction*]

Je pense aussi que nous avons réussi à trouver un équilibre adéquat entre les deux volets du ministère, soit Impôt et Douanes et Accise. Lorsque je parle d'équilibre adéquat, il s'agit évidemment d'un équilibre entre, d'une part, l'application de la loi dans le domaine des douanes et accise et de l'impôt et, d'autre part, ce qui est tout aussi important, sinon plus, le service.

Permettez-moi de recenser certaines initiatives que nous avons prises dans le domaine de l'impôt. Mes collègues savent sans doute que nous avons constitué, annoncé et mis en oeuvre un dossier équité grâce à une approche axée sur le simple bon sens. En fait, nous avons ainsi pu réduire les formalités administratives liées à l'observation de la loi en offrant des options supplémentaires et en conférant une plus grande souplesse en ce qui concerne l'annulation des intérêts et des pénalités, l'émission des remboursements et la production des avis d'opposition. Nous pourrions revenir là-dessus pendant la période des questions et réponses.

Ces mesures d'équité ont été bien accueillies par la population, les fiscalistes et d'autres. Chose certaine, tout le crédit ne doit pas être attribué uniquement aux intervenants de l'extérieur du gouvernement que nous avons amplement consultés, mais aussi aux fonctionnaires du secteur Impôt, à Revenu Canada.

Comme vous le savez, il y a maintenant trois ans que nous avons commencé à implanter la transmission électronique des déclarations. D'ailleurs, je vous en dirai un peu plus long là-dessus dans quelques minutes. Ce processus a commencé avec un petit projet pilote à Winnipeg, il y a quelques années. L'année dernière, nous l'avons étendu aux provinces des Prairies, et cette année, c'est au tour du Québec et de la Colombie-Britannique d'en profiter. Nous allons appliquer cette initiative à l'échelle nationale dès l'année prochaine. C'est la voie de l'avenir. Il s'agit d'une innovation très intéressante, qui touchera tous les Canadiens et qui réduira énormément la complexité, les coûts et la paperasse liés à l'impôt.

Le dépôt direct est un autre nouveau service offert à de nombreux Canadiens, qui s'est avéré fort utile, entre autres, aux personnes âgées. Nous avons amélioré l'accessibilité et les services dans tous les secteurs. Je reconnais que nos formules semblent encore compliquées et complexes en raison des attentes imposées aux gouvernements—et pas seulement à celui-ci—par des générations de Canadiens. Nous poursuivons nos efforts en vue de rendre les formules plus simples et plus faciles à comprendre grâce à l'emploi d'un langage simplifié. À cet égard, je compte d'ailleurs sur toute l'aide que votre comité pourrait nous apporter au sujet de cette initiative et d'autres encore. Nous sommes très ouverts aux suggestions que les membres de votre comité, ou de tout autre comité, pourraient nous proposer. Nous sommes disposés à vous écouter et à donner suite à vos propositions.

[*Text*]

The list goes on, but I will leave it with those initiatives. Since we are in the midst of the tax-filing season, Mr. Chairman, I would like to take this opportunity to bring you and colleagues up to date on this year's filing statistics. As of April 7, some 5 million Canadians have already filed, which is slightly higher than in previous years. It is not a big increase, but it's in line and slightly higher.

The most important aspect for individual taxpayers is the processing and turn-around time of their refunds. You and I and colleagues have heard this complaint year after year after year: "Where is my refund?" I have heard from groups, and most importantly from individuals in writing and as I have travelled across the country over the last three years, that we must speed up the refund process.

As a result of this outcry by Canadians to speed up the process, we have put a greater emphasis or a greater priority on trying to deal with the matter of turn-around time of tax refunds. We have brought in some new procedures and new methods and better targeting on behalf of the taxpayer. As a result, Mr. Chairman, I am pleased to announce today that as of this week, as of April 7, over 3.6 million Canadians have already received their refunds.

What does that mean? That means the turn-around time for these refunds this year so far, and it will continue throughout the rest of the tax-filing season, has been cut in half from an average of 8 to 10 weeks in previous years to less than 4 weeks in this filing season. In fact, I understand there are some examples of a turn-around time of 8 days. We can't promise that every refund will be sent in 8 days, but certainly it's an average below a 4-week period. This is a tremendous tribute not only to the technology and systems we already had in place, but more importantly, to the personnel and officials at Revenue Canada, Taxation. This is what Canadian taxpayers wanted, and this is what Canadian taxpayers are getting.

The average amount of the refunds has increased, as it does from year to year, to some $800 for a total so far of $2,854,000,000.

On the tax-filing season as well, I have talked about electronic filing and where we have expanded that. I am pleased to announce that 257,000 Canadians have already opted this year to use electronic filing, saving untold dollars to themselves and to the government. By using electronic filing they have certainly cut through any remaining red tape. The elimination of errors and paperwork is there for all to see as something that will be used in the future, I am sure, by all Canadians. I would hope that during questions and answers I will have the opportunity to expand on this very interesting and very exciting initiative, which is the wave of the future.

[*Translation*]

La liste est longue, mais je me limiterai à ces initiatives. Étant donné que la saison des déclarations de revenu bat son plein, monsieur le président, j'en profite pour vous communiquer, ainsi qu'à vos collègues, les statistiques les plus récentes dans ce domaine. Au 7 avril, quelque cinq millions de Canadiens avaient déjà envoyé leurs déclarations de revenu, soit un peu plus que les années précédentes. Ce n'est pas une grosse augmentation, mais elle est conforme aux prévisions, et même légèrement plus élevée.

Ce qui intéresse le plus le contribuable, ce sont les délais de traitement de sa déclaration et de remboursement. Vous et moi avons entendu cette plainte année après année: «Où est mon remboursement?» J'ai parcouru le pays depuis trois ans, et divers groupes m'ont dit qu'il fallait absolument accélérer le processus de remboursement. Chose plus importante, des particuliers m'ont même écrit pour réclamer la même chose.

Compte tenu de ce voeu unanime des Canadiens en faveur d'une accélération du processus, nous avons mis l'accent et la priorité sur la réduction des délais de remboursement. Nous avons adopté de nouvelles procédures et de nouvelles méthodes et fixé de meilleures cibles à l'intention du contribuable. Résultat: monsieur le président, je suis heureux d'annoncer que cette semaine, au 7 avril, plus de 3,6 millions de Canadiens auront déjà reçu leurs remboursements.

Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que cette année, jusqu'à maintenant, les délais de remboursement ont été réduits de moitié, passant en moyenne de huit à dix semaines au cours des années précédentes à moins de quatre semaines cette saison-ci. D'ailleurs, cela continuera pendant le reste de la saison. En fait, je crois savoir que dans certains cas, le délai a été de huit jours seulement. Nous ne pouvons pas promettre que tous les remboursements seront envoyés dans les huit jours, mais chose certaine, le temps d'attente en moyenne est inférieur à quatre semaines. Tout cela n'est pas uniquement dû à la technologie et au système déjà en place. Il faut rendre hommage au personnel et aux cadres de Revenu Canada, Impôt. C'est ce que souhaitaient les contribuables canadiens, et c'est ce que nous leur donnons.

Le montant moyen des remboursements a augmenté, comme c'est le cas d'année en année. Il est passé à quelque 800$, pour un total, jusqu'à maintenant, de 2,854,000,000$.

À propos des déclarations de revenu, j'ai déjà parlé de la transmission électronique de la déclaration et de l'expansion du système dans un plus grand nombre de provinces. Je suis heureux d'annoncer que cette année, 257,000 Canadiens se sont déjà prévalus de cette option, ce qui a permis aux citoyens en question et au gouvernement d'économiser des sommes incalculables. En ayant recours à la transmission électronique des déclarations, ils ont certainement éliminé toute paperasserie. L'élimination des erreurs et de la paperasse est évidente, et je suis sûr que c'est un système auquel tous les Canadiens auront recours à l'avenir. J'espère qu'au cours de la période des questions et réponses, j'aurai l'occasion de vous donner de plus amples explications au sujet de cette initiative intéressante et stimulante, qui représente vraiment la voie de l'avenir.

[*Texte*]

• 0950

On the customs side, progress has been made as well. As colleagues may know, we developed Customs 2000 over the years, and perhaps we could have that distributed. This is nothing new this year, but everything we are doing on the customs side is based on the Customs 2000 initiative. This blueprint for the future, which I made public in March 1990, is not just some pie in the sky wishful thinking, although some of it may read as such. It is a document of action, a document for action. In fact, we have moved very dramatically on a lot of the initiatives that are proposed in this document. Although it is titled "Customs 2000", most of them are going to be achieved well prior to the year 2000. Many of them are already in place.

I suppose one of the highlights of this document, the underlying element of improved service and efficiency and productivity in customs, as on the taxation side, is the use of electronic data interchange. Again, no business, no government in the near future is going to be able to operate efficiently, effectively, and competitively without the use of electronic data interchange.

Normally the private sector takes a leadership role in breaking new ground. There is good news and bad news in what I am about to say. The bad news is that the private sector in Canada has not taken the leadership role in the use of electronic data interchange. That is the bad news for Canada's competitive opportunities.

The good news—and I do not say that because I am sitting in this chair—is that because of the system and the personnel in Revenue Canada, Revenue Canada has taken the leadership in this country in breaking new ground by using, right across the board wherever possible, electronic data interchange, and we are continuing to move forward at a tremendous pace as leaders in the use of this mechanism to make our systems more efficient, more effective, and allow companies to become more competitive.

We have put in place the pre-clearance of commercial goods at the border, which is known as the on-line release systems. We have recently brought in electronic data interchange to the airports, with a primary automated lookout system for the additional protection of our Canadian society and further speeding-up of the processing of travellers. We have simplified the procedures.

Streamlined procedures have been developed for customs inspectors that greatly simplify the administrative side of enforcement actions. We have made the system fair right across the board wherever possible on the cross-border shopping initiatives. There are many, including the opening up of tourist lanes where appropriate. We have brought in new systems to the border. We have made the efficiency at the border increase by leaps and bounds, in short, without dwelling on it, better service to the travelling public and business community and better protection of society.

[*Traduction*]

Du côté douanes, nous avons également accompli des progrès. Comme mes collègues le savent peut-être, au fil des années, nous avons mis au point le document «Les douanes en l'an 2000». Nous pourrions peut-être en distribuer des exemplaires. Cela ne date pas de cette année, mais tout ce que nous faisons dans le domaine des douanes se fonde sur ce document. C'est un schéma directeur pour l'avenir que j'ai rendu public en mars 1990. Même si certains l'interprètent peut-être de cette façon, ce n'est pas une utopie. C'est un document d'action axé sur le concret. En fait, nous avons déjà avancé sensiblement dans la réalisation de multiples initiatives proposées dans le document. Même s'il est intitulé «Les douanes en l'an 2000», la plupart de ces initiatives seront concrétisées bien avant l'an 2000. Un grand nombre d'entre elles sont déjà en place.

L'un des points saillants de ce document, la pierre angulaire de l'amélioration du service, de l'efficience et de la productivité, tant dans le secteur des douanes que de l'impôt, c'est l'échange de données informatisées. Je le répète, aucune entreprise, aucun gouvernement dans un proche avenir ne saurait fonctionner de façon efficiente, efficace et concurrentielle sans avoir recours à l'échange de données informatisées.

Normalement, c'est le secteur privé qui fait oeuvre de pionnier. À cet égard, j'ai une bonne et une mauvaise nouvelles. La mauvaise, c'est que notre secteur privé n'a pas joué son rôle de chef de file en ce qui concerne l'échange de données informatisées. Au plan de la concurrence, c'est mauvais pour le Canada.

La bonne nouvelle-et je ne dis pas cela parce que je suis assis dans ce fauteuil—, c'est que grâce à son personnel et à ses systèmes, Revenu Canada s'est taillé un rôle de chef de file. Dans tous les secteurs possibles, il fait oeuvre de pionnier grâce à l'usage du système d'échange de données informatisées. D'ailleurs, en tant qu'artisan de ce mécanisme, nous continuons à progresser à un rythme d'enfer pour rendre nos systèmes plus efficients et plus efficaces et ainsi permettre aux sociétés canadiennes de devenir plus concurrentielles.

Nous avons implanté à la frontière un système de dédouanement préalable des marchandises à la frontière, appelé système de mainlevée à la lip. Nous avons implanté dans les aéroports le système d'échange de données informatisées, assorti d'un système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire, afin d'accélérer le traitement des voyageurs et d'offrir une protection accrue à la société canadienne. Nous avons aussi simplifié les procédures.

En effet, les procédures qu'emploient les inspecteurs des douanes ont été rationalisées, ce qui simplifie énormément l'aspect administratif des mesures d'exécution. De façon générale, nous avons établi un système aussi juste que possible dans le contexte du magasinage transfrontière. Nous avons pris de nombreuses initiatives, y compris l'ouverture de voies spéciales pour les touristes lorsque cela s'imposait. Nous avons instauré de nouveaux systèmes à la frontière. L'efficacité à la frontière a augmenté de façon phénoménale. En somme, sans trop m'appesantir là-dessus, je peux dire que nous offrons un meilleur service au public voyageur et au milieu des affaires, ainsi qu'une meilleure protection à la société en général.

[*Text*]

Finally, Mr. Chairman, we have come through the implementation of the largest tax system change in Canada's history. I am talking, of course, about the change from the old federal manufacturers' sales tax to the GST, the value-added tax that has been brought in. I am not embarrassed or ashamed to defend the tax change at all. On the contrary, I have been before this committee doing that in previous appearances. But whether you like it or not, the fact of the matter is that from an administrative standpoint there was no bureaucratic nightmare as predicted. There was none. In fact, there were no problems that were not expected.

• 0955

Before we initiated the GST, before we brought it in, before we launched it. . .I and others have always said that when we bring it in—it is the largest tax system change in Canada's history—it's not going to be perfect at the outset. We're going to continue to consult with the private sector, with consumer associations and with individual Canadians and make necessary adjustments where required.

So far, there have been some five series of adjustments, as you probably know, all for the better. Again, I count on you in this committee to make any proposals that you think are going to improve the administration of this system. We are open to any suggestions that come from anybody from this committee or, for that matter, from across the country.

There are some 1.7 million businesses registered. The new systems and the new technology are working just like Swiss clockwork. Extensive consultations with business, especially small business, continue.

I believe that, again, a tribute must be paid to officials who worked so diligently through the preparatory period of time as well as since post-implementation time as well. I think that our assistant deputy minister, Dick Fulford, who was responsible for heading the group that implemented the GST, rightly deserves to be chosen as a top bureaucrat for this year. Those awards were given to Dick Fulford recently by the Governor General.

Further announcements in fact for simplification of the system to small business are going to be made on April 27 by me. I look forward to continuing to work with anybody who's interested in improving the lot for Canadians.

I want to close on the point that I began with. I said that we want to make Revenue Canada more user-friendly, more efficient, more fair, more productive and more accessible to Canadian taxpayers. I think we've achieved that to a great deal.

If you recall, prior to 1984 and prior to the implementation of the taxpayers' bill of rights, we all recall the headlines about Revenue Canada then: "Revenue Canada unfair in methods, experts say"; "Ottawa's tax men accused of moral blackmail"; "Tax collecting Scrooges shouldn't be repentant"; "When feds collect, they grab it all"; "Tax men on the quota"; "Canadian writers are furious at tax men tactics". The list went on. That was the

[*Translation*]

En conclusion, monsieur le président, je dirai que nous avons réussi à mettre en oeuvre le changement le plus important jamais apporté au régime fiscal dans l'histoire du Canada. Je parle évidemment du passage de l'ancienne taxe fédérale sur les ventes des fabricants à la TPS, nouvelle taxe à la valeur ajoutée. Je n'ai pas du tout honte de défendre ce changement. Au contraire. D'ailleurs, je l'ai déjà défendu à maintes reprises devant le comité. Mais que cela nous plaise ou non, le fait est qu'au plan administratif, le chauchemar bureaucratique qu'on avait prévu ne s'est pas concrétisé. Mais alors, pas du tout. En fait, il ne s'est pas présenté de problème que nous n'avions pas prévu.

Avant de lancer la TPS, de la mettre en oeuvre. . . De concert avec d'autres, j'ai toujours dit avant l'instauration de ce changement le plus important jamais survenu dans le régime fiscal au Canada que tout n'allait pas être parfait d'entrée de jeu. Nous allons continuer à consulter le secteur privé, les associations de consommateurs et les simples Canadiens pour y apporter les ajustements qui s'imposent.

Comme vous le savez sans doute, il y a eu jusqu'ici cinq séries d'ajustements, tous pour le mieux. Encore une fois, je compte sur les membres du comité pour nous faire des propositions en vue d'améliorer l'administration de ce système. Nous sommes ouverts à toute suggestion qui viendrait des membres du comité ou, en fait, de n'importe quel citoyen.

Quelque 1,7 million d'entreprises sont enregistrées. Les nouveaux systèmes et la nouvelle technologie fonctionnent comme une horloge suisse. À cet égard, des consultations approfondies se poursuivent avec les milieux d'affaires, et en particulier les petites entreprises.

Encore une fois, je pense qu'il faut féliciter les fonctionnaires qui ont travaillé avec beaucoup de diligence à la fois avant et après la mise en oeuvre de la taxe. À mon avis, notre sous-ministre adjoint, Dick Fulford, qui était chargé de diriger le groupe qui devait mettre en oeuvre la TPS, mérite d'être choisi fonctionnaire de l'année. D'ailleurs, le gouverneur général lui a récemment remis une récompense pour souligner sa contribution.

Le 27 avril prochain, j'annoncerai d'autres mesures de simplification du système à l'intention des petites entreprises. D'ailleurs, je suis prêt à collaborer volontiers avec quiconque souhaite améliorer le sort des Canadiens.

Je voudrais, en terminant, revenir sur ce que j'ai dit au début de ma déclaration. J'ai signalé que nous voulions faire de Revenu Canada un ministère plus convivial, plus efficient, plus juste, plus productif et plus accessible au contribuable canadien. Je pense que dans une grande mesure, nous avons réalisé cet objectif.

Vous vous souvenez sans doute des manchettes publiées à propos de Revenu Canada avant 1984 et avant la déclaration des droits des contribuables. On pouvait lire, entre autres: «Les méthodes de Revenu Canada sont injustes, d'après les experts»; «Les percepteurs d'impôt sont accusés de chantage moral»; «Les percepteurs d'impôt aux doigts crochus ne devraient pas se repentir»; «Les percepteurs d'impôt fédéraux font main basse sur tout»; «Les

[*Texte*]

normal attitude of the Canadian public and the media against—some called it that but I'm not—the Draconian tactics and attitude of Revenue Canada.

You don't have to believe me when I tell you that there's been a dramatic change—particularly with attitude—since the introduction of the taxpayers' bill of rights. All you have to do is look at recent headlines. These headlines, which I quoted previously, were all in 1983. Here are some recent headlines just since January of this year: "Fair play is the law at Revenue Canada"; "Fair Revenue Canada can help"; "Common sense from the tax man"; "Revenue Canada plays fair"; "Tax collectors went too far at being nice". I don't mind that criticism, "going too far at being nice", as long as we're efficient and effective in collecting the revenue that is due. We are that, as the Auditor General has stated on numerous occasions.

Just to finish the headlines: "No more Mister Nasty"; "Ottawa's fairness package more than fair". I'll conclude it on those, Mr. Chairman, because there has been a dramatic change in attitude, services and efficiency at Revenue Canada.

I'm very proud to have been the minister here during the period of time that this change has taken place. I would hope colleagues would agree that even though we may not be perfect—and I am sure the opposition members are going to, in fairness, pinpoint some of the difficulties we still have, and there are still difficulties; there is always room for improvement.

• 1000

But we are committed, and I am committed, to continuing on the road of improving the situation for the taxpayer, and I hope your input is going to help us continue to move in that direction.

I didn't mention yesterday's announcement of cigarette smuggling initiatives, because I am concerned about them. I just simply leave that up to members to bring up. I would be very happy to discuss that or any other issues that may be on members' minds.

Thank you very much, Mr. Chairman.

Mrs. Marleau (Sudbury): Thank you very much. Perhaps the headlines aren't what they used to be with regard to income tax collections, but you are still collecting the taxes, and that just may be because there are now other tax matters that have hit the headlines and have taken precedence over the collection of income tax—mainly the GST.

There has now been a complete year of GST collections and I know it is early yet, but are you predicting revenues to be right on target still, or are you perhaps changing that and saying it will be above target? If they are on target, can you tell us why?

[*Traduction*]

percepteurs vont chercher leur quote-part»; «Les tactiques des percepteurs d'impôt soulèvent la colère des écrivains canadiens». La liste est interminable. Cela reflète l'attitude courante des Canadiens et des journalistes à l'endroit de ce que certains—mais pas moi—appellent les tactiques et l'attitude draconiennes de Revenu Canada.

Vous n'avez pas besoin de me croire sur parole lorsque je vous dis qu'il y a eu un changement radical—notamment au niveau de l'attitude—depuis l'adoption de la déclaration des droits des contribuables. Il suffit de lire les manchettes récentes. Les manchettes que je viens de vous citer dataient toutes de 1983. Voici quelques manchettes récentes parues depuis janvier de cette année: «Le fair-play est la règle à Revenu Canada»; «L'équité de Revenu Canada peut être utile»; «Le fisc fait preuve de bon sens»; «Canada est juste»; «Les percepteurs d'impôt ont poussé trop loin la gentillesse». Je ne m'offusque pas de ce qu'on nous accuse de pousser trop loin la gentillesse, pour autant que nous soyons efficaces et efficients dans la perception des recettes dues à l'État. D'ailleurs, nous le sommes, comme le vérificateur général l'a mentionné à maintes reprises.

Pour finir, voici d'autres manchettes: «Plus de gros méchants»; «Le dossier équité d'Ottawa est plus que juste». Monsieur le président, je n'en citerai pas davantage, mais cela dénote bien un changement marqué à Revenu Canada au niveau de l'attitude, des services et de l'efficience.

Je suis très fier d'avoir été le ministre en titre pendant la période où ces changements ont eu lieu. J'espère que mes collègues conviendront que si nous ne sommes pas parfaits. . . et je suis certain que les députés de l'opposition, en toute justice, mettront le doigt sur certains des problèmes que nous avons toujours, et il existe toujours des problèmes; il est toujours possible de s'améliorer.

Mais nous nous sommes engagés, et je me suis engagé, à continuer d'améliorer la situation pour le contribuable, et j'espère que votre appui nous aidera à continuer dans cette direction.

Je n'ai pas parlé de l'annonce faite hier au sujet des initiatives concernant la contrebande de cigarettes, car cette question me préoccupe. Je laisse tout simplement le soin aux députés de soulever cette question. Je serai très heureux de discuter avec eux de cette question ou de tout autre problème qui les préoccupe.

Je vous remercie, monsieur le président.

Mme Marleau (Sudbury): Merci beaucoup. La perception des impôts sur le revenu ne fait peut-être plus la manchette, mais c'est peut-être justement parce qu'il y a d'autres taxes que vous percevez qui retiennent maintenant l'attention des médias, notamment la TPS.

Voilà maintenant un an que vous percevez la TPS, et je sais qu'il est encore tôt, mais prévoyez-vous toujours percevoir les recettes prévues? Ou croyez-vous maintenant que les recettes dépasseront les prévisions? Si les recettes correspondent aux prévisions, pouvez-vous nous dire pourquoi?

[*Text*]

Mr. Jelinek: Well, I am not going to predict the final outcome because that's still being tabulated. As you know, the final outcome will be at the end of the fiscal year and, as I say, it's still being tabulated. Let me make it very clear that we will not be above the projected net revenue, as outlined in the budget, of $16.35 billion. We will not be above that. In fact, there is a possibility we will be slightly below the projected revenue.

Other than that, I do not intend to put an exact projected figure on it, but I think it's safe to say we will not quite reach the projected revenue of $16.35 billion net. Nevertheless, as you know, all of the revenue collected from the GST is going to go into the debt servicing and reduction fund along with any profits from the sale of corporations or any contributions made by individuals or corporations to the deficit reduction.

As we leave this meeting I will be standing at the door collecting any contributions any member might want to make...

Mrs. Marleau: Mr. Jelinek, please don't insult my intelligence with that Bill C-21; it's a very naïve sort of way of putting it. As you know, if you spend more than you bring in, it doesn't really matter where you allocate the funds; you still have a deficit. So let us not play little political games here. I am very much aware of what this bill was and the less said about it the better.

On the other hand, I want to know what happened within your projections, because if I can recall clearly, last spring and even early last fall, we were hearing how you were bringing in a lot more money than you had predicted. I do not have the quotes here, but you were quoted as saying that on more than one occasion.

Mr. Jelinek: No, you did not hear it from me. You heard it from speculation by the media and by opposition members. In fact, I recall opposition members and the media saying there was going to be a great windfall, that this is a major tax grab, and all those things. Both Mr. Wilson at the time and myself as Minister of National Revenue said no, we still believe this is going to be revenue-neutral. We never said there would be additional revenue coming in from the GST. In fact, we were always trying to put out the fire...

Mrs. Marleau: I beg to differ with you. It wasn't just opposition members who claimed that. They were very much members of your side of the House, and they based the claim on the experience in other countries.

Mr. Jelinek: Could I finish, please?

Mrs. Marleau: Yes.

• 1005

Mr. Jelinek: That could be, and I am not trying to put the blame for those rumours just on the media and the opposition. That was coming also from government side members.

Mrs. Marleau: If I'm not mistaken, you were making those statements also, Mr. Jelinek.

[*Translation*]

M. Jelinek: Eh bien, je ne vais pas prédire le résultat final, car on est toujours en train de calculer les recettes. Comme vous le savez, nous connaîtrons le résultat final à la fin de l'exercice financier et, comme je l'ai dit, on est toujours en train de le calculer. Je veux qu'il soit très clair que nous ne dépasserons pas les recettes nettes projetées de 16,35 milliards de dollars, tel que prévu dans le budget. Elles ne dépasseront pas ce chiffre. En fait, il est possible qu'elles soient légèrement inférieures aux recettes prévues.

Je n'ai pas l'intention de préciser davantage ce chiffre, mais je pense que je peux dire sans risque d'erreur que nous n'atteindrons pas tout à fait les recettes nettes projetées de 16,35 milliards de dollars. Cependant, comme vous le savez, toutes les recettes provenant de la TPS ainsi que tous les profits provenant de la vente de sociétés ou toute contribution des particuliers ou des sociétés à la réduction du déficit iront au service de la dette et au fonds de réduction de la dette.

A la fin de cette séance du comité, je serai à la porte pour recueillir toutes les contributions que les députés voudront bien faire...

Mme Marleau: Monsieur Jelinek, n'insultez pas mon intelligence avec ce projet de loi C-21; c'est une façon très naïve de présenter les choses. Comme vous le savez, si vous dépensez plus que vous ne percevez, peu importe vraiment où les fonds sont affectés; vous avez toujours un déficit. Alors, ne jouez pas avec moi de petits jeux politiques. Je sais exactement en quoi consistait ce projet de loi, et moins on en parle, mieux cela vaut.

D'un autre côté, je veux savoir ce qui est arrivé à vos prévisions, car si je me le rappelle bien, le printemps dernier, et même au début de l'automne dernier, on nous disait que vous alliez chercher beaucoup plus d'argent que vous ne l'aviez prévu. Je ne peux pas citer exactement ce que vous avez dit, mais c'est ce que vous auriez déclaré plus d'une fois.

M. Jelinek: Non, ce n'est pas moi qui ai dit cela. Ce sont les médias et les députés de l'opposition qui faisaient des suppositions. En fait, je me rappelle que les députés de l'opposition et les médias disaient que cette taxe était une véritable manne. M. Wilson, à l'époque, et moi-même en tant que ministre du Revenu national avons dit: non, nous croyons toujours à la neutralité fiscale de cette taxe. Nous n'avons jamais dit que la TPS irait chercher des recettes supplémentaires. En fait, nous étions toujours en train d'essayer d'éteindre le feu...

Mme Marleau: Je me permets de ne pas partager votre avis. Ce n'était pas seulement les députés de l'opposition qui prétendaient cela. Il y avait également des députés du gouvernement qui le disaient, et ils se fondaient sur l'expérience des autres pays.

M. Jelinek: Puis-je terminer, s'il vous plaît?

Mme Marleau: Oui.

M. Jelinek: C'est possible, et je n'essaie pas d'attribuer ces rumeurs uniquement aux médias et à l'opposition. Certains députés du gouvernement étaient également responsables.

Mme Marleau: Si je ne me trompe pas, vous faisiez également des déclarations à cet effet, monsieur Jelinek.

[*Texte*]

Mr. Jelinek: No, I can quite categorically guarantee you that I never said there would be additional revenue. I said there might be additional revenue but there also might be less revenue, that it's too early to tell and we don't know. I never said there would be additional revenue, and I stand by that and will put up my seat to confirm exactly that statement.

The Chairman: There were some timing differences, in the sense that the revenue to some degree came in earlier in the year than was expected.

Mr. Jelinek: Yes, and we explained that as well when we were analysing month-by-month revenue receipts from GST. We had anticipated that the largest number of quarterly filers would wait until the first quarter to submit revenue to the government. As it was, in the first quarter there were more filers who had the right to opt who opted to file monthly. Therefore in the first two months there was more revenue than we had anticipated in that period, but we made it very clear that, as a result of them filing monthly, less revenue would be coming in in the first quarter from the quarterly filers and that it would even itself out, and in fact it did.

The Chairman: What about the number of filers? I'm sorry, I'm interrupting Mrs. Marleau, but it's still on the same topic. You said that 1.7 million businesses were registered. Is that more than you anticipated?

Mr. Jelinek: Yes, it is. It's 100,000 to 150,000 more businesses than we anticipated. We believe that is as a result of people who normally wouldn't have registered for the straight sales tax registering for a value-added tax in order to take advantage of the input tax credits.

Mrs. Marleau: I would venture to say that one of the reasons why you did not come in over budget on your revenue expectations is the severity of the recession.

I'm going to read you an excerpt from an article that appeared in the local paper in my riding on Monday. It says that Sudbury Hydro customers paid more than $4.18 million in GST charges on their electricity bills last year. It says that the GST was promoted as a replacement tax, not as a new tax; however—and I'm quoting the officials from Sudbury Hydro—unlike most other goods, electricity was not subject to the federal manufacturing tax in years past. Therefore the question is, where is the replacement within the community of the $4 million plus that has left it? They go on to say that the federal government received up to $1.2 billion dollars in 1991 by applying the GST to electricity rates throughout the country.

If that's not a windfall for your department, then I don't what is.

[*Traduction*]

M. Jelinek: Non, je peux vous garantir catégoriquement que je n'ai jamais dit qu'il y aurait des recettes additionnelles. J'ai dit qu'il y aurait peut-être des recettes additionnelles, mais que les recettes pourraient également être inférieures, qu'il était trop tôt pour le dire et que nous ne le savions pas. Je n'ai jamais dit qu'il y aurait des recettes additionnelles, et je le réaffirme, et je suis prêt à risquer mon siège pour confirmer exactement cette déclaration.

Le président: Il y a eu certaines différences quant au moment où ces recettes sont rentrées, en ce sens que dans une certaine mesure, elles sont rentrées plus tôt que prévu au cours de l'année.

M. Jelinek: Oui, et nous l'avons expliqué également lorsque nous avons analysé les recettes provenant de la TPS chaque mois. Nous avions prévu que la plus grande partie des déclarants trimestriels attendraient la fin du premier trimestre pour déclarer leurs revenus au gouvernement. En fait, au cours du premier trimestre, davantage de déclarants ont choisi de produire une déclaration mensuelle. Par conséquent, au cours des deux premiers mois, les recettes ont été plus élevées que prévu, mais nous avons dit très clairement que parce que les déclarants avaient choisi de produire une déclaration mensuelle, les recettes provenant des déclarants trimestriels seraient moins élevées au cours du premier trimestre, ce qui égaliserait les choses, et c'est en fait ce qui s'est produit.

Le président: Qu'en est-il du nombre de déclarants? Je suis désolé de vous interrompre, madame Marleau, mais ma question porte sur le même sujet. Vous avez dit que 1,7 million d'entreprises étaient enregistrées. Est-ce plus que ce que vous aviez prévu?

M. Jelinek: Oui. C'est de 100,000 à 150,000 entreprises de plus que ce que nous avions prévu. Nous croyons que c'est parce que certaines entreprises qui ne se seraient pas enregistrées normalement pour la taxe sur les ventes se sont enregistrées pour une taxe sur la valeur ajoutée afin de pouvoir profiter des crédits de taxe sur les intrants.

Mme Marleau: J'oserais même dire que l'une des raisons pour lesquelles vous n'avez pas dépassé les prévisions, c'est la gravité de la récession.

Je vais vous lire un extrait d'un article qui a paru dans le journal local de ma circonscription lundi. On dit que les clients de Sudbury Hydro ont payé plus de 4,18 millions de dollars de TPS sur leurs factures d'électricité l'an dernier. On dit que la TPS a été présentée comme une taxe devant en remplacer une autre, et non pas comme une nouvelle taxe; cependant—et je cite les représentants de Sudbury Hydro—contrairement à la plupart des autres produits, l'électricité n'était pas assujettie à la taxe fédérale sur les ventes des fabricants auparavant. Par conséquent, ma question est la suivante: comment va-t-on compenser cette perte de 4 millions de dollars et plus pour la collectivité? On dit en outre, dans cet article, que le gouvernement fédéral a reçu jusqu'à 1,2 milliard de dollars en 1991 en appliquant la TPS aux tarifs d'électricité dans tout le pays.

Si cela n'est pas une véritable manne pour votre ministère, alors je me demande ce qui peut l'être.

[*Text*]

Mr. Jelinek: Well, I'm surprised that you can pinpoint any specific areas of our society where more money is coming out or less money is coming out. The fact of the matter is—and this is the reality—that in the last year of the federal manufacturers sales tax, $18.5 billion came out of the system, net. Normal, average Canadians paid $18.5 billion in federal manufacturers sales tax in the last year of that tax without even knowing it. This year, even if we reach our projected figure, it'll be $16.35 billion, which is more than $2 billion less that's coming out of the economy. So I can sit here and look you squarely in the eye and tell you that Canadians are paying less in GST than they did under the federal manufacturers sales tax.

You don't have to be a rocket scientist to understand why the GST is so universally disliked. When you take away a 13.5% hidden tax that Canadians were paying without knowing about and come forward with a visible tax, in this case a 7% value-added tax, certainly the average Canadian will be upset about it because he suddenly sees everything he's paying as opposed to when he was not paying it under the manufacturers sales tax. But he's paying less on average—

• 1010

Mrs. Marleau: But Mr. Jelinek—

Mr. Jelinek: —and on top of that—

Mrs. Marleau: Mr. Jelinek, Canadians have been hit really hard by this tax and this is an example—

Mr. Jelinek: —more than seven million Canadians are receiving GST credits on a quarterly basis. In fact, in the next couple of days we are sending out an additional seven million cheques to low and modest income Canadians in the form of GST credits.

Mrs. Marleau: But if the people of Sudbury are paying $4,000,000 in GST on electricity alone, and if you put that across the country, the GST refund doesn't replace what it's costing them.

Mr. Jelinek: How do you explain the fact—

Mrs. Marleau: And I'm telling you right now that this is a new tax on electricity.

Mr. Jelinek: Well, I'm telling you right now that it's not.

Mrs. Marleau: There was very little MST in the electrical bills that these people got. Last year Sudbury Hydro had to increase their rates by 9% because of higher costs, and over and above that people had to pay the 7% GST. No matter which way you look at it, this has been very difficult for Canadians. Canada is a very cold country and the further north you go, the more difficult it is on these people.

Mr. Jelinek: Statistics show that no matter which way you look at it Canadians are paying less in GST than they did under the old tax, because only $16 billion will come out of the GST in its first year, yet $18.5 billion came in from the old manufacturers sales tax.

[*Translation*]

M. Jelinek: Eh bien, je suis surpris de voir que vous pouvez dire exactement qui paie davantage et qui paie moins dans notre société. Le fait est que l'an dernier, la taxe nette sur les ventes des fabricants s'élevait à 18,5 milliards de dollars. Les Canadiens moyens ont payé 18,5 milliards de dollars de taxe sur les ventes des fabricants l'an dernier sans même le savoir. Cette année, même si nous atteignons nos prévisions, ils paieront 16,35 milliards de dollars, ce qui est 2 milliards de dollars de moins qu'ils ne payaient avec la taxe sur les ventes des fabricants. Je peux donc vous regarder directement dans les yeux et vous dire que les Canadiens paient moins de taxe avec la TPS qu'ils n'en payaient avec la taxe sur les ventes des fabricants.

Il n'est pas nécessaire d'être un scientifique pour comprendre pourquoi la TPS est si peu aimée en général. Lorsqu'on enlève une taxe cachée de 13,5 p. 100 que les Canadiens payaient sans même le savoir pour la remplacer par une taxe visible, dans ce cas-ci une taxe sur la valeur ajoutée de 7 p. 100, il est certain que cela contrarie le Canadien moyen, parce que, tout à coup, il voit tout ce qu'il paie, alors qu'il ne pouvait pas le voir auparavant avec la taxe sur les ventes des fabricants. Mais en moyenne, il paie moins...

Mme Marleau: Mais, monsieur Jelinek...

M. Jelinek: ...et en plus...

Mme Marleau: Monsieur Jelinek, cette taxe a frappé les Canadiens très fort, et il s'agit ici d'un exemple...

M. Jelinek: ...plus de 7 millions de Canadiens reçoivent trimestriellement des crédits au titre de la TPS. En fait, au cours des quelques prochains jours, nous allons envoyer 7 autres millions de chèques de crédits au titre de la TPS à des Canadiens à revenu peu élevé et modeste.

Mme Marleau: Mais si les habitants de Sudbury paient 4 millions de dollars de TPS sur l'électricité seulement, et si on transpose cela à l'échelle du pays, le remboursement de la TPS ne remplace pas ce qu'il leur en coûte.

M. Jelinek: Comment expliquez-vous le fait...

Mme Marleau: Et je vous dis maintenant qu'il s'agit d'une nouvelle taxe sur l'électricité.

M. Jelinek: Eh bien, moi je vous dis que ce n'est pas le cas.

Mme Marleau: Il y avait très peu de taxe sur les ventes des fabricants dans les factures d'électricité que recevaient ces gens. L'an dernier, Sudbury Hydro a dû augmenter ses tarifs de 9 p. 100 en raison de coûts plus élevés, et en plus de cette augmentation, les gens ont dû payer 7 p. 100 de TPS. Peu importe comment on voit les choses, cette taxe a été très difficile pour les Canadiens. Le Canada est un pays très froid, et plus vous allez vers le Nord, plus c'est difficile pour les gens.

M. Jelinek: Les statistiques montrent que les Canadiens paient moins de taxe avec la TPS qu'ils n'en payaient avec la taxe sur les ventes des fabricants, car au cours de la première année, la TPS n'ira chercher que 16 milliards de dollars, tandis que la taxe sur les ventes des fabricants allait chercher 18,5 milliards de dollars.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: You might have had a lot less from the old manufacturers sales tax had it been in place this past year—because of the recession. So let's be fair.

Mr. Jelinek: Not by $2 billion.

Mrs. Marleau: How do you know?

Mr. Jelinek: Earlier you said—I didn't respond to it—that we are only reaching $16 billion because of the recession, but the recession was already taken into account in coming forward with those projections of $16.35 billion.

Mrs. Marleau: Are you telling me that you expected the recession to be as severe as it was?

Mr. Jelinek: No.

Mrs. Marleau: Obviously not, because your finance minister certainly didn't have it in his projections last year.

Mr. Jelinek: We didn't expect it to be as severe and as long, and that's probably why we're not going to reach the $16.35 billion.

Mrs. Marleau: I want to switch topics now. I want to go to the fact that since the implementation of the GST the underground economy has flourished, so that rather than catching all the people who evade taxes, in actual fact you've now made dealing in cash the thing to do.

It's especially hard in the building trades and the home renovation area. I'm told that you can now purchase just about anything for cash, minus GST and PST, and that it is a serious problem. Are you going to do anything to address this problem? We have the GST, but if people don't pay their fair share then those who are left have to pay more.

Mr. Jelinek: The underground economy has been a serious problem since the day taxation came into being. This is nothing new. In fact, the underground economy has existed with sales taxes, whether they be the old federal manufacturers sales tax or provincial sales taxes and other taxes, since day one.

The difference with a value-added tax, and the reason that we had more registrants than anticipated, is that in fact many—not all, but many—businesses or individuals who previously operated underground came up from underground, as was the experience in New Zealand, in order to take advantage of the input tax credit.

You mentioned building contractors and those who repair houses. A guy who in the past would have been there to repair houses and paint your house and put little additions on it and so on, perhaps would have been operating in the underground economy. Perhaps there are some, and I admit there are some that continue to do so today.

• 1015

But many have come up from underground because prior to the value-added tax that individual could not write off his truck, the repairs, his gasoline, the purchase of a ladder and paint and brushes and the equipment he needed to write off,

[*Traduction*]

Mme Marleau: Vous auriez peut-être été chercher moins d'argent avec la taxe sur les ventes des fabricants si elle avait été en vigueur au cours des 12 derniers mois... en raison de la récession. Soyons justes.

M. Jelinek: Pas 2 milliards de dollars de moins.

Mme Marleau: Comment le savez-vous?

M. Jelinek: Tout à l'heure vous avez dit—et je ne vous ai pas répondu—que nous n'allons chercher que 16 milliards de dollars en raison de la récession, mais nous avions déjà tenu compte de la récession lorsque nous avons fait ces prévisions de 16,35 milliards de dollars.

Mme Marleau: Êtes-vous en train de me dire que vous vous attendiez à ce que la récession soit aussi grave?

M. Jelinek: Non.

Mme Marleau: De toute évidence non, car votre ministre des Finances ne l'avait certainement pas prévue l'an dernier.

M. Jelinek: Nous n'avions pas prévu qu'elle serait aussi grave ni aussi longue, et c'est sans doute pour cette raison que nous n'atteindrons pas les 16,35 milliards de dollars.

Mme Marleau: J'aimerais maintenant aborder une autre question. Depuis l'entrée en vigueur de la TPS, l'économie parallèle est en plein essor, de sorte que plutôt que d'attraper tous ceux qui fraudent le fisc, en fait vous avez encouragé les gens à payer en espèces.

C'est particulièrement difficile dans les secteurs du bâtiment et de la rénovation domiciliaire. On me dit qu'il est pratiquement possible d'acheter aujourd'hui n'importe quoi si on paie en espèces, sans payer de TPS ni de taxe de vente provinciale, et c'est un grave problème. Allez-vous faire quelque chose pour régler ce problème? Nous avons la TPS, mais si certaines personnes ne paient pas leur juste part, d'autres devront payer davantage.

M. Jelinek: L'économie parallèle est un grave problème depuis que les taxes existent. Ce n'est pas nouveau. En fait, l'économie parallèle existait avec les taxes sur les ventes, que ce soit l'ancienne taxe fédérale sur les ventes des fabricants ou les taxes de vente provinciales ou d'autres taxes, depuis le premier jour.

La différence avec une taxe sur la valeur ajoutée, et la raison pour laquelle davantage de gens que prévu se sont inscrits, c'est qu'en fait un bon nombre d'entreprises ou de particuliers—pas tous, mais un bon nombre—qui fonctionnaient auparavant au noir ont décidé de fonctionner au grand jour, comme cela a été le cas en Nouvelle-Zélande, afin de se prévaloir du crédit de taxe sur les intrants.

Vous avez mentionné les constructeurs et ceux qui réparent les maisons. Par le passé, le type qui venait réparer ou peindre votre maison ou y faire d'autres petits travaux travaillait peut-être au noir. Il y en a peut-être, et j'admets qu'il y en a qui continuent de le faire aujourd'hui.

Mais bon nombre d'entre eux ne le font plus, car avant l'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée, le travailleur ne pouvait pas amortir son camion, les réparations, l'essence, l'achat d'une échelle et de pinceaux,

[*Text*]

and therefore he could operate underground without any negative repercussions for himself unless he got caught. With implementation of the value-added tax known as the GST, that same individual can now write off his expenses: his truck, his gasoline, his ladder, brush, and paints. At the end of the day he is going to be better off collecting and remitting the tax and being able to get the input tax credit.

Therefore, along the same lines as the New Zealand experience, we believe that although the underground system is still there, as it was before, and will always be, to some extent, there is less of it with the introduction of the value-added tax than previously would have been the case.

Finally on this point, later on this year, if there are people—and I admit fully there are people operating underground—in our cross-references with taxation and with audits and other instruments that are available to us, we will be able to pinpoint many of those who are already there, because from the taxation side we would have records, we would have records of purchases, of supplies, and other things, and by cross-referencing them we would be able to get a handle on much of this.

But I am not going sit here naïvely and pretend there is no underground economy. There is, there always was, and there always will be. But I think there is less of it now than before the implementation of the value-added tax.

Mrs. Marleau: I believe there is more; and it is not based on whether they have registered or not. Many of them have registered. What they do is they do some of their business for cash and they do the rest where they can claim their expenses and their tax rebates. That is the reason why you hear everywhere... I did a TV show not long ago, and one of the interviewers actually said to me, you can buy anything in this town for cash, so people can evade the GST. When I tried to get back at him and ask him whether he was doing this, of course he backed off.

But I am sure some of the local people are behaving in that way. I do not have proof, because I do not function in that manner, but it seems to me it has almost made it legitimate to try to beat the taxman. It is more acceptable than it was. When you hear people such as this person who was interviewing me, a leading member of the community, make that kind of statement, you tend to wonder what is happening in the minds of people.

So there are a lot more of these transactions. You may be able to catch some, but many of them you will not.

The other thing happening is that some people just have not registered for the GST and they have not been caught yet. I am talking about fairly big businesses. What kind of program have you put in place to make sure everyone, everywhere, is complying?

[*Translation*]

de peinture, et du matériel dont il avait besoin, et par conséquent il pouvait travailler au noir sans que cela ait des répercussions négatives pour lui, à moins qu'il ne se fasse prendre. Avec l'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée, connue sous le nom de TPS, cette même personne peut maintenant amortir ses dépenses: son camion, son essence, son échelle, ses pinceaux et sa peinture. En fin de compte, il est plus avantageux pour lui de percevoir et de verser la taxe et de pouvoir obtenir le crédit de taxe sur les intrants.

Par conséquent, comme cela a été le cas en Nouvelle-Zélande, nous croyons que même si l'économie parallèle existe toujours, comme elle existait auparavant et comme elle existera toujours, dans une certaine mesure, elle est moins importante qu'auparavant grâce à l'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, plus tard cette année, si nous constatons, grâce à notre système de recoupement du fisc et des vérifications et grâce à d'autres instruments dont nous disposons, que les gens travaillent au noir—et j'admets qu'il en existe—nous pourrons déterminer combien il en existe, car le fisc a des registres des achats, des fournitures, etc., et grâce à notre système de recoupement, nous pourrons découvrir ceux qui travaillent au noir.

Mais je ne suis pas assez naïf pour prétendre qu'il n'y a pas d'économie parallèle. Elle existe, elle a toujours existé, et elle existera toujours. Mais je pense qu'elle est moins importante aujourd'hui qu'avant l'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée.

Mme Marleau: Je pense qu'elle est plus importante; et cela n'a rien à voir avec le fait qu'ils se sont inscrits ou non. Ils font une partie de leurs transactions sous la table et le reste au grand jour, ce qui leur permet d'amortir leurs dépenses et de demander leur ristourne. C'est pourquoi on entend partout... J'ai fait une émission de télévision il n'y a pas très longtemps, et l'un des interviewers m'a dit que dans cette ville, on peut acheter n'importe quoi si on paie en espèces, évitant ainsi de payer la TPS. Lorsque j'ai essayé de lui demander si c'est ce qu'il fait, naturellement il n'a pas insisté.

Mais je suis certaine que des gens du coin le font. Je n'ai pas de preuves, car je ne fonctionne pas de cette façon, mais il me semble que cela a presque rendu légitime le fait que l'on essaye de frauder le fisc. C'est plus acceptable que ce ne l'était. Lorsqu'une personne comme celui qui m'interviewait, un membre important de la collectivité, déclare ce genre de choses, on se demande ce que les gens pensent.

Ce genre de transactions sont donc de plus en plus fréquentes. Vous réussissez peut-être à attraper certains fraudeurs, mais il y en a beaucoup que vous n'attraperez pas.

Une autre chose qui se produit, c'est que certaines personnes ne se sont pas inscrites aux fins de la TPS et ne se sont pas fait coincer encore. Je veux parler d'entreprises assez importantes. Quel type de programme avez-vous mis en place pour vous assurer que tout le monde, partout, paie la TPS?

[*Texte*]

Mr. Jelinek: It would be pretty hard for a big business to operate in today's society without registering for the GST and collecting and paying their share of the GST, because of the number of transactions and the type of transactions a larger business would have to undertake.

But I may ask Mike Burpee, who is the acting assistant deputy minister of the GST and who worked side by side with Dick Fulford, to give you a specific answer to the last part of your question.

Mr. Mike Burpee (Acting Assistant Deputy Minister, Excise—GST, Revenue Canada): We have a program we call the registration identification program, which we are now starting in our offices across the country and in which we take local information from the municipal organizations and provincial organizations and so on on their membership. We use municipal registries. We compare those against our registration lists, and those that don't appear we visit to see why they haven't registered or if we have them registered under another name. It is quite a proactive program and is starting to identify, in a number of areas, some people who have not registered.

• 1020

Mrs. Marleau: Is it possible for someone to be in business, to be collecting the GST and not to have registered with you and just be keeping the income from their collections, especially in the very high labour intensive area where there would be less rebates in terms of parts?

Mr. Burpee: If they knew how to set up their invoices and the type of number that we use for registration, I suppose it is possible for someone to do that. It is also quite possible for them to get caught doing that because we certainly encourage people who are in any way suspicious to contact our local offices and ask if a company is registered. We check that way.

Mrs. Marleau: Thank you. One last question. I am going to ask you Mr. Minister, just how much movement there has been on the harmonization of the two taxes in recent months. I am going to ask you that particularly because in the House of Commons over the last few days the NDP seem to be very nervous about harmonization, and I am wondering if there has been any movement at all with some of the NDP-controlled provinces such as Ontario.

I couldn't help but be shocked this week when the NDP went on a real tirade against harmonization. I know that Quebec is now coming on side but I don't know of the other ones, so perhaps you could update us on that.

[*Traduction*]

M. Jelinek: Il serait assez difficile pour une grosse entreprise de fonctionner dans la société d'aujourd'hui sans être inscrite aux fins de la TPS et sans percevoir et payer sa part de TPS, en raison du nombre de transactions et du type de transactions que doit faire une grande entreprise.

Mais j'aimerais demander à Mike Burpee, qui est sous-ministre adjoint intérimaire, TPS, et qui a travaillé au côté de Dick Fulford, de vous donner une réponse bien précise à la dernière partie de votre question.

M. Mike Burpee (sous-ministre adjoint intérimaire, Accise—TPS, Revenu Canada): Nous avons un programme que nous appelons programme d'identification des inscriptions et que nous sommes en train de mettre sur pied dans nos bureaux dans tout le pays afin d'aller chercher des renseignements au niveau local auprès des organismes municipaux et provinciaux au sujet de leurs membres. Nous utilisons les registres municipaux. Nous les comparons à nos listes d'inscription et nous rendons visite aux entreprises qui n'y figurent pas pour leur demander pourquoi elles ne se sont pas inscrites, ou encore si elles se sont inscrites sous une autre raison sociale. C'est un programme tout à fait proactif, qui nous permet de retracer, dans nombre de régions, des entreprises qui ne sont pas inscrites.

Mme Marleau: Est-il possible qu'une entreprise ne soit pas inscrite, mais perçoive la TPS et empoche les recettes, particulièrement dans les secteurs d'activité à fort coefficient de main-d'oeuvre qui auraient droit à des remises moins élevées sur les pièces?

M. Burpee: Si ces entreprises savaient comment présenter leurs factures et quel genre de numéros d'inscription nous utilisons, j'imagine qu'elles pourraient le faire. Il est tout aussi possible que ces entreprises se fassent prendre la main dans le sac, parce que nous encourageons tous ceux qui ont des soupçons à communiquer avec nos bureaux locaux pour demander si une entreprise est inscrite. C'est une façon pour nous de vérifier.

Mme Marleau: Merci. Une dernière question. J'aimerais savoir, monsieur le ministre, quels progrès ont été réalisés ces derniers mois au chapitre de l'harmonisation des deux taxes. Je vous pose cette question tout particulièrement parce que ces derniers jours, à la Chambre des communes, les néo-démocrates semblaient très soucieux de l'harmonisation, et je me demande s'il y a eu des progrès dans les négociations avec certaines provinces qui ont un gouvernement néo-démocrate, comme l'Ontario.

Je n'ai pas pu m'empêcher d'être abasourdie cette semaine quand les néo-démocrates se sont lancés dans une vraie tirade contre l'harmonisation. Je sais que le Québec a maintenant accepté l'harmonisation, mais je ne sais pas ce qu'il en est des autres provinces, et j'aimerais que vous nous fassiez une mise à jour de la situation.

[*Text*]

Mr. Jelinek: I would be happy to do that. I can say at the outset that I am disappointed it is taking this long for the provinces to see the light of day and to realize that it is only common sense to have one tax, one system. That of course was our initial objective, our initial goal, and frankly we had hoped that the provinces would be on board faster than what we are seeing today.

I was particularly disappointed in the Province of Saskatchewan reversing a decision by the previous government to move ahead, which would have benefited that province tremendously from a competitiveness standpoint, as well as from a revenue standpoint, as well as from a fairness standpoint. I would foresee that province would see the need and the benefits to its businesses, to its consumers, to its economy, and go back to the drawing board and move in the direction of harmonization.

Having said that, I am confirming that Quebec is coming on board as of July 1 of this year, in a few months. Consultations, both at the officials' level as well as the ministerial level—my level and ministers of finance and others—continue with pretty well every province and there appears to be movement in that direction by some. I don't want to single them out because I don't want to put undue pressure on them. Those are decisions that are left in the hands of the provincial governments and I really don't want to put pressure on them.

I will single out Ontario, not to put pressure on Ontario, only because... It is a public document that was tabled when Mr. Rae went on province-wide television a few months ago, I think it was, in the Ontario fiscal outlook document entitled "Meeting the Challenges". This is an NDP document that states among other things that—

Mr. Langdon (Essex—Windsor): It is a government document.

Mr. Jelinek: You are right. The government happens to be NDP, but it is a government document and is says here, among other things:

> Another key difference is the taxation of business [in the province]. The GST, by providing business input tax credits, has basically exempted business from federal sales tax, while Ontario's RST taxes some business inputs...

Right. That is why a value-added tax is so beneficial to businesses.

• 1025

I was delighted to see, under key considerations of this document, that the document says "broadening the sales tax base", in other words harmonization, "could improve economic efficiency", and this, I understand, is still under consideration. Mr. Langdon will probably dump cold water on it, but so be it. The document, under key consideration, says that this is under consideration, and it concludes by saying that the provincial sales tax changes are a possibility some time down the road.

[*Translation*]

M. Jelinek: J'en serais ravi. Je peux dire dès le départ que je suis déçu du temps que les provinces mettent à comprendre qu'il est beaucoup plus sensé d'avoir une seule taxe, un seul régime. Bien entendu, c'était là notre objectif initial, et j'avoue bien franchement que nous avions espéré des provinces qu'elles se rallient beaucoup plus facilement que ce n'est le cas.

J'ai été particulièrement déçu quand la Saskatchewan a renversé une décision prise par le gouvernement précédent en faveur de l'harmonisation, ce qui aurait été très avantageux pour cette province au plan de la compétitivité, des recettes et de l'équité. J'avais imaginé que la province constaterait que l'harmonisation serait avantageuse pour ses entreprises, ses consommateurs et son économie et qu'elle ferait le nécessaire.

Cela étant dit, je peux vous confirmer que le Québec procédera à l'harmonisation dans quelques mois, à compter du 1er juillet de cette année. Par ailleurs, les consultations au niveau des fonctionnaires et au niveau des ministres des Finances se poursuivent avec la quasi-totalité des provinces, et certaines semblent plus disposées à accepter l'harmonisation. Je ne veux pas les nommer, pour éviter d'exercer sur elles des pressions indues. Ces décisions appartiennent aux gouvernements provinciaux, et je ne souhaite pas exercer de pressions sur eux.

Je nommerai toutefois l'Ontario, non pas pour exercer des pressions sur son gouvernement, mais parce que... Il s'agit d'un document rendu public par M. Rae lorsqu'il s'est adressé aux habitants de sa province à la télévision il y a quelques mois pour présenter le document du gouvernement sur les perspectives budgétaires, intitulé *Meeting the Challenges*. Il s'agit d'un document du NPD qui dit, entre autres choses...

M. Langdon (Essex—Windsor): C'est un document du gouvernement.

M. Jelinek: Vous avez raison. Il se trouve que le gouvernement est néo-démocrate, mais c'est un document du gouvernement qui dit, entre autres choses:

> Une autre différence clé touche à l'imposition des entreprises dans la province. La TPS, grâce aux crédits d'impôt sur les intrants commerciaux, exempte essentiellement les entreprises de la taxe de vente fédérale, tandis que l'Ontario prélève des taxes de vente sur certains intrants commerciaux.

C'est juste. Voilà pourquoi une taxe sur la valeur ajoutée est si avantageuse pour les entreprises.

Dans ce document, j'ai été ravi de voir, dans les considérations clés, qu'on dit que «l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente», autrement dit l'harmonisation, «pourrait améliorer l'efficacité économique». Je crois savoir que le gouvernement n'a pas écarté l'idée de l'harmonisation. M. Langdon dira probablement le contraire; libre à lui. Le document, dans les «considérations clés», dit que le gouvernement envisage l'harmonisation, mais conclut en ajoutant que les régimes de la taxe de vente provinciale pourraient être modifiés à l'avenir.

[*Texte*]

I would want to impress upon Mr. Rae and Mr. Langdon and all others, you don't have to be a fan of a value-added tax or a fan of the GST to realize the positive impact on the economy of a province from a competitiveness standpoint, the positive impact to its businesses and to its consumers by harmonizing. You don't have to come out and wave flags saying that the GST is great, we are harmonizing with it; you can continue to criticize the GST. But for goodness' sake, the message is see the common-sense approach by having one tax, one system, and eliminating the overlap and duplication of collections and services that are a tremendous reduction in cost to both levels of governments, to businesses, and thereby to the consumer. That is a constant message between the federal government and the provinces, and I am pleased to say that most of the provinces have not closed their door on harmonization. We are still hopeful that harmonization will take place, and I hope it happens sooner rather than later.

Mrs. Marleau: I was in the House of Commons last night during private members' hour and there was a private member's bill. I can't tell you the number that was discussed last night. They were talking about increasing for a number of goods—and I don't know the terminology—the 48-hour stay in the U.S. I think it had to do with milk and eggs and a number of other farm products. If this passes, would you accept implementing this kind of a measure at customs?

Mr. Jelinek: We administer whatever laws of Parliament come out. Clearly, we would—

Mrs. Marleau: But would you think this is a good idea? I am asking you because I will have to vote on this thing, and so will you for that matter.

Mr. Jelinek: I would have to study the bill in more detail to make a more definitive statement on it. But I repeat what I said in my opening remarks. We are open to any suggestions, and I will be very happy to look at this.

Mrs. Marleau: The first hour of debate on that private member's bill happened last night, and it will be a votable bill. I believe it was presented by a member from your side. I thought it made a lot of sense. I was wondering how you felt about it.

Mr. Jelinek: I am aware of it, but I haven't had the opportunity to analyse in detail the implications it would have on our department. Anything that will improve the situation is a step in the right direction. And this may be another step in the right direction. But I reserve a definitive decision on this—

The Chairman: I am going to suggest you will want to reserve comment on it, having a rough idea of what it is all about.

Mr. Langdon.

Mr. Langdon: Thanks, Mr. Chairman. I welcome the minister here this morning. It is an especially appropriate morning for him to be here, just after the announcements of the first retreat in the government's budget approach.

[*Traduction*]

Je tiens à souligner, pour la gouverne de M. Rae, de M. Langdon et de tous les autres, qu'il n'est pas nécessaire d'être un chaud partisan d'une taxe sur la valeur ajoutée ou de la TPS pour comprendre que l'harmonisation peut avoir sur l'économie d'une province des effets très bénéfiques pour la compétitivité, les entreprises et les consommateurs. Ce n'est pas nécessaire d'emboucher la trompette pour vanter les mérites de la TPS et de l'harmonisation; vous pouvez continuer à critiquer la TPS, mais pour l'amour de Dieu, comprenez qu'il est beaucoup plus sensé d'avoir une seule taxe et un seul régime et d'éliminer le double emploi et le recoupement des services de perception et de traitement, qui imposent des coûts appréciables aux deux ordres de gouvernement, aux entreprises et, partant, aux consommateurs. Le gouvernement fédéral s'évertue à le faire comprendre aux provinces, et je suis ravi de dire que la plupart des provinces n'ont pas exclu définitivement la possibilité de l'harmonisation. Nous continuons d'espérer que cette harmonisation se fera, et j'espère que ce sera plus tôt que plus tard.

Mme Marleau: J'étais à la Chambre des communes hier soir pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés, pendant le débat sur un projet de loi d'initiative parlementaire. Je ne saurais vous dire le numéro de ce projet de loi. Il s'agissait d'augmenter le nombre de marchandises pouvant être rapportées au Canada en franchise après un séjour de 48 heures aux États-Unis. Je sais qu'il était question de lait, d'oeufs et de certains autres produits agricoles. Si ce projet de loi est adopté, accepteriez-vous d'appliquer cette mesure aux postes de douane?

M. Jelinek: Nous appliquons toutes les lois adoptées par le Parlement. Manifestement, nous...

Mme Marleau: Mais pensez-vous que c'est une bonne idée? Je vous pose la question parce que je devrai voter sur ce projet de loi, comme vous d'ailleurs.

M. Jelinek: Il me faudrait examiner le projet de loi plus en détail avant de me prononcer. Je répète toutefois ce que j'ai dit dans mon exposé liminaire. Nous sommes prêts à accepter toutes les suggestions, et je me ferai un plaisir d'examiner ce projet de loi.

Mme Marleau: La première heure du débat sur ce projet de loi d'initiative parlementaire s'est déroulée hier soir, et le projet de loi pourra faire l'objet d'un vote. Il me semble qu'il est parrainé par un député de votre parti. Cette mesure m'a semblé tout à fait sensée. J'aurais aimé connaître votre sentiment.

M. Jelinek: J'en suis conscient, mais je n'ai pas eu l'occasion d'analyser en détail les répercussions qu'il pourrait avoir sur mon ministère. Tout ce qui pourrait améliorer la situation est un pas dans la bonne direction. Cette mesure législative pourrait être un autre pas dans la bonne direction. Toutefois, je réserve ma décision jusqu'à ce que...

Le président: Comme je sais un peu de quoi il s'agit, j'imagine que vous ne voudrez pas vous prononcer.

Monsieur Langdon.

M. Langdon: Merci, monsieur le président. J'aimerais souhaiter la bienvenue au ministre ce matin. Il est tout à fait opportun qu'il comparaisse ce matin, puisqu'on vient d'annoncer le premier recul du gouvernement par rapport aux mesures du budget.

[*Text*]

I would like to ask first what estimate the Department of National Revenue has of the amount of revenue that will be lost by the decision not to put into effect the excise tax on exported tobacco products for sale in duty-free shops.

Mr. Jelinek: I would be remiss if I didn't respond to Mr. Langdon's accusation that this is a first retreat on the budget. First of all, this was not a budgetary measure. But more importantly it is not a retreat at all.

• 1030

When I announced the implementation of the $8 per carton export tax on cigarettes on February 12, I made it very clear, and I am on record as saying so, that if we, with the tobacco industry, could find a mechanism that would allow the tobacco companies, in conjunction with the government, to track the sale of those cigarettes to legitimate sales organizations and eventually to legitimate retail store shelves, we would exempt the tax.

Since February 12, the tobacco industry representatives have come to the table, which they did not do in previous years. They came forward with concessions that allowed us to reach an agreement where, as I announced yesterday, tracking will take place. Whether the tobacco products are for duty free shops or for export, they are going to be clearly marked and identified on the side of each individual package. Most importantly, the tobacco industry agreed to mark serialized identification codes on the cartons to be able to trace them through the system.

Finally, they gave us a commitment that they would make every effort to make sure all of their sales would go through legitimate organizations outside of this country.

From February 12 until yesterday we were able to achieve what we were unable to achieve prior to February 12.

The law enforcement agencies, customs included, now have a mechanism to be able to not only trace the sale of these tobacco products, but identify, apprehend and convict the criminal element that has been involved in the illegitimate sale of these products in the past.

To answer the latter part of your question, there will be no revenue losses. The new markings will enable law enforcement agencies such as the RCMP to trace, apprehend and seize appropriate amounts of tobacco products smuggled into Canada. That will save what would have been lost in revenue from the elimination of the $8 export tax.

We had predicted that without any new initiatives there would be $150 million in revenue from that export tax to the government. It is now estimated, and there was a lot of work put into this, that as a result of these new initiatives, we will save approximately the same amount in terms of lost revenue. It is not going to cost the government anything.

[*Translation*]

J'aimerais d'abord demander quelle estimation le ministère du Revenu national a faite du manque à gagner qui résultera de la décision de ne pas prélever la taxe d'accise sur les produits du tabac exportés destinés à la vente dans les boutiques hors taxe.

M. Jelinek: J'aurais tort de ne pas réagir à l'accusation de M. Langdon, selon qui c'est un premier recul par rapport aux décisions annoncées dans le budget. D'abord, il ne s'agissait pas d'une mesure budgétaire. Par ailleurs, et c'est plus important encore, nous ne faisons pas marche arrière.

Quand j'ai annoncé, le 12 février, l'imposition d'une taxe de 8$ sur chaque cartouche de cigarettes destinée à l'exportation, j'ai dit très clairement, et c'est du domaine public, que si nous pouvions, en collaboration avec le secteur du tabac, trouver un mécanisme qui permettrait aux fabricants, de concert avec le gouvernement, de vérifier que ces cigarettes se retrouvent bien entre les mains d'organismes de vente légitimes et, finalement, sur les rayons de magasins de détail légitimes, nous les exempterions de cette taxe.

Depuis le 12 février, les représentants du secteur du tabac ont accepté de négocier avec nous, ce qu'ils avaient refusé auparavant. Ils nous ont proposé des concessions qui nous ont permis d'en arriver à une entente sur le dépistage, comme je l'ai annoncé hier. Les produits du tabac destinés aux boutiques hors taxe ou à l'exportation porteront sur chaque emballage une mention très claire. Ce qui est plus important encore, les producteurs ont accepté d'apposer des codes d'identification en série sur les cartouches, de sorte qu'il sera possible de suivre leur progression dans le système.

Enfin, ils se sont engagés à faire tout leur possible pour veiller à ce que leurs produits soient écoulés par des organismes légitimes à l'extérieur du Canada.

Entre le 12 février et hier, nous avons réussi à obtenir ce qui nous avait été refusé jusqu'au 12 février.

Les organismes responsables de l'application de la loi, y compris les douanes, disposeront maintenant d'un mécanisme qui leur permettra non seulement de suivre à la trace les produits du tabac, mais aussi de repérer, d'arrêter et de faire condamner les éléments criminels impliqués dans la vente illégale de ces produits dans le passé.

En réponse à la deuxième partie de votre question, je dirai qu'il n'y aura pas de manque à gagner. Les nouvelles mentions permettront aux organismes d'application de la loi, comme la GRC, de repérer et de saisir les produits du tabac qui entrent en contrebande au Canada. Cela compensera les recettes auxquelles nous renonçons en supprimant la taxe de 8$ à l'exportation.

Nous avions prévu que sans nouvelle initiative, le gouvernement tirerait 150 millions de dollars de recettes de cette taxe à l'exportation. Nous calculons maintenant—et nous avons fait des analyses approfondies—que ces nouvelles initiatives nous permettront d'économiser des sommes à peu près équivalentes aux recettes qu'aurait rapportées la taxe. Il n'en coûtera rien au gouvernement.

[*Texte*]

This is not a revenue issue nor a health issue. The Government of Canada continues to maintain its policy of anti-smoking in terms of education programs and other programs through the Department of National Health and Welfare. This is an anti-smuggling initiative, and one must not try to differentiate between the anti-smuggling initiative and other elements of the tobacco industry.

Mr. Langdon: What took place yesterday is none of those things. It was yet another victory by the tobacco lobby in this country. I am sure it involved considerable direct lobbying by the companies. It also involved putting pressure on the government by refusing to enter into any contracts with tobacco growers from southwestern Ontario, for instance. Those tobacco growers in turn put considerable pressure on Conservative members of Parliament from that area. It involved protests here in Ottawa by tobacco workers in the industry, and in turn pressure that those workers put on Conservative Members of Parliament who represent them in the cities of Montreal and Guelph.

• 1035

It seems to me that one had a very successful, concerted, and dramatic demonstration of the power of the tobacco companies in Canada. We can trace the consequences of this, which I suspect will include losses in revenue, but we can argue about that.

What I'm also interested in is the impact on consumption of cigarettes by Canadians, because it's no secret that we're also talking about a major cross-border shopping incentive whereby Canadians go across the border, they purchase Canadian cigarettes, they bring those Canadian cigarettes back duty free, or they bring them back in somewhat larger quantities and successfully smuggle them through the border. The consequence is that the increases in taxes taking place in Canada, in attempts to reduce what is a serious health concern, something that has tremendous cost implications for our medicare system, will be short circuited due to the fact that this tax has been eliminated. Did you or your department, or the Department of Health and Welfare, do studies of what this would mean for the consumption of cigarettes by Canadians?

Mr. Jelinek: The answer is yes.

Mr. Langdon: What did you discover?

Mr. Jelinek: Going back to the beginning of your statement, Mr. Langdon, you suggested that there was a retreat and that there was a cave-in. I am just paraphrasing. You may suggest what you want to suggest. The fact of the matter is that if there were any concessions given by anyone, they were by the tobacco manufacturers, concessions that we've been asking for—

Mr. Langdon: In order to escape $250 million in tax.

Mr. Jelinek: —concessions that we've been seeking for years. It was the $8 export tax that brought the tobacco manufacturers finally to the table and allowed us to get from them what we had been trying to get for years, which will go a long way towards reducing—never eliminating—the smuggling of tobacco back into this country. You're right about protesters, about workers coming on the Hill. If memory serves me right, if not officially at least

[*Traduction*]

Il ne s'agit pas ici d'une question de recettes ou de santé. Le gouvernement du Canada maintient sa politique de lutte contre le tabagisme et ses programmes d'éducation ou autres qui relèvent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être. Il ne s'agit pas d'une initiative de lutte contre la contrebande, et il ne faut pas tenter d'établir de distinction entre la lutte contre la contrebande et les autres dossiers liés au tabac.

M. Langdon: Ce qui a été annoncé hier n'est rien de tout cela. C'est une autre victoire pour le lobby du tabac dans ce pays. Je suis convaincu que les fabricants se sont adonnés à des activités de lobbying intenses. Ils ont exercé des pressions sur le gouvernement en refusant de signer des contrats avec les tabaculteurs du Sud-Ouest de l'Ontario, par exemple. A leur tour, ces tabaculteurs ont exercé de lourdes pressions sur les députés conservateurs de la région. Les travailleurs du secteur du tabac ont organisé des manifestations ici, à Ottawa, et ont exercé des pressions sur les députés conservateurs des villes de Montréal et de Guelph qui les représentent.

À mon avis, nous avons assisté à une démonstration très réussie, concertée et dramatique du pouvoir des fabricants de produits du tabac au Canada. Nous pourrons en mesurer les conséquences, parmi lesquelles il y aura sans doute des pertes de recettes, mais nous pouvons en débattre.

J'aimerais aussi savoir quelle incidence cela aura sur la consommation de cigarettes par les Canadiens, puisque nous savons tous que cela constitue un encouragement important aux achats transfrontaliers, les Canadiens traversant la frontière pour acheter des cigarettes canadiennes qu'ils rapportent au pays en franchise ou qu'ils rapportent en quantité plus considérable par la filière de la contrebande. Par conséquent, l'augmentation des taxes au Canada, destinée à réduire l'ampleur d'une menace pour la santé qui impose des coûts énormes au régime d'assurance-maladie, sera sans effet en raison de l'élimination de cette taxe. Votre ministère, ou le ministère de la Santé et du Bien-être social, a-t-il fait des études pour déterminer quelle incidence cela aura sur la consommation de cigarettes par les Canadiens?

M. Jelinek: Oui.

M. Langdon: Qu'avez-vous découvert?

M. Jelinek: J'aimerais revenir à votre préambule, monsieur Langdon. Vous avez dit que nous faisions marche arrière et que nous avions cédé aux pressions. Je paraphrase. Vous pouvez y donner l'interprétation que vous voulez. Le fait est que ce sont les fabricants de produits du tabac qui ont fait des concessions, concessions que nous réclamions depuis...

M. Langdon: Pour échapper à une taxe qui leur aurait coûté 250 millions de dollars.

M. Jelinek: ...depuis des années. C'est cette taxe de 8$ à l'exportation qui a enfin convaincu les fabricants de produits du tabac de l'opportunité de négocier et qui nous a permis d'obtenir d'eux ce que nous réclamions depuis des années. Ces concessions contribueront sensiblement à réduire—sans jamais l'éliminer—la contrebande des cigarettes rapportées au Canada. C'est vrai que les travailleurs du secteur du tabac sont venus manifester sur la Colline. Si ma mémoire est

[*Text*]

unofficially—maybe you can enlighten the committee on this—the New Democratic Party was supporting those workers on the elimination of the $8 tax. I'm wondering whether you're whistling out of both sides of your mouth—

Mr. Langdon: Let me make it quite clear, since you raised that question—

Mr. Jelinek: —in saying that you're supporting—

Mr. Langdon: —that the New Democratic Party caucus took a conscious decision—

Mr. Jelinek: Let me finish, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: —not to participate at all in any support of that demonstration.

Mr. Jelinek: I expected you to say that, but I—

Mr. Langdon: It happens to be true.

Mr. Jelinek: —saw that there was unofficial support there from the various parties.

Mr. Langdon: Not unofficial or official.

Mr. Jelinek: Now, having said all of that, they made it very clear that if there was a cave-in by anyone, it was by the tobacco industry, and I'm not suggesting they caved in. They co-operated. In fact, for the benefit of the committee and the record and the media that are here, I withdraw the words "cave-in by the tobacco companies". They didn't cave in, but they began to co-operate, and their co-operation goes a long way towards giving the necessary tools not only to customs, but more importantly to the RCMP and other law enforcement agencies, to allow them not only to track, but to apprehend and convict, and therefore reduce dramatically the amount of tobacco products that are smuggled into Canada.

• 1040

What will this do insofar as increasing the use of smoking in Canada? We believe it will decrease it, because tobacco products that are smuggled and sold under the table are sold more cheaply to the consumer than those sold legitimately.

There are two problems with that. First of all, there is a revenue loss by selling an under-the-table tobacco product to consumers with no excise tax or additional taxes on it. That is where it evens out to the $150 million we would have got on the other side of the ledger. More importantly, having a cheaper product encourages more Canadians, particularly those with low incomes—and this is where the biggest problem is—to smoke more freely. By putting a curb on this terrible wave of tobacco smuggling, we believe there is going to be a slight reduction, but certainly not an increase in the use of tobacco products in Canada.

As far as your statement about encouraging cross-border shopping is concerned, this is absolute nonsense, and I think you know that. The duty-free shops in this overall package have agreed to limit their sales to one carton per individual.

[*Translation*]

fidèle, le Nouveau Parti démocratique a appuyé officieusement, sinon officiellement, ces travailleurs qui réclamaient le retrait de cette taxe de 8$. Je me demande si vous accordez vos actes à vos vertueuses paroles...

M. Langdon: Permettez-moi d'être très clair, puisque vous soulevez la question...

M. Jelinek: ...lorsque vous dites appuyer...

M. Langdon: ...et de dire que le caucus du Nouveau Parti démocratique a pris délibérément la décision...

M. Jelinek: Permettez-moi de terminer, monsieur Langdon.

M. Langdon: ...de n'appuyer en aucune façon cette manifestation.

M. Jelinek: Je m'attendais à vous entendre dire cela, mais...

M. Langdon: C'est la vérité.

M. Jelinek: ...j'ai constaté un appui officieux de la part des divers partis.

M. Langdon: Ni officiel ni officieux.

M. Jelinek: Cela étant dit, si quelqu'un a cédé, ce sont les fabricants, et je ne dis pas qu'ils ont cédé. Ils ont coopéré. D'ailleurs, pour la gouverne du comité et des journalistes présents, et aux fins du compte rendu, je rétracte les mots les fabricants de produits du tabac ont cédé. Ils n'ont pas cédé, mais ils se sont mis à coopérer, et leur coopération contribuera à donner aux agents des douanes, mais aussi à la GRC et aux autres organismes d'application de la loi, les outils dont ils ont besoin pour repérer, arrêter et faire condamner les coupables, ce qui permettra de réduire de façon importante la quantité de produits du tabac qui entrent en fraude au Canada.

Quelle incidence aura cette mesure sur le tabagisme au Canada? Nous croyons qu'elle le fera diminuer, puisque les produits du tabac importés en contrebande et vendus clandestinement coûtent moins cher aux consommateurs que les produits vendus en toute légalité.

Deux problèmes se posent. D'abord, la vente clandestine de produits du tabac, sans qu'aient été acquittées la taxe d'accise ou les autres taxes, entraîne une perte de recettes. Voilà ce qui compense les 150 millions de dollars que nous aurait rapportés la taxe. Ensuite, fait plus important, un produit meilleur marché encourage plus de Canadiens, particulièrement ceux à faible revenu—et c'est là le plus important problème—à fumer davantage. Si nous réussissons à mettre un frein à cette terrible vague de contrebande de produits du tabac, nous pensons qu'il y aura une légère réduction, mais certainement pas une augmentation, du tabagisme au Canada.

Par ailleurs, vous dites que cela encouragera les achats transfrontaliers; c'est de la pure foutaise, et je pense que vous le savez. Dans le cadre de ce train de mesures, les boutiques hors taxe ont accepté de ne vendre qu'une

[*Texte*]

The individual must be away from the country for more than 48 hours and can only buy one carton at a time as opposed to—another major breakthrough here—in the past when they could have bought whatever amount they wanted and thereby smuggled them in not only for their own use, but to make a profit.

In the same package, following up on the criminal penalty increases I announced February 12 from $25,000 to $200,000, yesterday we further increased administrative penalties to individual smugglers—those who would hide a carton or a case in their trunk, by an additional 33% per carton. On top of that, we have increased staffing of customs officers for this specific purpose and increased staffing of the RCMP to specifically be on the look-out at the border.

I think if you are concerned from a health standpoint, if you are concerned from a moral standpoint, if you are concerned from a revenue standpoint, and if you are concerned from an anti-smuggling standpoint, you should be applauding these initiatives we were able to achieve with the tobacco industry.

The Chairman: What about labelling? You haven't really elaborated on that. That really is the key to me, to have a different kind of labelling for export cigarettes. I am sorry to interject here, but it just seems that this is how you deal with it.

Mr. Jelinek: That is one of the main tools. As you know, tax paid or not paid was previously only in the plastic wrapper of the cigarette. Now there are three new initiatives insofar as labelling is concerned. One is for duty-free shops. It will say "duty-free—tax not paid in Canada" in a different colour, prominently displayed on the side of the package. For all exports, on each package will be "Not Sold in Canada", again in a contrasting colour, prominently displayed on each package.

The final labelling improvement and initiative is the key tool for law enforcement agencies to track, apprehend and identify the smuggling operations that we know are in place. The RCMP knows they are in place, but never had the tools to be able to track and identify these operations. Now they do, because every carton is marked with an identification, a serialized code that can be tracked right through the system. It not only identifies those who have handled that carton, but it gives the RCMP the necessary tools to be able to apprehend them and therefore put a major dent in the smuggling operations that exist today.

Mr. Langdon: Mr. Minister, in your discussions with the tobacco companies, did they come to agreement, as part of this package of changes, that they will now negotiate purchases from Canadian tobacco farmers?

Mr. Jelinek: Yes.

Mr. Langdon: They did make that commitment?

Mr. Jelinek: Yes.

[*Traduction*]

cartouche par client. Le particulier doit être à l'extérieur du pays pendant plus de 48 heures et ne pourra plus acheter qu'une cartouche à la fois, contrairement à ce qui se faisait dans le passé—et c'est une autre grande victoire—où il aurait pu acheter la quantité de cigarettes qu'il voulait et les rapporter en contrebande pour sa propre consommation ou pour les revendre à profit.

Dans le train de mesures que j'ai annoncé le 12 février, nous avons alourdi les sanctions criminelles et augmenté les amendes, qui passent de 25,000$ à 200,000$. Hier, nous avons annoncé une nouvelle augmentation des amendes de l'ordre de 33 p. 100 la cartouche pour les contrebandiers individuels, ceux qui cachent une cartouche ou une caisse de cigarettes dans le coffre de leur voiture. Par ailleurs, nous avons augmenté les effectifs aux postes de douane et à la GRC afin que les agents soient particulièrement vigilants à la frontière.

Si vous vous préoccupez de la santé, de la morale, des recettes, de la contrebande, vous devriez applaudir ces initiatives sur lesquelles nous avons réussi à nous entendre avec les producteurs de tabac.

Le président: Qu'en est-il de l'étiquetage? Vous ne nous avez pas donné de détails. Il me semble primordial d'apposer des étiquettes spéciales sur les cigarettes destinées à l'exportation. Je m'excuse de vous interrompre, mais il me semble que c'est là la solution au problème.

M. Jelinek: C'est l'un des principaux outils à notre disposition. Comme vous le savez, on indiquait auparavant sur l'emballage plastique des paquets de cigarettes que la taxe avait été acquittée. Nous avons pris trois nouvelles initiatives touchant à l'étiquetage des produits. La première s'appliquera dans les boutiques hors taxe. La mention «hors taxe, taxe non acquittée au Canada» sera apposée bien en vue sur le côté du paquet, dans une couleur différente. Sur les paquets destinés à l'exportation, la mention «non vendu au Canada» sera apposée bien en vue et sera écrite en couleurs contrastantes.

La dernière amélioration pour ce qui est de l'étiquetage donnera aux organismes d'application de la loi un outil important pour dépister et arrêter les contrebandiers dont nous connaissons les activités. La GRC connaît leur existence, mais n'a jamais eu les moyens de les dépister. Elle sera maintenant en mesure de le faire, puisque chaque cartouche portera un code sériel qui permettra d'en suivre la piste dans tout le système. Ce code non seulement permet d'identifier les manutentionnaires de la cartouche, mais donne aussi à la GRC les outils dont elle aura besoin pour les arrêter. Cela entravera sérieusement les contrebandiers dans leurs activités.

M. Langdon: Monsieur le ministre, dans vos discussions avec les fabricants de produits du tabac, avez-vous obtenu d'eux qu'ils négocient de nouveaux contrats d'achat avec les tabaculteurs canadiens?

M. Jelinek: Oui.

M. Langdon: S'y sont-ils engagés?

M. Jelinek: Oui.

[*Text*]

Mr. Langdon: Let me shift to some other subjects, because I think some of these will get taken up in Question Period today.

• 1045

Let me shift to the question of GST. I want to ask you about two or three things. We have had a great many complaints from small businesses in the Windsor area that have been subject to GST audits.

Can you tell me, was there no consideration given to the fact that small businesses, in particular, would require some months to work into this system? To throw an audit at one of these small businesses in the first months of operation of this tax presented a major complication, which will make an existing transitional problem significantly greater.

I have come across a lot of horror stories about the way small businesses have had to devote immense resources to the introduction of the GST. This particular case that one company complained to me about led to a situation where the entrepreneur who owned the building, owned the operation, was having to spend over 50% of her time dealing with the administration of the GST because of this audit. Surely that is not sensible to do for small businesses. Surely that is not sensible in view of your emphasis, which I think is something that you take seriously, on fairness and giving small businesses more of a break.

Mr. Jelinek: You are absolutely right. If that is the case, it is unfair, and I have no reason to doubt you in this specific instance. I can only tell you that I would be very happy to personally look at that specific situation, if that taxpayer wants us to and if you want us to. But the general policy and the general objective and the instructions and parameters of what our department can or cannot do are all done in the sense of fairness.

You will recall that I made it very clear publicly and internally in my department that auditors and Revenue Canada people would not stand over the heads of small businessmen with a two-by-four, particularly not in the early stages of the GST. You said that in the first months of the implementation of the tax there were audits. To the best of my knowledge, there were no audits in the first months of implementation.

Mr. Langdon: The first six months would perhaps be a—

Mr. Jelinek: Mike Burpee could, in just a moment, be more specific as to where that situation stands. We want to be as fair and as less assuming on this thing as we possibly can.

On the other hand, you would be the first one to agree that audits do have to take place. Although the majority of Canadian taxpayers, individuals, and businesses, in a system that is based on self-assessment, are fair and honest individuals, you would not wish a minority, a few, to abuse the system at the expense of the majority. Audits are in place to protect the majority of fair-minded Canadians.

[*Translation*]

M. Langdon: Permettez-moi d'aborder d'autres questions, qui seront probablement soulevées à la période des questions aujourd'hui.

Permettez-moi maintenant de passer à la TPS. Il y a deux ou trois questions que je voudrais vous poser à ce sujet. Nous avons reçu de nombreuses plaintes de petites entreprises de la région de Windsor qui ont été assujetties à des vérifications relatives à la TPS.

N'a-t-on pas tenu compte du fait que les petites entreprises, en particulier, auraient besoin de quelques mois pour s'adapter à ce système? Imposer une vérification à l'une de ces petites entreprises au cours des premiers mois d'application de la taxe représentait pour elles une complication majeure, qui ne fera qu'aggraver sensiblement les problèmes de transition existants.

J'ai entendu énormément d'histoires d'horreur au sujet des sommes considérables que les petites entreprises ont dû débourser pour instaurer la TPS. Dans le cas particulier de cette société qui s'est plainte à moi, le chef d'entreprise et propriétaire de l'immeuble a dû consacrer plus de 50 p. 100 de son temps à s'occuper de l'administration de la TPS en raison de cette vérification. Cela n'a assurément aucun bon sens pour une petite entreprise. Et surtout, cela n'a pas de bon sens, compte tenu du fait que vous dites—et je pense que vous êtes sérieux—mettre l'accent sur l'équité et favoriser davantage les petites entreprises.

M. Jelinek: Vous avez absolument raison. Si tel est le cas, c'est injuste. D'ailleurs, je n'ai aucune raison de douter de votre parole à ce sujet. Tout ce que je peux vous dire, c'est que si vous-même ou le contribuable en question le souhaitent, j'examinerai volontiers cette situation personnellement. Cependant, la politique générale ainsi que les grands objectifs, les directives et les paramètres relatifs à ce que peut et ne peut pas faire le ministère sont tous fondés sur le principe de l'équité.

Vous vous souviendrez que j'ai affirmé clairement en public et au sein de mon ministère que les vérificateurs et les agents de Revenu Canada n'allaient pas essayer de coincer à tout prix les chefs de petites entreprises, et surtout pas au stade initial de l'introduction de la TPS. Vous avez affirmé que des vérifications avaient été effectuées au cours des premiers mois de la mise en oeuvre de la taxe. À ma connaissance, il n'y a pas eu de vérification au cours des premiers mois d'application de la taxe.

M. Langdon: Les six premiers mois seraient peut être. . .

M. Jelinek: Mike Burpee pourrait très rapidement nous expliquer quelle est la situation. Nous voulons être aussi justes et aussi peu autoritaires que possible dans ce domaine.

Par ailleurs, vous seriez le premier à admettre qu'il faut effectuer des vérifications. Même si la majorité des contribuables canadiens—les particuliers et les entreprises—sont honnêtes, dans un système comme le nôtre fondé sur l'autoévaluation, il ne faudrait pas qu'une minorité abuse du système aux dépens de la majorité. Des vérifications existent pour protéger la majorité des Canadiens honnêtes.

[*Texte*]

I am not going to suggest that we don't have an audit system in place. Obviously, we do. Any tax jurisdiction has an audit system in place. My officials have instructions and the parameters under which they are to operate. They are not to harass anyone, and certainly not small businesses. They are to give small businesses the benefit of the doubt within the context of our fairness package.

• 1050

We have a GST fairness package, which has been brought forward for the benefit of our officials, of auditors, and of the Canadian public. If any of these fairness measures are going to be broken, then I would have to take some serious steps in dealing with the situation from within our department, because we are trying to work with the small business sector, not against it.

I think the announcement I'm going to make before the end of this month will go a long way towards alleviating many of these problems that could have happened as anomalies. I'm not saying that what you're suggesting didn't happen. It probably did, and I'd like to have the opportunity to look into it to try to rectify it, to correct it and make sure it doesn't happen elsewhere.

Mr. Langdon: I don't expect you to have this at your fingertips, but would it be possible to find out from you, in a follow-up response to the committee, exactly how many audits with respect to GST were undertaken in businesses that had annual revenues of under $500,000? It seems to me that's a reasonable level to talk about for small business. If we look at the first year, certainly those have been the businesses that have complained most bitterly to me. As we know from the CFIB's reports, there has been grave difficulty for many small businesses in the transitional costs involved. However, the transitional costs have been especially difficult to bear when the transition has had an audit added to it in the first year of operation of the GST. I'd be very interested in getting those figures from you, because I would have hoped that the figure for the first year would be zero. This is not because I don't want to see audits; I do. A tax system needs audits if it's going to be effectively policed, but...

Mr. Jelinek: You know me, and obviously we will not keep anything hidden as far as statistics are concerned and we'll be able to release the statistics and audits at the conclusion of the first year of audits. I'm just reminded—and I thought this was the case—that real audits really didn't begin until five or six months into the system after it was initiated.

We don't have those statistics compiled as yet, but when they become available, shortly after the end of the fiscal year, I will make certain that those statistics are going to be made public.

You made reference to the CFIB report. I think those in the business—

[*Traduction*]

Je n'irais pas jusqu'à dire qu'on avait besoin du système de vérification. Manifestement, nous en avons besoin. N'importe quel gouvernement qui perçoit des impôts possède un système de vérification. Cela dit, mes fonctionnaires doivent respecter des instructions et des paramètres qui balisent leurs actions. Ils n'ont pas le droit de harceler qui que ce soit, et certainement pas les petits entrepreneurs. Dans le contexte de notre dossier équité, ils sont au contraire appelés à leur donner le bénéfice du doute.

Nous avons adopté tout un train de mesures d'équité liées à la TPS au profit de nos fonctionnaires, des vérificateurs et de la population canadienne. Toute contravention à ces mesures favorisant l'équité exigerait que je prenne sans attendre des correctifs sévères pour régler le problème au sein du ministère, car nous essayons de collaborer avec le secteur de la petite entreprise, et non pas de le contrer.

D'ailleurs, l'annonce que je ferai d'ici à la fin du mois contribuera énormément à atténuer un grand nombre de ces problèmes, qui sont sans doute des anomalies. Je ne dis pas que ce que vous m'avez dit n'est pas arrivé. C'est sans doute arrivé, et j'aimerais avoir l'occasion de me pencher sur ce cas pour remédier à la situation et m'assurer que cela ne se reproduira plus.

M. Langdon: Je ne m'attends pas à ce que vous nous citiez de mémoire ces données, mais dans une réponse ultérieure au comité, vous serait-il possible de nous dire précisément combien de vérifications relatives à la TPS ont été effectuées dans des entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de moins de 500,000$? Il me semble que c'est un seuil raisonnable lorsqu'on parle de petites entreprises. Au cours de cette première année d'application, c'est assurément les petites entreprises qui se sont plaintes plus amèrement à moi. Comme l'ont montré les rapports de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, un grand nombre de petites entreprises ont connu de sérieuses difficultés en raison des coûts de transition liés à la taxe. Cependant, le fardeau des coûts de transition s'est alourdi davantage lorsqu'une vérification s'y est ajoutée au cours de la première année d'application de la TPS. Je suis impatient d'obtenir ces données, parce que j'avais espéré que pour la première année, le nombre des vérifications aurait été de zéro. Ce n'est pas que je ne veux pas qu'on fasse des vérifications. Au contraire. N'importe quel régime fiscal exige des vérifications si l'on veut qu'il soit efficacement surveillé, mais...

M. Jelinek: Vous me connaissez. Il va de soi que nous ne vous cacherons rien. Nous serons en mesure de publier les statistiques et les vérifications à la fin de la première année de vérification. On me rappelle—et je pensais que c'était bien le cas—que les vérifications en bonne et due forme n'ont débuté que cinq ou six mois après la mise en oeuvre de la taxe.

Les statistiques en question ne sont pas encore compilées, mais lorsqu'elles seront disponibles, peu après la fin de l'année financière, je ferai en sorte qu'elles soient rendues publiques.

Vous avez parlé des rapports de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Je pense que les intéressés...

[*Text*]

Mr. Langdon: Before we shift to that subject, can I just pinpoint the concern again and make sure that we understand each other. What I'm looking to see come to the committee is a record of the number of audits of enterprises with annual revenues of under $500,000 that took place in the first year.

Mr. Jelinek: Done, Mr. Langdon. As soon as that becomes available, which will be in the not-too-distant future, we will make that public and make it available to this committee.

Mr. Langdon: Rather than get into a debate about the CFIB, because I too have problems with some of the things they put out—

Mr. Jelinek: We're on the same wavelength then.

Mr. Langdon: —let me ask you about, in a sense, some of the questions Mrs. Marleau was raising. They point to the need to review continually what is an essential expenditure for Canadians. We decided as a committee that food would be excluded from the GST. The government went along with that. I wonder if the same case is not there for home heating costs. It seems to me that is a particular area in which the cost to Canadian consumers has been immense. There would obviously be some revenue losses to the ministry. Would it be something difficult to put into effect administratively to exempt, let us say, home heating costs, children's clothing, perhaps some other sectors of the economy? We suggested furniture as an area that might be exempted. Would these be things one could do with relative ease administratively?

• 1055

The Chairman: No. It would be a nightmare. It would be worse than food.

Mr. Jelinek: I happen to agree with the chairman. It could not be done with relative ease. It would be very difficult to do, though not impossible.

But more importantly, the whole essence of having a value-added tax is to have a broader base and a lower rate. What was wrong with the federal manufacturers' sales tax, along with 22,000 other exemptions it had, as you know, was that it was geared to manufacturers. It was an unfair, burdensome tax, which every royal commission for 50 years confirmed had to be scrapped. If we start down the slippery slope of exempting products, we are going to be back to what the federal manufacturers' sales tax was. We would have to raise the rate.

I will tell you from my own personal standpoint...I suppose when you are a minister, you are, in one sense, speaking on behalf of the government. I want to exempt myself from speaking on behalf of the government when I say this. From my standpoint as the guy who is responsible for overseeing the administration of the GST, and as a former businessman, it would have been far more beneficial for everybody, and simpler, not to have any exemptions. I have

[*Translation*]

M. Langdon: Avant d'aborder cette question, je voudrais réitérer mes préoccupations et m'assurer que nous nous comprenons bien. Je souhaite qu'on fasse parvenir au comité le nombre de vérifications effectuées au cours de la première année d'application de la taxe auprès d'entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de moins de 500,000$.

M. Jelinek: C'est comme si c'était fait, monsieur Langdon. Dès que ces données seront disponibles, soit sous peu, nous les rendrons publiques et nous les ferons parvenir au comité.

M. Langdon: Au lieu d'engager un débat au sujet de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, étant donné que moi aussi je ne suis pas d'accord avec certaines de leurs affirmations...

M. Jelinek: Dans ce cas, nous sommes sur la même longueur d'onde.

M. Langdon: ...permettez-moi de revenir sur certaines questions soulevées par Mme Marleau. Elles avaient trait à la nécessité d'examiner périodiquement ce qui constitue une dépense essentielle pour les Canadiens. En tant que comité, nous avons décidé que la TPS ne s'appliquerait pas à la nourriture, et le gouvernement a accepté cela. Je me demande si on ne pourrait pas invoquer les mêmes arguments pour les coûts de chauffage. À mon avis, c'est un secteur où le consommateur canadien doit absorber des coûts considérables. Évidemment, leur exemption se traduirait par des pertes de recettes pour le ministère. Serait-il compliqué, au plan administratif, d'exempter, par exemple, les coûts de chauffage domiciliaire, les vêtements pour enfants, et peut-être aussi d'autres secteurs de l'économie? Nous avions proposé d'exempter les meubles. Serait-il relativement facile, au plan administratif, de faire cela?

Le président: Non. Ce serait un cauchemar. Ce serait pire que la nourriture.

M. Jelinek: Je suis d'accord avec le président. Cela ne pourrait se faire facilement. Ce serait très compliqué, même si ce n'est pas impossible.

Mais il y a une chose plus importante. La raison d'être même d'une taxe à la valeur ajoutée, c'est d'élargir l'assiette fiscale et d'avoir un taux peu élevé. Ce qui clochait avec la taxe fédérale sur les ventes des fabricants, à laquelle se greffaient 22,000 autres exemptions, comme vous le savez, c'est le fait qu'elle visait particulièrement les fabricants. C'était une taxe lourde et injuste, et toutes les commissions royales d'enquête depuis 50 ans ont confirmé qu'elle devait disparaître. Si nous nous engageons sur la pente glissante des produits exemptés, nous allons revenir à une taxe analogue, à la taxe fédérale sur les ventes des fabricants. Nous serions obligés de relever le taux.

Je vais vous confier ma position personnelle... À titre de ministre, il vous incombe, je suppose, de parler au nom du gouvernement. Mais je tiens à me démarquer du gouvernement lorsque je dis ceci. À mon point de vue à moi, en tant que personne responsable de l'administration de la TPS et ancien homme d'affaires, il aurait été de loin préférable pour tout le monde, et plus simple, de n'avoir aucune exemption. D'ailleurs, j'ai entendu cela à maintes

[*Texte*]

heard it from people from abroad, from businesses here. Maybe we could have had the rate a little lower and still been able to. . .maybe we could have increased the GST credits.

But that is water under the bridge. I only mention it to let you know where I am coming from. From an administrative standpoint, the more exemptions you have, the greater complexity you bring into the system, the more cost you create for the government, therefore for the taxpayer, and therefore for the consumer. At the end of the day, if you start down the slippery slope of adding exemptions to the list, clearly the rate would have to be increased somewhere down the road.

Mr. Langdon: Or else we would have to find other tax sources.

Mr. Jelinek: Or you have to find another tax source.

It has been shown quite clearly that a value-added tax with no exemptions is probably the most efficient tax system in the world. Ours has exemptions in it.

Mr. Langdon: It is efficient at killing our economy.

Mr. Jelinek: I wish it did not. Nevertheless, there you have it.

That is not to say we are inflexible in making adjustments and improvements to the system, administratively and otherwise. I repeat what I said in the early stages. As you know, there have already been five series of adjustments to the tax, and as a result of continuing consultation with everybody who is interested in it, particularly small business, we are going to continue to move to make the system simpler and fairer wherever and whenever possible.

• 1100

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): The most consistent universal experience that I have had is constituents coming into my office filling in their own tax forms, or small accounting firms calling the downtown office, seeking advice on a particular aspect of their filing, and somebody talks to them anonymously from the bank of counsellors that you have. Later on they call back for some further advice or for clarification, and they get a different counsellor, who may in fact corroborate, but more likely, and in the cases that come to me because we get all the irritants, will contradict the first advice and so we have conflicting advice from within the department. Possibly the taxpayer has filed on the basis of the advice and now is going to be dinged for it.

What can you do administratively at the threshold for the ordinary taxpayer getting advice from the department? I know there is a need to protect officials at the street level from harassment and excessive liability, from irate taxpayers or tax filers, but at the same time is there not a way to keep them from being totally absolved of responsibility and accountability, so that you can deal with people who either are incompetent, or rude, or just have made an honest error,

[*Traduction*]

reprises à l'étranger, et même de la part de certaines entreprises ici. Le taux aurait peut-être pu être un peu plus bas, tout en nous permettant. . . peut-être aurions-nous pu majorer les crédits associés à la TPS.

Mais le passé est le passé. Si je mentionne cela, c'est uniquement pour que vous sachiez quelle est ma position. Au plan administratif, plus il y a d'exemptions, plus le système devient complexe, plus il en coûte cher au gouvernement, et par conséquent, au consommateur et au contribuable. En bout de ligne, si l'on s'engageait sur la voie dangereuse des exemptions supplémentaires, il est évident que le taux de la taxe devrait être majoré.

M. Langdon: Ou encore, il faudrait trouver d'autres sources de recettes fiscales.

M. Jelinek: Ou encore trouver d'autres sources de recettes fiscales.

Il a été démontré clairement qu'une taxe à la valeur ajoutée sans exemptions est sans doute le système le plus efficace au monde. Or, le nôtre comporte des exemptions.

M. Langdon: C'est très efficace pour tuer notre économie.

M. Jelinek: Je préférerais qu'il n'y en ait pas. Quoi qu'il en soit, elles sont là.

Il ne faut pas en conclure que nous sommes inflexibles et réfractaires à toute amélioration ou ajustement qui pourrait être apporté au système, au plan administratif ou autre. Je répète ce que j'ai dit tout à l'heure. Comme vous le savez, il y a déjà eu cinq séries d'ajustements apportés à la taxe, et, à la suite des consultations qui se poursuivent avec tous les intéressés, et particulièrement les petits entrepreneurs, nous allons continuer de prendre des dispositions pour rendre le système plus simple et plus juste chaque fois que cela sera possible.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Ce que je vois le plus souvent, ce sont des électeurs qui viennent à mon bureau, qui doivent remplir leur formule de déclaration d'impôt, ou encore de petits bureaux de comptables qui appellent le bureau du centre-ville pour demander des conseils sur un aspect particulier de leur déclaration, un conseiller leur répondant sans toutefois se nommer. Plus tard, lorsqu'ils rappellent pour obtenir d'autres conseils ou des éclaircissements, ils parlent à un autre conseiller qui peut en fait corroborer ce que le premier a dit, mais dans les cas qui sont portés à mon attention, il contredit ce que le premier conseiller a dit, de sorte que votre ministère donne des conseils contradictoires. Le contribuable a peut-être présenté sa déclaration en se fondant sur les conseils qu'il a reçus la première fois et risque ensuite de se le faire reprocher.

Que pouvez-vous faire sur le plan administratif à la limite pour le contribuable ordinaire qui reçoit des conseils du ministère? Je sais qu'il est nécessaire de protéger les fonctionnaires du harcèlement et d'une responsabilité excessive, des contribuables ou des déclarants furieux, mais en même temps, n'est-il pas possible d'empêcher qu'ils soient absous de toute responsabilité, de sorte que vous puissiez faire quelque chose lorsque ces conseillers sont soit

[*Text*]

as the case may be? I am sure you have had this question many times before. Can you give me some comfort on it?

Mr. Jelinek: Mr. Friesen, as you well know, we get some seven million general inquiries, phone calls. I agree with you that, with that number of inquiries, the system is not going to be foolproof or perfect. We have already made substantial improvements to the system, both by way of new technology, bringing in new systems, and trying to bring in greater efficiency, as the Auditor General has pointed out on numerous occasions. But it is not foolproof.

I am going to ask the deputy minister, Pierre Gravelle, to give you his view on this matter. I know that those problems exist, and we are looking at ways and means to alleviate those problems. When you are dealing with that large number of inquiries it is very difficult to be able to match the taxpayer with an official on every call. Maybe there has to be a greater study done on the use of systems and technologies.

I mentioned that we are moving towards EDI, a new technology, and that's why we are able to bring greater efficiency and greater enforcement productivity to the system as a whole. But even with all the services that we have brought forward, it is not perfect. I'll ask Mr. Gravelle to make a statement.

To return very quickly to Mr. Langdon's concern about the audits, I'll read what Mike Burpee had just written me, that the only audit work for GST in 1991-92 was to verify claims for FST inventory. I think Mr. Langdon would agree that those audits have to take place so that the treasury won't get shafted in excessive rebates on federal sales inventory, federal sales tax rebates, and GST credits. Regular audits did not start until April 1, 1992—regular audits, general regular audits. I thought we were trying to postpone them as much as possible. Most of the audits that did take place were to verify claims on federal sales tax and inventory, but general audits—

• 1105

Mr. Langdon: I wonder if you could break the numbers down for me so that I have a sense of those small businesses that were hit with those audits.

Mr. Jelinek: We will do that. I repeat what I said earlier: As soon as we've compiled whatever is necessary to satisfy your question, we will do that and it will happen soon. I'm sorry, Mr. Chairman, I wanted to get that on the record to clarify and complete the answer for Mr. Langdon. I'd like to now ask the deputy minister of taxation to make further comments.

[*Translation*]

incompétents, soit grossiers, ou qu'ils ont tout simplement commis une erreur de bonne foi, selon le cas? Je suis certain qu'on vous a déjà posé souvent la question. Pouvez-vous me rassurer à cet égard?

M. Jelinek: Monsieur Friesen, comme vous le savez bien, nous recevons environ sept millions de demandes de renseignements généraux par téléphone. Je suis d'accord avec vous; avec un si grand nombre de demandes de renseignements, le système ne peut être parfait. Nous avons déjà amélioré le système de façon considérable, en mettant en place de nouveaux mécanismes et en essayant d'augmenter l'efficacité, comme le vérificateur général l'a fait remarquer à de nombreuses occasions. Mais le système n'est pas à l'épreuve de toute erreur.

Je vais demander au sous-ministre, Pierre Gravelle, de vous dire ce qu'il pense de la question. Je sais que ces problèmes existent, et nous cherchons des moyens de les alléger. Lorsque l'on reçoit un si grand nombre de demandes de renseignements, il est très difficile de trouver chaque fois le conseiller à qui le contribuable a parlé la première fois. Il faudrait peut-être faire une étude plus approfondie de l'utilisation des systèmes et des techniques.

J'ai mentionné que nous nous dirigions vers l'échange de données informatisées, une nouvelle technologie, et c'est pourquoi nous pouvons améliorer l'efficacité et la productivité du système en général. Mais même avec tous les services que nous avons mis en place, ce système n'est pas parfait. Je vais demander à M. Gravelle de vous répondre.

Pour revenir très rapidement à la préoccupation de M. Langdon concernant les vérifications, je vais lire ce que Mike Burpee vient tout juste de m'écrire, soit que la seule vérification pour la TPS en 1991-1992 a porté sur les demandes de ristourne de taxe sur les ventes des fabricants pour les produits en stock. Je pense que M. Langdon conviendra avec moi que ces vérifications doivent être faites pour veiller à ce que personne ne fraude le Trésor en réclamant des ristournes excessives pour les taxes fédérales sur les ventes, les inventaires et les crédits pour TPS. Les vérifications régulières n'ont pas commencé avant le 1er avril 1992—les vérifications générales régulières. Je pensais que nous essayions de les retarder le plus possible. La plupart des vérifications qui ont été faites portaient sur les demandes de ristournes pour les taxes de vente fédérales et les inventaires, mais les vérifications générales. . .

M. Langdon: Pourriez-vous me donner une ventilation des chiffres, pour que j'aie une idée du nombre de petites entreprises qui ont fait l'objet de ces vérifications?

M. Jelinek: Nous ferons cela. Je répète ce que j'ai dit précédemment: aussitôt que nous aurons fait tous les calculs nécessaires pour répondre à votre question, nous vous fournirons ces chiffres, et nous le ferons bientôt. Je suis désolé, monsieur le président, je voulais faire cette précision aux fins du compte rendu afin de clarifier et de compléter la réponse à la question de M. Langdon. J'aimerais maintenant demander au sous-ministre de l'impôt, de faire d'autres observations.

[*Texte*]

Mr. Pierre Gravelle (Deputy Minister, Revenue Canada, Taxation): Mr. Chairman, the bias in the department, as the minister stated earlier, is to be as accessible and user-friendly as possible. In trying to reach that objective we have opened up the district offices even more than before. We have increased our resources for telephone inquiries. We have also opened up the taxation centres.

The taxation centres, originally, as you know—and there are eight of them—were conceived to be data processing centres. They do initiate over 70% of written communications with taxpayers. What we have done to facilitate the interaction with the people of this country, with the citizens, is to enable the taxation employees to communicate by telephone and also to allow telephone communications from the outside, in order to resolve issues and concerns quickly without going through correspondence and time-consuming interaction.

Now, I recognize that, depending on the precision of the question, we may not be in possession of all the facts. So a question may not be fully answered if we don't know all of the situation the taxpayer is facing. In instances where taxpayers are given incomplete or at times erroneous information, we have, as you know, introduced a number of fairness initiatives that allow us to waive penalties or interest or correct situations without any impact on the taxpayer, if it results from incomplete or erroneous information from the department.

From my own experience, Mr. Chairman, I've seen only minimal instances of that. If there are some particular concerns with regard to your own riding and your constituents, I would be pleased to look into that.

May I just add one element in terms of extension of the department and trying to reach out to people. I'm very pleased to report that during this particular filing season, we now have close to 10,000 volunteers as an extension of Revenue Canada, Taxation, trained by us, to reach out to elderly people, people in institutions, people in certain communities who have difficulties filling out their obligatory forms, not only because they have to pay tax, but sometimes also to benefit from credits and entitlements under the law, and this is working extremely well. I think without this network of volunteers, we might not be able to assist as many taxpayers as we do today.

The Chairman: Do you think you could not perhaps institute some kind of identification number so that if people didn't want to have their name—if a taxpayer phoned up the department they could say, you've been talking to G206. If the taxpayer then phones back and he gets G922 he could say, when I was talking to G206 he said that, and maybe then the two people could sort it out between them.

[*Traduction*]

M. Pierre Gravelle (sous-ministre, Revenu Canada, Impôt): Monsieur le président, comme le ministre l'a dit précédemment, notre ministère veut être le plus accessible et le plus convivial possible. Pour essayer d'atteindre cet objectif, nous avons ouvert nos bureaux de district encore plus qu'auparavant. Nous avons augmenté nos ressources pour répondre aux demandes de renseignements par téléphone. Nous avons également ouvert les centres fiscaux.

Comme vous le savez, initialement, les centres fiscaux—et il y en a huit à l'heure actuelle—devaient être des centres de traitement des données. Ils amorcent plus de 70 p. 100 des communications écrites avec les contribuables. Afin de faciliter l'interaction avec les citoyens, nous avons fait en sorte que les employés du fisc puissent communiquer par téléphone, et nous avons également permis qu'ils reçoivent des communications téléphoniques de l'extérieur, afin de résoudre les problèmes et les préoccupations rapidement sans qu'il soit nécessaire de rédiger de la correspondance et de prendre d'autres mesures qui demandent du temps.

Je reconnais que, selon la précision de la question, nous ne sommes peut-être pas en possession de tous les faits. Il est donc possible que nous ne donnions pas de réponse complète à une question si nous ne sommes pas au courant de tous les faits entourant la situation d'un contribuable. Dans les cas où les contribuables reçoivent de l'information incomplète ou parfois erronée, comme vous le savez, nous avons mis en place un certain nombre d'initiatives en matière d'équité qui nous permettent de renoncer à des pénalités ou à des intérêts ou de corriger des situations sans que cela ait des conséquences pour le contribuable.

D'après ma propre expérience, monsieur le président, il n'y a eu que très peu de cas où le ministère a donné des renseignements incomplets ou erronés. Mais si vous avez des préoccupations particulières en ce qui concerne votre circonscription ou vos électeurs, j'examinerai volontiers la situation.

Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter un seul élément en ce qui concerne les mesures prises par le ministère pour essayer d'être plus accessible. Je suis très heureux de signaler qu'au cours de la présente saison de déclarations, nous avons près de 10,000 bénévoles qui travaillent pour Revenu Canada Impôt et qui ont été formés par notre ministère pour aider les personnes âgées, les gens qui sont dans des institutions, les gens qui se trouvent dans certaines collectivités et qui ont de la difficulté à remplir leurs formules obligatoires, non seulement parce qu'ils doivent payer de l'impôt, mais parfois également pour qu'ils profitent de crédits auxquels ils ont droit aux termes de la loi, et ce système fonctionne extrêmement bien. Je pense que sans ce réseau de bénévoles, nous ne pourrions peut-être pas aider autant de contribuables que nous en aidons aujourd'hui.

Le président: Ne pourriez-vous pas créer un genre de numéro d'identité pour que le conseiller n'ait pas à donner son nom—si un contribuable téléphone au ministère, il pourrait dire par exemple: vous parlez au numéro G206. Si le contribuable rappelle et que le G922 lui répond, il pourrait dire qu'il a déjà parlé au G206, qui lui a dit telle ou telle chose, et peut-être que ces deux conseillers pourraient s'entendre.

[*Text*]

Mr. Gravelle: This is a good point Mr. Chairman, and I'm glad you raised that. In fact, employees know they should identify themselves, and must identify themselves, when talking to a taxpayer, because we want to personalize that interaction. We don't want the tax administration to be anonymous. In addition, we've introduced one major change in the taxation centres. From now on, all written communication coming out of the taxation centre has to include a name and phone number.

• 1110

Mr. Richardson (Calgary Southeast): That's very useful. It answers some of the questions I was about to ask. I think some people consider your department a necessary evil and ask only that there is fairness and equality in the collection of the taxes we need to pay for all the programs governments invent.

I am curious about these seven million calls you get. Are most of them made around tax time? Do you bring in short-term employees to respond to them?

Mr. Gravelle: Most of these calls are during the filing season, which normally starts in mid or late January and extends well into April. The peak time, of course, for these telephone inquiries is the month of April. This is why, as you may have seen in the print media, we are advertising extended hours of service for telephone inquiries until 9 p.m. If necessary, we may also contemplate extending that into Saturday mornings, depending on the number of calls. We've done that in past years. These calls range from simple questions about GSTC, the non-fundable child tax credit, or disability deductions, to some very, very complex questions. Complex questions, particularly from those who have complex tax situations, are self-employed, have business expenses and so on, are referred to specialists. Normally there's a referral service so more specialized people can get back to these individuals within 24 to 48 hours.

As you may have seen in the guides for this year, we have now listed telephone numbers in each and every district office and taxation centre. There is not only a general inquiries line, but also a special line for the business sector. We have also listed the phone numbers for the directors and managers in the district offices and taxation centres to have better interaction and provide responses quickly and timely to taxpayers.

Mr. Richardson: I perceive a change in the department and even a change in public perception towards this kinder and gentler tax collector. I'm wondering about the dissemination of authority in assessing and collecting tax, particularly personal tax, across the country. Is there some discretion involved here at the local levels by your department, in terms of dealing with individual cases?

[*Translation*]

M. Gravelle: Je suis heureux que vous ayez soulevé cette question, monsieur le président. En fait, les employés savent qu'ils devraient s'identifier, et doivent le faire, lorsqu'ils parlent à un contribuable, car nous voulons personnaliser cette interaction. Nous ne voulons pas que l'administration fiscale soit anonyme. En outre, nous avons introduit un changement majeur dans les centres fiscaux. Dorénavant, toute communication écrite provenant du centre fiscal doit comporter un nom et un numéro de téléphone.

M. Richardson (Calgary-Sud-Est): C'est très utile. Cela répond à certaines des questions que j'allais poser. Je pense que certaines personnes considèrent que votre ministère est un mal nécessaire et demandent seulement qu'il y ait de l'équité et de l'égalité dans le système de perception des taxes que nous devons payer pour tous les programmes que le gouvernement invente.

Ces sept millions d'appels que vous recevez piquent ma curiosité. Recevez-vous la plupart de ces appels pendant la période des déclarations d'impôt sur le revenu? Embauchez-vous des employés temporaires pour répondre à ces appels?

M. Gravelle: Nous recevons la plupart de ces appels pendant la période des déclarations d'impôt, qui commence habituellement vers le milieu ou la fin du mois de janvier pour se terminer à la fin du mois d'avril. Naturellement, la période de pointe est le mois d'avril. C'est pourquoi, comme vous l'avez peut-être constaté dans les journaux, service de renseignements téléphonique est ouvert jusqu'à 21 heures. Au besoin, nous envisagerons peut-être d'offrir le service le samedi matin également, selon le nombre d'appels. Nous l'avons fait par le passé. Ces appels vont d'une simple question au sujet du crédit pour la TPS, du crédit pour enfants non remboursable, ou des déductions pour handicapés, à des questions extrêmement complexes. Les questions complexes, particulièrement celles qui proviennent des travailleurs indépendants, des personnes qui ont des dépenses d'affaires, etc., sont renvoyées à des spécialistes. Normalement, il y a un service qui permet de renvoyer ces appels à des conseillers plus spécialisés, qui peuvent répondre à un appel dans les 24 ou 48 heures.

Comme vous l'avez peut-être constaté dans les guides de cette année, nous avons des numéros de téléphone pour chaque bureau de district et pour chaque centre fiscal. Non seulement il y a un numéro pour les demandes de renseignements générales, mais aussi un numéro spécial pour le secteur des entreprises. Nous avons également donné les numéros de téléphone des directeurs et des gestionnaires des bureaux de district et des centres fiscaux pour avoir une meilleure interaction et donner des réponses rapides et opportunes aux contribuables.

M. Richardson: Je perçois un changement au ministère, et même un changement dans la perception qu'a la population à l'égard de ce percepteur d'impôt plus gentil. Je me demande cependant si le pouvoir n'est pas disséminé pour ce qui est d'évaluer et de percevoir les impôts, particulièrement les impôts sur le revenu des particuliers, dans tout le pays. Votre ministère accorde-t-il un certain pouvoir discrétionnaire au niveau local pour ce qui est des cas individuels?

[*Texte*]

Mr. Gravelle: The Income Tax Act provides very little discretion to the tax administration. We have endeavoured to achieve consistency and equality of treatment in a highly decentralized organization. We have provided guidance, instructions, and continuous training so we don't have different interpretations or applications of the Income Tax Act provisions from one area to another. Fortunately, the minister has pioneered the fairness package, which was enacted last December. Our officers in the region, who are closer to the individual taxpayers and tax filers, have some element of discretion. They may consider, within certain guidelines, waiving penalties or interest, or granting tax credits beyond the three-year limitation period. I'll give you some examples: Situations that involve circumstances totally beyond the control of the taxpayer. There is a clear commitment on our part to be as responsive to individual specific taxpayer needs in those circumstances. But may I simply add that the discretion is not complete.

• 1115

Mr. Richardson: I guess that is part of my concern. It seems to be a new point that is being more consistently raised with regard to questions that I as a Member of Parliament get. I do not know whether my colleagues share this notion that more recently with this sense of a local discretion has come a question of consistency. In my case, somebody might get a better break at the Edmonton office than they do at the Calgary office or any other office. Although I would encourage this sort of local discretion and consideration of an individual's circumstance, I have had concern expressed to me by constituents that there is this lack of consistency.

Mr. Jelinek: If I may, Mr. Richardson, there are very clear guidelines, even though we have moved a long way in personalizing the system, in putting a face on taxation that previously was not there, and in changing the attitude. I think you will agree that those are steps in the right direction. The fact of the matter is that consistency remains since there are very clear guidelines. Even within the fairness package there are very clear guidelines to make sure that all employees adhere to those guidelines.

There is a fine line between trying to be more personalized. Benno Friesen said there is not enough of it in respect to telephone calls, let us get more personalized. And we have done that. But we consistently kept specific, clear guidelines in place. We have changed some of those guidelines to give the taxpayer a little bit more leeway. That is the fairness package. If you want us to get into that, we will. But certainly there is no concern on our part. And we

[*Traduction*]

M. Gravelle: La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit très peu de pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de l'administration fiscale. Nous nous efforçons d'uniformiser le traitement au sein d'un organisme hautement décentralisé. Nous avons fourni des conseils, des directives et une formation continue afin de ne pas obtenir des interprétations ou des applications différentes des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu d'une région à l'autre. Heureusement, le ministre a lancé le dossier équité, qui a été promulgué en décembre dernier. Nos agents régionaux, qui sont plus près des contribuables et des déclarants, ont un certain pouvoir discrétionnaire. Selon certaines lignes directrices, ils peuvent renoncer à des pénalités ou à des intérêts ou accorder des crédits d'impôt au-delà de la période maximale de trois ans. Je vais vous donner des exemples: des situations où les circonstances échappent totalement à la volonté du contribuable. Nous nous sommes nettement engagés à être à l'écoute des besoins individuels des contribuables dans ces circonstances. Mais puis-je seulement ajouter que la latitude ou le pouvoir discrétionnaire accordé à cet égard n'est pas complet.

M. Richardson: C'est en partie l'inquiétude que j'ai, oui. C'est un nouvel élément qui semble revenir de plus en plus constamment dans les questions qui me sont posées en tant que député. Je ne sais pas si mes collègues ont aussi la même impression que moi, mais il semble que cette nouvelle latitude qui est accordée sur le plan local pose certaines difficultés pour ce qui est de l'uniformité de son application. Certains semblent mieux s'en sortir au bureau d'Edmonton, par exemple, qu'au bureau de Calgary ou à quelque autre bureau au Canada. Bien que je favorise le fait que l'on accorde une certaine latitude sur le plan local et que l'on tienne compte de la situation particulière de chacun, certaines personnes de ma circonscription m'ont signalé ce manque d'uniformité.

M. Jelinek: Si vous me le permettez, monsieur Richardson, je préciserai qu'il existe quand même des lignes directrices très claires, et ce, même si nous avons beaucoup fait pour rendre le système beaucoup plus personnel, pour donner véritablement un interlocuteur au contribuable, ce qui n'était pas le cas auparavant, et pour changer l'attitude à l'égard du contribuable. Vous conviendrez avec moi que ce sont tous là des pas dans la bonne direction. Ces lignes directrices, qui sont très claires, maintiennent l'uniformité dans le système, en réalité. Même dans le contexte des mesures que nous avons prises pour rendre le système plus équitable, il y a des lignes directrices très claires visant à faire en sorte que tous les employés respectent ces lignes directrices.

Il y a une limite à ce que l'on peut faire pour rendre les services plus personnels. Benno Friesen disait que les discussions téléphoniques avec les fonctionnaires du ministère étaient trop impersonnelles, qu'il fallait les individualiser davantage. Nous l'avons fait. Mais nous avons toujours maintenu en place des lignes directrices claires. Nous les avons modifiées quelque peu pour que le contribuable soit un peu plus à l'aise. Cela faisait partie des mesures visant à

[*Text*]

do not see any difficulty in breaking the consistency that is there as a result of those guidelines.

If you have examples, let me know, because the only way we can improve the system even further, and I have always maintained that, is to hear from people. In fact, last year I made a national plea to hear from taxpayers what their concerns were, and asked them to give us examples of concerns. We heard from taxpayers as a result of that plea, and we have acted by bringing in the fairness package. So do not hesitate to criticize or to give us a concern that your constituents may have experienced. The system has improved tremendously, but it is far from perfect, and we have to continue to work to improve it wherever we can.

Mr. Richardson: If there was a consistent concern expressed to me by constituents, it would be the old chestnut of a simplified form. I appreciate all of the various taxes that are required to be collected through this form and deductions imposed on you by Finance and by provincial governments, particularly now, but I still find a great number of constituents who find it not a simple form. They find it difficult to fill out. Can I ask you what you do about that? What is your current response to that? And where are we going from here?

Mr. Jelinek: First of all, let me agree with you that the Income Tax Act itself is a very complex and bloated act, not because of what has come through from Finance or even from the provincial governments, but what has come from society, from taxpayers themselves.

• 1120

Over the years, over the decades, Canadian society, Canadian taxpayers, have demanded of governments—previous governments, this government—and will probably continue to demand of future governments, that they use the tax system for more than just the collection of income taxes. Let's put it into perspective and accept that is what the Canadian public over the years has continued to demand.

As a result of those demands—

Mr. Richardson: No, specifically talking about the deduction—

Mr. Jelinek: Credits, deductions; social elements are involved in there. Tuition fees, regional development, medical costs, health. . .the tax system is used for far more than the collection of income tax. And I think the Canadian public not only wants it but has demanded it. It is a result of their demands that this has become so complex.

That having been said, we are working on an ongoing basis, on every front, to see where and how we can simplify the situation. One of the biggest moves was when we started making special guides and special returns for individuals who

[*Translation*]

améliorer l'équité du système pour les contribuables. Si vous voulez que nous vous en parlions de façon encore plus détaillée, nous le ferons volontiers. Cela ne nous pose aucune difficulté. Et ces lignes directrices nous permettent d'affirmer que le système est appliqué d'une manière uniforme.

Si vous avez des exemples à fournir, faites-nous-en part, parce que j'ai toujours dit que la seule façon d'améliorer encore davantage le système, c'est d'écouter les observations des contribuables. En fait, l'année dernière, j'ai d'ailleurs demandé aux contribuables du Canada de nous faire part de leurs inquiétudes, et je leur ai demandé des exemples. C'est à la suite de cela que nous avons adopté tout un train de mesures concernant l'équité dans le système. N'hésitez donc pas à formuler des critiques ou à nous faire part de problèmes qu'ont pu éprouver les gens de votre circonscription. Nous avons amélioré le système de façon très importante, mais il est encore loin de la perfection, et nous devrons poursuivre nos efforts pour l'améliorer encore davantage.

M. Richardson: S'il y a quelque chose qui revient sans cesse chez mes électeurs, c'est bien la question d'une formule simplifiée. Je comprends tous les impôts que cette formule doit permettre de percevoir, toutes les déductions qui vous sont imposées par le ministère des Finances et les gouvernements provinciaux, ce qui est particulièrement vrai à l'heure actuelle, mais il y a encore un grand nombre de mes électeurs qui ne la trouvent pas simple. Ils trouvent la formule difficile à remplir. Puis-je vous demander ce que vous faites à cet égard? Qu'avez-vous à nous dire là-dessus? Où allons-nous maintenant?

M. Jelinek: Permettez-moi tout d'abord de dire que je suis tout à fait d'accord avec vous, à savoir que la Loi de l'impôt sur le revenu est un document fort complexe et très dense, et ce, non seulement en raison des nouvelles mesures qui ont été prises par le ministère des Finances, ou même par les provinces, mais en raison aussi de la société et des contribuables mêmes.

Au fil des ans, des décennies, la société canadienne, les contribuables canadiens, ont exigé des gouvernements—autant des gouvernements antérieurs que de l'actuel gouvernement—et continueront probablement d'exiger des gouvernements à venir, qu'ils n'utilisent pas simplement leur régime fiscal pour la perception des impôts. Posons d'abord cela comme prémisse, et reconnaissons qu'il s'agit d'une chose que la population canadienne exige depuis de nombreuses années.

Ces exigences ont engendré. . .

M. Richardson: Non, au sujet des déductions, précisément. . .

M. Jelinek: Oui, les crédits, les déductions; il y a tout un ensemble d'éléments sociaux qui interviennent. . . Les frais de scolarité, le développement régional, les frais médicaux, la santé. . . Le régime fiscal sert à bien plus de choses que la simple perception de l'impôt. Et, je pense que la population canadienne ne l'a pas seulement voulu; elle l'a exigé. Ce sont précisément ces exigences qui ont rendu le système si complexe.

Cela dit, nous travaillons en permanence, sur tous les fronts, pour découvrir où et comment simplifier les choses. Une des plus importantes initiatives à cet égard a été l'introduction des formules et des guides spécialisés à

[*Texte*]

didn't have complicated returns. We have the simple form, the no-calculation returns; simpler tax filing for many, many senior citizens, for example. It is a one-pager, a one-page form, so these people don't have to go through the whole tax form and all that complex situation. We are moving ahead with others in straightforward tax situations.

Those individuals who have complicated tax situations will have more complicated tax returns. In previous years, everyone had to go through the complicated tax returns. Now we are starting to funnel out and are targeting those who need not use the whole tax system. We are working with the simple-language people, with tax practitioners, with a common-sense Canadian's approach to simplify wherever possible.

I repeat, we cannot be expected to do it alone. We want input from the Canadian public, and we want input from this committee, frankly. I would think that should be one of your mandates. I know it is a mandate of yours. Come forward with some suggestions for how we can better simplify the forms and by God, I will be the first one to jump on your bandwagon and support them, if they make sense.

So work is continuing and progress has been made. But I won't sit here and pretend that for those who have complex tax returns the system is simple. It is not. Any way we can simplify it, any recommendations that can be done, we will follow them through, and quickly.

Mr. Richardson: I am interested in electronic filing. I would like to get an assessment of the current extent of electronic filing. What are we doing in this regard? How close is this to becoming universal? Is it, for example, a requirement that somebody has not only a PC in their home, for example, but also a modem? Is this how they do it? How do they do it? Do they plug into a modem and telephone it in? What is the process? Is there a possibility of having community bases where people can go in and file electronically, for example? What is in the groundwork?

Mr. Jelinek: Mr. Richardson, the ultimate goal and objective is to give every Canadian the option to file electronically, either through their home computer or through computers of tax practitioners, or through computers that would be provided by the government through government facilities such as post offices, tax offices, any other government facilities available. So every Canadian, rich, middle-class, or poor, will have the option at the end of the day to file electronically, thereby saving untold millions of dollars for the government, for the business community, and for the individual, and more importantly, saving in paperwork and red tape and errors. No more paper. No more errors. No

[*Traduction*]

l'intention des particuliers dont les déclarations étaient simples. Il y a aujourd'hui la formule simplifiée, les déclarations qui n'exigent aucun calcul; il est aujourd'hui devenu beaucoup plus simple pour de très nombreuses personnes âgées de produire une déclaration de revenu, par exemple. Il existe maintenant une formule d'une seule page, destinée aux personnes âgées, lesquelles n'ont plus besoin de remplir la formule complète de déclaration de revenu qui était beaucoup plus complexe. Nous introduisons aussi d'autres formules qui s'appliquent aux situations fiscales ne présentant aucune difficultés particulières.

Les gens dont la situation fiscale est plus compliquée auront toujours des déclarations de revenu plus complexes à produire. Auparavant, tous les contribuables devaient utiliser la même formule complexe. Aujourd'hui, nous commençons à mieux cibler notre clientèle, à mieux reconnaître ceux qui n'ont pas besoin d'utiliser la formule générale. Nous collaborons avec des gens capables de vulgariser la terminologie des documents, avec des experts de fiscalité, et nous tentons de simplifier le plus possible la fiscalité pour le Canadien moyen.

Je répète que nous ne pourrons jamais y parvenir seuls. Nous avons besoin de la collaboration de la population canadienne, ainsi que de votre comité, pour être franc. Cela devrait faire partie de votre mandat. C'est sûrement l'un de nos objectifs, en tout cas. Faites-nous des suggestions pour simplifier encore davantage les formules; je vous assure que je serai le premier à les appuyer quand cela sera nécessaire.

Le travail se poursuit, et nous progressons dans le bons sens. Toutefois, pour ceux qui doivent utiliser la déclaration de revenu standard, je ne prétendrai pas que le système fiscal est simple. Il ne l'est pas. Quel que soit le moyen susceptible de le simplifier, et quelles que soient les recommandations qui seront formulées, je peux vous assurer que nous y donnerons suite, et rapidement.

M. Richardson: Je m'intéresse particulièrement à la déclaration de revenu par ordinateur. Pourriez-vous me dire où nous en sommes à cet égard? Que fait-on, à l'heure actuelle, dans ce domaine? Cette méthode est-elle sur le point d'être généralisée? Faut-il, par exemple, qu'un contribuable dispose non seulement d'un ordinateur, mais aussi d'un modem? Est-ce ainsi que l'on procède? Comment cela fonctionne-t-il? Le contribuable doit-il utiliser un modem pour communiquer avec Revenu Canada? Peut-on prévoir que les contribuables produiront un jour leur déclaration de revenu par l'intermédiaire d'un ordinateur installé dans leur localité, par exemple? Qu'envisage-t-on?

M. Jelinek: Monsieur Richardson, l'objectif ultime est de donner à chaque Canadien la possibilité de produire sa déclaration de revenu par ordinateur, que ce soit au moyen de son ordinateur personnel, celui d'un expert, ou au moyen d'ordinateurs fournis par le gouvernement, dans des locaux gouvernementaux, par exemple, des bureaux de poste, des services de perception ou tout autre service gouvernemental. Tous les Canadiens, sans distinction, auront donc un jour la possibilité de produire leurs déclarations de revenu par ordinateurs, ce qui fera épargner des millions de dollars au gouvernement, aux gens d'affaires et aux particuliers; sans compter, ce qui est plus important encore, les nombreux

[*Text*]

more erasers. No more corrections. Quicker turnaround time in both processing and refunds. That goes without saying.

• 1125

I already used the term "pie in the sky". This isn't some pie in the sky dream that we hope to achieve in the next century. We're into our third year of actually pilot testing this. We started with 2 practitioners only in Winnipeg a couple of years ago where we had some 2,000 taxpayers participate in electronic filing.

We extended it to your own province of Alberta last year where we had, I think, 40,000 or 50,000 taxpayers participate in it. This year we've extended it to British Columbia and Quebec. As of April 7, some 250,000 taxpayers have already participated in electronic filing through authorized tax practitioners only at this point in time.

Simultaneously, we're having a pilot project this year on a very small and limited basis—there's one in Calgary, your home town, and one in Sherbrooke—where taxpayers can opt—everything is done on a voluntary basis—to file through their home computer. This is the beginning of what is going to come.

Next year, through tax practitioners, the whole country will have an option to participate. We expect a large take-out on that next year. Hopefully, the year following or shortly thereafter, depending on how our limited home computer pilot goes this year, all Canadians will be able to file whichever way they want.

Let me point out that if I sound enthusiastic about this, it's because I am. It's the wave of the future. And it's secure. People say, "What about the security?" It's a hell of a lot more secure than a signature and a paper trail that is left behind now.

It's just something that is going to benefit Canada and Canadians right across the board. I'm proud of the fact that we've been able to accelerate the system to the point where we already have a quarter million tax filers using it and it's not even national yet. It's looking good and it's going to look even better next year.

Mr. Richardson: Thank you, Mr. Chairman. I want to thank the minister and his officials for the answers, for their appearance at the committee today and also for their accessibility throughout the year. It's a great refreshing change for members to get that kind of access and also for the general public in dealing with the department. I want to thank you and your officials for that.

Mr. Jelinek: Thank you.

[*Translation*]

avantages qui en découleront au niveau des formalités, de l'administration ou des erreurs. Plus de papiers; plus d'erreurs; plus de gommes; plus de corrections. Le temps de traitement en sera réduit d'autant, tant pour ce qui est des déclarations elles-mêmes que des remboursements. Cela va sans dire.

Ce n'est pas un rêve en couleur. Il ne s'agit pas d'un objectif que nous espérons atteindre au tournant du siècle. Il y a déjà plus de deux ans que nous faisons des essais. Nous avons commencé avec deux experts fiscaux à Winnipeg seulement, il y a deux ans. Nous avons quelque 2,000 contribuables qui produisent leurs déclarations par ordinateur.

Puis, l'année dernière, nous avons étendu l'expérience à votre province, l'Alberta, où entre 40,000 et 50,000 contribuables ont produit ainsi leurs déclarations de revenu. Et cette année, nous l'avons encore étendu à la Colombie-Britannique et au Québec. Le 7 avril dernier, environ 250,000 contribuables avaient déjà produit leurs déclarations par l'entremise de l'ordinateur d'un expert fiscal autorisé.

Parallèlement, nous avons un projet-pilote, cette année, sur une échelle très réduite et très limitée—nous en avons en réalité un à Calgary, dans votre ville, et un autre à Sherbrooke—qui permettent aux contribuables de choisir—personne n'est obligée de le faire—de produire leurs déclarations de revenu au moyen de leurs propres ordinateurs. C'est le début d'une ère nouvelle, si l'on veut.

L'année prochaine, tous les contribuables canadiens pourront utiliser cette méthode pour leurs déclarations, en ayant recours aux services d'un expert fiscal. Nous nous attendons à ce que de nombreux contribuables le fassent. Nous espérons que l'année suivante, ou un peu après, selon les résultats de notre projet-pilote permettant de produire les déclarations au moyen d'ordinateurs personnels, tous les Canadiens pourront produire leurs déclarations comme ils le voudront.

Permettez-moi d'ajouter que si j'ai l'air enthousiaste, c'est précisément parce que je le suis. C'est la solution de l'avenir. Et la méthode est sécuritaire. Les gens demandent ce qu'il advient de la sécurité dans tout cela. En réalité, cette méthode est beaucoup plus sécuritaire qu'une signature et un simple document, comme à l'heure actuelle.

Cette nouvelle méthode sera profitable pour le Canada et tous les Canadiens. Je me réjouis particulièrement du fait que nous ayons pu accélérer les choses au point qu'il y a déjà un quart de millions de contribuables qui utilisent ce procédé, bien qu'il ne soit pas encore offert à l'échelle nationale. Le progrès est remarquable; il le sera encore davantage l'année prochaine.

M. Richardson: Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier le ministre ainsi que les hauts fonctionnaires des réponses qu'ils nous ont données jusqu'à maintenant, de leur comparution devant le comité aujourd'hui, ainsi que de leur disponibilité au cours de l'année. Il est vraiment rafraîchissant pour des députés que des gens soient aussi disponibles; et cela vaut autant pour la population en général dans ses échanges avec le ministère. Je vous en remercie personnellement, ainsi que vos hauts fonctionnaires.

M. Jelinek: Merci

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Langdon indicates that he's got a brief question for you.

Mr. Langdon: I won't be quite as fulsome in my praise. We've covered a number of areas. I did want to register with you some of the areas of concern that emerge from my constituents. It's not with the expectation that you might have responses today but hopefully these will be things that you're going to be looking at seriously.

We continue to have a great many complaints from seniors who feel that the quarterly filing system should be optional. Technically, it may be optional but certainly seniors themselves don't perceive it that way. I think it's perhaps important that it be conveyed to seniors that this is optional. They may not understand the system that well sometimes and the changes to the system that are taking place.

I've had to sit down and convince seniors that this is optional. If you've not got enough money, you should not have to be filing four times a year. If you had one exceptional year where that was the case, that doesn't mean you have to do it this year. Is there something that could be put into your tax administration to make that clearer?

I also wanted to register a concern that disabled Canadians have spoken to me about in my constituency. This may not be something that is under the auspices of your ministry—it may be under the Department of Finance—but I suspect there is contact back and forth with respect to this. The definition for disability is, as disabled people see it, far too tight.

• 1130

We have many cases of people who are disabled, who are in the work force. They require extra expenditures of often a considerable amount to keep themselves in the work force and yet do not meet the strict definitions of being disabled for the purposes of the disability—I am not sure whether it is disability tax credit or disability deduction now. Anyhow, that is one that I would hope you could focus on.

Another concern that I have, coming out of much of my previous work in dealing with international companies, is that we do have a considerable possibility in this country of being subject to transfer payment problems on the part of multinational firms. They either underprice their exports or overprice their imports so as to minimize their tax liabilities in this country. I am very concerned, from my conversations with people in the department, that the enforcement mechanism with respect to this transfer payment problem is not very great. If you were to take some of those audit people who are going after small businesses under the GST and send them after multinational transfer payment audits, this might get you much more money and save us a lot of grief from small business people.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Langdon m'indique qu'il a une brève question à vous poser.

M. Langdon: Mon éloge ne sera peut-être pas aussi complet. Nous avons déjà discuté d'un certain nombre de choses. Je tiens à vous informer de certaines inquiétudes dont m'ont fait part quelques-uns de mes électeurs. Je ne vous demande pas de réponse immédiatement, mais je crois qu'il s'agit de questions auxquelles vous accorderez l'attention requise.

Il y a encore un grand nombre de personnes âgées qui pensent que le système d'acompte provisionnel trimestriel devrait être optionnel. Sur le plan technique, il l'est peut-être, mais il ne fait aucun doute que les personnes âgées ne le voient pas ainsi. Il est peut-être important de faire savoir aux personnes âgées qu'elles ont le choix. Elles ne comprennent peut-être pas le système, ni que les modifications qui lui sont apportées.

J'ai dû moi-même m'asseoir avec des personnes âgées pour les convaincre que cette formule est optionnelle. Quand on n'a pas suffisamment d'argent, on ne devrait pas être obligé de verser un acompte provisionnel quatre fois par année. Quand on a eu une année exceptionnelle, cela ne signifie pas qu'il faut encore verser des acomptes provisionnels l'année suivante. Que pourriez-vous faire pour rendre cela encore plus clair?

Il y a aussi une autre inquiétude dont m'ont fait part des Canadiens handicapés de ma circonscription. Cela ne relève peut-être pas de votre ministère—peut-être plutôt du ministère des Finances—mais je suppose que vos deux ministères doivent s'échanger régulièrement des renseignements à cet égard. La définition de ce qui constitue une incapacité est beaucoup trop restrictive, selon les personnes handicapées.

Il y a de nombreux cas de personnes qui sont handicapées, mais qui ont quand même un emploi. Elles doivent souvent dépenser des sommes considérables pour continuer de faire partie de la population active. Toutefois, leur incapacité ne satisfait pas aux définitions strictes que l'on retrouve dans les règlements de l'impôt, qui leur permettrait de réclamer—je ne sais plus s'il s'agit encore aujourd'hui du crédit pour personnes handicapées ou de la déduction pour handicapés. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un problème que je voudrais bien que vous examiniez de près.

Pour avoir travaillé pendant longtemps dans le secteur du commerce international, auprès des sociétés internationales, j'ai une autre inquiétude au sujet des problèmes que nous risquons de rencontrer relativement aux paiements de transfert effectués par des sociétés multinationales. Ces multinationales sous-évaluent leurs exportations ou surévaluent leurs importations de manière à réduire l'impôt à payer dans notre pays. À la suite des conversations que j'ai eues avec des gens du ministère, je crains beaucoup que le mécanisme d'application de ces paiements de transfert ne soit pas très efficace. Si vous preniez certains des vérificateurs qui s'acharnent sur les petites entreprises, à vérifier leurs remises de TPS, et que vous les affectiez à la vérification de ces paiements de transfert de la part des multinationales, cela rapporterait probablement bien davantage et nous épargnerait bien des plaintes de la part des petits entrepreneurs.

[*Text*]

The last point that I wanted to register is the customs people in my constituency tell me that it is possible to administer the provincial sales tax through the existing cross-border programs that exist in their computers without any harmonization with the GST being necessary. They continue to stress this is a major point of contention with the ministry. I want to register that with you too, as something that I hope you will be able to respond to.

Mr. Jelinek: Mr. Langdon, thank you. You have made numerous points and I will try to deal with each one of them, and very quickly, because I think, Mr. Chairman, we all have to move on to other commitments.

First of all, after Mr. Richardson made some comments, you said your praise for me wouldn't be as great as his, or something of that nature. I am not asking for praise from you, but you must agree, and I hope you do, that I have been accessible and open on the floor of the House and elsewhere—

Mr. Langdon: Mr. Jelinek, if all the ministers in this government were as accessible and forthcoming to opposition members as you, frankly, the government would be in a good deal better shape.

Mr. Jelinek: Thank you very much. I am glad you said that, because my sensitivities are very fragile—

Mr. Langdon: I know. You feel nobody likes the tax collector.

Mr. Jelinek: Nobody likes the taxman. It is a hell of a move from fitness and amateur sport to tax collector.

On the seniors and the quarterly payments, you should know that this initiative resulted at the request of seniors. Now, granted, not every senior has the opportunity to have input, nor do they. But we have a seniors advisory committee, which supposedly is in touch with senior organizations across the country, and it was as a result of consultations with that seniors advisory committee and their recommendations that we have moved in this direction, which allows us to calculate for seniors and further simplify the system for them, and I'm going to take your recommendation of somehow conveying to seniors out in the field that there are options here and there are different methods, as you pointed out. I I think we will find a mechanism to communicate that to them better than we have in the past.

• 1135

Mr. Langdon: That would be very helpful.

Mr. Jelinek: Insofar as the disabled are concerned, you will know that we've done a lot of work in trying to improve guides, forms, and certificates to make them clearer, easier, and simpler to understand. We have had in-depth

[*Translation*]

Le dernier élément que je tiens à soulever, c'est que les gens de Douanes et Accises, dans ma circonscription, me disent qu'il est possible de gérer la taxe de vente provinciale au moyen des programmes transfrontaliers existants, des programmes informatiques dont ils disposent actuellement, sans qu'il faille tout harmoniser en fonction de la TPS. Ils insistent particulièrement sur le fait qu'il s'agit d'un différend important avec le ministère. C'est donc un nouveau problème dont je tenais à vous faire part, dans l'espoir que vous réagissiez.

M. Jelinek: Monsieur Langdon, je vous remercie. Vous avez soulevé de nombreux points, et je vais tenter d'aborder chacun d'eux aussi rapidement que possible, parce que je pense, monsieur le président, que nous avons tous d'autres engagements à respecter.

Tout d'abord, après les observations de M. Richardson, vous avez dit que votre éloge à mon égard ne serait pas aussi complet que le sien, ou quelque chose du genre. Je ne vous demande pas de compliments, mais vous devez reconnaître, je l'espère en tout cas, que j'ai toujours été disponible, que ce soit à la Chambre ou ailleurs. . .

M. Langdon: Monsieur Jelinek, si tous les ministres de l'actuel gouvernement étaient aussi disponibles et bien disposés à l'égard des députés de l'opposition que vous l'êtes, je vous dirai franchement que la situation du gouvernement serait bien meilleure.

M. Jelinek: Je vous remercie infiniment. Je suis heureux de vous l'entendre dire, car je suis plutôt sensible.

M. Langdon: Je le sais. Vous avez le sentiment que personne n'aime le percepteur.

M. Jelinek: Personne n'aime le percepteur. Je peux vous assurer que c'est toute une aventure que de passer du sport amateur au fisc.

Au sujet des personnes âgées et des versements trimestriels, je vous dirai que cette initiative a été prise à la demande des personnes âgées elles-mêmes. Je reconnais, évidemment, que toutes les personnes âgées n'ont pas été consultées. Mais, nous avons un comité consultatif des personnes âgées, qui est censé être en liaison avec des associations de personnes âgées de tout le Canada. C'est à la suite de consultations avec ce comité consultatif et de ses recommandations que nous avons adopté cette formule, qui nous a permis de simplifier encore davantage les systèmes pour les personnes âgées. Je vais appliquer la recommandation que vous m'avez faite, c'est-à-dire de mieux faire savoir aux personnes âgées qu'elles ont le choix, et qu'il existe différentes méthodes, comme vous l'avez fait remarquer. Je pense que nous parviendrons à trouver un mécanisme qui nous permettra de mieux communiquer avec elles.

M. Langdon: Cela serait très utile.

M. Jelinek: Pour ce qui est des personnes handicapées, vous saurez que nous avons fait des efforts considérables pour améliorer les guides, les formules et les certificats, pour les rendre plus clairs, plus faciles, et plus simples à comprendre.

[*Texte*]

consultations with doctors and the medical industry and the disabled to make the program more easily understood. As a result, effective for this taxation year the basic activity of daily living is now defined in the Income Tax Act and will simplify the certification process for both the physicians and disabled persons.

On the transfer payments, you say that we should lay off the audits and pull back from audits on small businesses.

Mr. Langdon: Transfer some of your efforts.

Mr. Jelinek: We don't believe that we are excessively overdoing it. We know this, and we will not be overdoing it or harassing anybody, let alone small business. As I clarified for you earlier, full audits for GST didn't start until two weeks ago.

As far as targeting the larger corporations is concerned, a lot has been done there, targeting to try to hit more revenue. I won't bore the committee with it, but I was prepared for Mr. Langdon to talk about corporations paying their fair tax. A lot has been done in tax reform and the closing of loopholes, such as the lowered capital cost allowance, the phased-out depletion deductions, the portion of capital gains that are taxed was increased, tax on capital of banks and trust companies, a restricted use of investment tax credit, and the list goes on—not to mention the large corporations tax and the accelerated collections effort, which are all geared and targeted towards large corporations. On the transfer payment problem of multinationals, yes, we are targeting and we are putting an extra effort in that area, as the deputy minister is confirming.

Finally, on the collection of the provincial sales tax at the border, yes, it's possible, but if we want to make the situation at the border even more complex than it already is, if we want to create a greater problem at the border after we've tried to bring in greater efficiency, then that would be the way to go. But while we're trying to bring greater efficiency to the border on one hand, I don't think the public wants us to complicate the situation for the travelling public on the other.

So, as you may or may not know, we've taken it a step further. Not only have we pulled down from full harmonization, but we've said if you harmonized on goods only—because you can't bring in services through the border—then that would simplify the situation and allow us to collect the tax at the border. Failing that, if the provincial government doesn't go along with that—and I hope that consideration would be towards moving in that direction—we

[*Traduction*]

Nous avons eu des consultations approfondies avec des médecins et le monde médical, ainsi qu'avec des personnes handicapées, pour faire en sorte que le programme soit plus facile à comprendre. Grâce à ces efforts, dès cette année, l'activité de base de la vie quotidienne sera définie dans la Loi de l'impôt et simplifiera le processus des certificats; tant pour les médecins que pour les personnes handicapées.

Au sujet des paiements de transfert, vous dites que nous devrions relâcher un peu les vérifications et réduire le nombre de vérifications que nous effectuons auprès des petites entreprises.

M. Langdon: Réaffecter certains de vos vérificateurs.

M. Jelinek: Nous ne pensons vraiment pas que nous exagérons. Nous le savons, et nous n'allons sûrement pas dépasser la mesure ni harasser qui que ce soit; et encore moins les petites entreprises. Comme je l'ai précisé plus tôt, les vérifications complètes concernant la TPS n'ont débuté qu'il y a deux semaines.

Pour ce qui est des grandes sociétés, nous avons beaucoup fait à cet égard, pour tenter d'aller chercher davantage de recettes fiscales. Je n'ai pas l'intention d'ennuyer les comités avec cela, mais si M. Langdon le souhaite, je suis disposé à parler des efforts que nous déployons pour que les sociétés paient leur juste part d'impôt. Nous avons fait bien des choses au cours de la réforme fiscale. Nous avons, entre autres, éliminé un grand nombre d'échappatoires. Nous avons réduit la déduction pour amortissement; nous avons échelonné la déduction pour épuisement; nous avons augmenté la partie des gains en capital qui sont imposables; le capital des banques et des sociétés de fiducie est maintenant imposable; nous avons posé certaines limites au crédit d'impôt à l'investissement; et la liste continue—tout cela, sans compter l'impôt prélevé des grandes sociétés et les efforts pour accélérer le recouvrement des impôts non payés, qui visent toutes les grandes sociétés. Comme le sous-ministre l'a confirmé, nous accordons une attention particulière aux problèmes des paiements de transfert des multinationales.

Enfin, au sujet de la perception des taxes provinciales à la frontière. Oui, c'est possible; mais si nous voulons rendre la situation à la frontière encore plus complexe qu'elle ne l'est à l'heure actuelle, si nous voulons créer encore davantage de problèmes à la frontière, après tous les efforts que nous avons faits pour améliorer l'efficacité, c'est vraiment le bon moyen de procéder. Mais, tout en essayant d'améliorer l'efficacité à la frontière, je ne pense pas que la population veuille que nous compliquions les choses pour les voyageurs.

Vous ne le savez peut-être pas, mais nous sommes même allés un peu plus loin. Nous avons non seulement abandonné l'idée d'une harmonisation complète; nous avons proposé de n'harmoniser les systèmes que sur les produits—puisque l'on ne peut pas ramener des services de notre côté de la frontière—que cela simplifierait la situation et nous permettrait de percevoir la taxe à la frontière. Si cette proposition ne faisait pas l'affaire du gouvernement

[*Text*]

made the offer last year to the Province of Ontario and other provinces to share information with the province that would allow it to collect the provincial sales tax after the fact. They can determine the threshold; clearly they wouldn't collect a $2 or $3 tax, but they would on larger-ticket items.

When this was first discussed with my counterpart from Queen's Park, I felt that there was a semblance of interest in moving in this direction. In fact, at one point the provincial government announced that it would be moving in that direction. As of today, we are still waiting for a definitive reply. There are options available to the provincial government other than full harmonization, and I would hope that provincial governments would accept some of these options that are open to them.

• 1140

The Chairman: Mr. Minister I would like to offer you a little bit of input, which you invited. I will do this so that it will be on the written record, and you and your officials may want to consider some of these things over time. In fact, you can feel free to respond to any of them now if you wish. These are just some suggestions that you may wish to consider.

You talked about commencing the GST audits. As someone who is, first of all, a chartered accountant, but has been the corporate comptroller of a couple of businesses, I am wondering if you would give consideration to co-ordinating GST and income tax audits.

I understand that there may be different people involved in GST than there are in income tax—

Mr. Jelinek: We are looking at that.

The Chairman: —but it seems to me that if you could arrange that they would both go at the same time, it would make life a lot easier for the business that has to deal with the auditors, because it can be quite disrupting on the staff of the business, especially when they have to deal with external auditors or the company audit as well.

The second comment I would make with regard to the GST is that one of the areas that I still have a concern about is the volunteer sector. We struggled with that in this committee when we were trying to sort it out. The volunteer sector, it seems to me, could use some additional work and we might be able to do some streamlining there.

I am talking about the small ones now, not the Canadian National Institute for the Blind and those kinds of organizations. Very small local sports clubs or whatever have a relatively small level of operation, but perhaps they have a conference or something that bumps them up over the $20,000 limit. It seems to me that calling those conferences exempt would probably be as simple as anything, or find some way to deal with the organization on an ongoing basis that is

[*Translation*]

provincial—et j'espère que ce ne sera pas le cas—l'année dernière, par exemple, nous avons proposé au gouvernement de l'Ontario et à quelques autres provinces d'échanger les renseignements avec la province, ce qui lui permettrait de percevoir la taxe de vente provinciale après coup. Elles peuvent déterminer elles-mêmes la limite; de toute évidence, elles ne percevraient pas deux ou trois dollars de taxe, mais elles le feraient toutefois pour des sommes plus importantes.

La première fois que j'en ai discuté avec mon homologue de Queen's Park, j'ai senti un semblant d'intérêt de sa part. En fait, à un certain moment, le gouvernement provincial a annoncé son intention de procéder ainsi. Aujourd'hui, nous attendons encore une réponse définitive. L'harmonisation complète n'est pas la seule possibilité qui s'offre aux gouvernements provinciaux, et j'espère qu'ils accepteront certains des autres choix dont ils disposent.

Le président: Monsieur le ministre, je voudrais porter quelques points à votre attention, comme vous nous l'avez demandé. Je ne le ferai, en fait, que pour ce que soit consigné au procès-verbal. Vous et vos hauts fonctionnaires pourraient choisir d'y réagir un peu plus tard. Sentez-vous tout à fait libres de le faire aujourd'hui, si vous le désirez. Il y a peut-être quelques suggestions qui pourraient vous intéresser.

Vous nous avez dit que vous veniez de commencer à effectuer quelques vérifications concernant la TPS. En tant que comptable agréé, mais surtout en tant que vérificateur ayant travaillé pour deux entreprises, je me demande s'il n'y aurait pas lieu de coordonner les vérifications concernant et la TPS et l'impôt.

Je comprends que les vérificateurs de la TPS ne sont pas les mêmes qui s'occupent de la vérification de l'impôt. . .

M. Jelinek: Nous sommes justement en train d'examiner cette question.

Le président: . . .mais si les deux vérificateurs pouvaient effectuer leurs vérifications en même temps, il me semble que cela faciliterait beaucoup les choses pour l'entreprise qui doit recevoir les vérificateurs, car cela peut déranger considérablement le personnel de l'entreprise en question, notamment quand il doit en même temps assister des vérificateurs externes ou des vérificateurs de la société même.

Ma deuxième observation porte aussi sur la TPS; elle a plus particulièrement trait au travail bénévole. Nous avons éprouvé beaucoup de difficulté, au sein de notre comité, quand nous avons tenté de démêler tout cela. Le travail bénévole, me semble-t-il demanderait un examen un peu plus approfondi, et nous pourrions peut-être rationnaliser encore un peu les choses.

Je veux parler des petites associations bénévoles; non pas de l'Institut national canadien pour les aveugles et d'institutions de ce genre. Les très petites associations locales de sports, par exemple, dont l'activité est minime, peuvent avoir une conférence, un jour, qui leur fait dépasser la limite de 20,000$. Il me semble qu'exempter tout simplement ces conférence serait probablement la solution la plus simple; ou il faudrait peut-être trouver un moyen de traiter avec la très

[*Texte*]

very small, has a volunteer treasurer, and that may just bump up over the $20,000 limit for one reason or another. Let's see if we couldn't find some way to simplify the system for those kinds of groups.

My second suggestion deals with the underground economy, which was mentioned earlier. I have a couple of suggestions, and I am sure that you have already thought of some of these things.

One of the concerns that has been brought to me is from car dealers about what they call curbers, people selling cars more or less unofficially. It seems to me that would be relatively easy to deal with. First of all, in order to operate, these people have to advertise their products somehow, and they usually do it in the local newspaper.

I would think that you could have someone in my city, Edmonton, for example, scan the newspaper over a period of time. You see the same number appearing, or the same address, or the same phone number appearing often. You can pick those numbers out, and if you have gone through the newspaper for a week or two, you can almost identify some of these people who are selling cars on the side and probably not collecting any GST. Moreover, probably there is an opportunity there for income tax. I think there is a real audit opportunity just by going through local newspapers looking for people who are selling cars on the side.

It doesn't take too many automobile sales to get up over the $20,000 limit.

Renovations and tradesmen were talked about earlier. We talked about home renovations and the underground economy. Again, it would seem to me that if you were to go to such places as the local lumber yards, or the suppliers of the kinds of goods that go into these things, plumbing stores, plumbing wholesalers or retailers, you could look at whom they are selling to, find out where the volumes are relatively large, and then find out whether a particular customer is registered.

I know that there will be tradesmen out there who will be buying these things. They have accounts, and they may or may not be charging GST. You don't always know. I can tell you from experience, when you have a tradesman come in, you don't know whether they pay GST or not, even though it doesn't say on the invoice. You get an invoice for $1,000. Perhaps they have done some renovation work for you. Sometimes these tradesmen are people who have regular jobs so they may not in fact be above the $20,000 limit. They may do the work in the evenings or on weekends. I don't do this too much, but if you hire somebody to do some work like that, they give you a bill, and especially if it is after hours

[*Traduction*]

petite association, sur une base continue, l'association dont le trésorier est un bénévole et à laquelle il peut arriver qu'elle dépasse la limite de 20,000$, pour une raison ou pour une autre. Voyons donc s'il n'y aurait pas moyen de simplifier le système pour les petites associations de ce genre.

Ma deuxième suggestion a trait à l'économie clandestine, à laquelle on a fait allusion plus tôt. J'ai une ou deux propositions à cet égard, et je suis persuadé que vous avez déjà songé à certaines solutions.

L'une des inquiétudes particulières qui ont été signalées a trait aux gens qui vendent des véhicules d'une manière plus ou moins officielle. Il me semble qu'il serait relativement facile de régler ce problème. Tout d'abord, pour pouvoir exploiter leur petit commerce ces gens doivent annoncer leur produit quelque part. Habituellement, ils le font dans le journal local.

Pourquoi ne pourriez-vous pas demander à quelqu'un de parcourir le journal local d'Edmonton, par exemple, pendant un certain temps. Cette personne pourrait constater, par exemple que le même numéro de téléphone, la même adresse, reviennent souvent. On pourrait ainsi relever ces numéros, et après une semaine ou deux de ce petit manège, on pourrait presque à coup sûr identifier certaines de ces personnes qui vendent des véhicules automobilies sans percevoir la TPS, probablement. Qui plus est, on risquerait peut-être de recevoir un peu d'impôt sur le revenu, en même temps. Je pense que parcourir les journaux locaux, à la recherche de gens qui vendent ainsi des véhicules automobiles, offrent des possibilités intéressantes sur le plan de la vérification.

Il n'est pas nécessaire de vendre tellement d'automobiles pour dépasser la limite de 20,000$.

On a discuté aussi plus tôt des rénovations et des métiers de la construction. Nous avons fait le lien entre la rénovation domiciliaire et l'économie clandestine. Si vous alliez faire des inspections dans des endroits où l'on vend du bois, par exemple, ou chez des fournisseurs de matériaux de construction, des plomberies, des grossistes ou des détaillants d'articles de plomberie, par exemple; vous pourriez constater à qui ils vendent leurs produits, qui a acheté des quantités relativement importantes de matériaux, et vérifier si un client a acheté des produits.

Je sais qu'il y a des gens de métier qui achètent des matériaux de ce genre. Ils ont des comptes; et il n'est pas sûr qu'il perçoivent la TPS. On ne le sait pas toujours. Je peux vous dire par expérience, que lorsque l'on engage un ouvrier, on ne sait pas s'il verse de la TPS ou non; et ce, même si ce n'est pas indiqué sur la facture. Sur la facture, c'est écrit 1,000$. Ce peut être pour des travaux de rénovation. Il arrive parfois que ces ouvriers ont un emploi régulier. Ils ne dépassent peut-être pas la limite de 20,000$. Ils exécutent peut-être les travaux en soirée ou pendant les fin de semaine. Je ne le fais pas tellement souvent, personnellement, mais lorsque l'on engage quelqu'un pour

[*Text*]

kind of work, you really don't know whether they would be within the $20,000 or not, so you pay the bill and that is that. I think you could find a lot of those simply by using the audit trail through the wholesale and retail outlets for the products that would go into those kinds of things.

• 1145

The great benefit of that is that not only will you get the GST, you will also get the income tax. The GST will probably be marginal, but you have a big opportunity here to increase your income tax collection. This comes back to the comments that are often made about other countries getting a lot more revenue from the GST. In New Zealand, it wasn't from the GST that the revenue increase came; it was the GST audit trail that allowed them to get the income tax. As the Minister of Finance at the time, Mr. Roger Douglas, said when we met with him there, "there were a whole lot more fishermen out there than we knew about". The trick is that if you can troll with two nets... It was income tax where they got their big revenue gain, not GST. So I think there is a marvellous opportunity here for you to increase your income tax collection and enforcement.

The next point I would comment on is penalties on payroll deductions. I have had businesses come to me, small businesses in particular... I know we put those penalties there to try to keep people paying their payroll deductions and not use them as a source of financing, but sometimes when there are simple errors—often these are unsophisticated businesses—early in the year, and if they happen to make a second one, they could be facing a very large penalty. That gives me concern and I would just like to register it.

Finally, and this is on a possible cost saving measure in your department... This comes from one of your employees, by the way, who made mention of this to me. Because of the need for all of the manuals, both in the excise tax and various other taxes, you have a lot of manuals that have a lot of binders. I am told by this employee that as these become redundant, they are replaced by new ones, and they end up discarding or throwing out all of the old binders. Your employee suggested that there should be some method of recycling these things, if not for cost-saving purposes, then simply for good management and recycling purposes.

Anyway, those are four or five things. You can respond to some of them if you wish, but I just wanted to put them on the record for your consideration.

[*Translation*]

effectuer des travaux de rénovation, cette personne nous remet une facture; et particulièrement si le travail a été effectué après les heures normales, on ne sait vraiment pas si la personne en question excède ou non la limite de 20,000$. Donc, on règle la facture, et tout s'arrête là. Je pense que vous pourriez découvrir bien des choses simplement en effectuant des vérifications auprès des grossistes et des détaillants de matériaux de construction.

L'avantage le plus important d'une telle mesure, ce serait non seulement de recouvrir la TPS, mais aussi de l'impôt. Pour ce qui concerne la TPS, le montant sera probablement peu important, mais pour ce qui est de l'impôt impayé, c'est une autre affaire. Cela revient aux observations que l'on entend souvent au sujet des autres pays qui tirent bien davantage de revenus de leur TPS. En Nouvelle-Zélande, ce n'est pas la TPS en soi qui a tellement fait augmenter les revenus, comme la vérification de l'application de la TPS, qui a permis de récupérer beaucoup d'impôts. Comme le disait le ministre des Finances de l'époque, M. Rogers Douglas, quand il est venu nous rencontrer: «Il y avait beaucoup plus de pêcheurs que nous le pensions». En réalité, si l'on peut pêcher avec deux filets... C'est la vérification de l'impôt sur le revenu qui a été le plus rentable; non pas celle de la TPS. Je pense donc qu'il y a là une occasion merveilleuse d'améliorer le recouvrement de l'impôt, ainsi que l'application de la loi.

Il y a aussi la question des pénalités qui sont imposées en raison du retard à verser les retenues salariales. Il y a des entrepreneurs qui m'ont signalé, notamment, de petits entrepreneurs... Je sais que ces pénalités ont pour but de faire en sorte que les gens versent le produit des retenues qu'ils ont effectuées sur les salaires, et qu'ils ne les utilisent pas comme sources de financement; mais dans les cas d'erreurs simples—car ces petites entreprises sont souvent très peu spécialisées—tôt, au début de l'année, et s'ils commettent une deuxième erreur, ils risquent de se voir imposer une pénalité très importante. Cela m'inquiète particulièrement, et je tenais à vous le dire officiellement.

Enfin, mon autre point concerne une économie que vous pourriez peut-être réaliser au sein de votre ministère... Cette idée vient de l'un de vos employés, soit dit en passant. Compte tenu de tous les manuels qui sont nécessaires, tant du côté de l'accise que pour toutes les autres taxes qui sont perçues, nous avons un grand nombre de manuels qui exigent un grand nombre de classeurs. Cet employé me disait que lorsque ces manuels sont remplacés, on se débarrasse aussi de tous les classeurs. Votre employé me disait qu'il devrait exister une méthode de recycler ces classeurs, si ce n'est pour des raisons d'économies, au moins pour des raisons de bonne gestion et pour l'environnement.

C'était là quatre ou cinq observations que je tenais à vous faire. Vous pouvez réagir à certaines d'entre elles immédiatement, si vous le désirez. Je tenais à ce qu'elles soient consignées au procès-verbal.

[*Texte*]

Mr. Jelinek: Thank you for your excellent input. I won't respond in detail, but I will make quick reference to each of the points you made. I will work in reverse, beginning with the cost-saving efforts. There is a government-wide ongoing initiative in cost-saving efforts, and our department is not exempted from this. Your suggestion of recycling binders and other materials is well taken and we will certainly. . .there are enough officials here to hear the chairman of the committee make that recommendation, and I would suggest that we follow up on it.

On the penalties and payroll deductions, I refer you to an announcement on simplification and improvements that I will be making on April 27. I think you will be happy with the announcement.

Insofar as the underground economy is concerned, you are absolutely right in the statements that you made. By and large, that is what we are doing. There is an audit trail and a paper trail that will bring out—I referred to it earlier—much of the underground economy. And the cross-references with income tax—I said that would be happening and yes, those who are trying to abuse the system are probably going to get caught without being harassed. We have a good audit system in place. It does not use a big stick; instead it uses technology and efficiency and it will go a long way in improving the situation.

We are very proud of our volunteer program, but if there are ways of streamlining or improving it, we are always anxious to hear how we can do that, and we will be looking at it on an ongoing basis.

Finally, on the co-ordination of GST and income tax audits, we are looking at that. In fact, I think we will be moving it partially in an element. . .

• 1150

Is that right, Mike? Could you make a quick reference to what we will be doing on that matter?

But the ultimate goal and objective of step one audits is to harass even less, particularly in the small business sector.

Mr. Burpee: We are looking at, particularly in some of the larger audits, trying to co-ordinate an audit approach. If we cannot do so then at least in cases where one of the departments has done a credibility check, being able to use that check. . . So we gain the advantage of some of the work the other administration has done.

One of the aspects we have to keep in mind—because we have had some discussions on this subject and have worked with Revenue Canada, Taxation, through one of our offices in Toronto in looking at it—is that some firms are saying they use two different sets of people when we come in, one group doing the GST and the other looking at the income tax side. Some have suggested that they would prefer both groups did not come at the same time. So I think we have to leave it—

[*Traduction*]

M. Jelinek: Je vous remercie de votre excellente contribution. Je n'entrerai pas dans les détails, mais je vais quand même discuter brièvement chacun des points que vous avez soulevés. Je vais commencer par le dernier, celui concernant l'économie et le recyclage. Il y a à l'heure actuelle au gouvernement une procédure continue voulant que l'on économise le plus possible dans la Fonction publique. Notre ministère y participe activement. Votre proposition voulant que l'on recycle les classeurs et autres documents est bien reçue; et nous allons sûrement. . . Il y a sûrement suffisamment de hauts fonctionnaires ici présents pour entendre le président du comité formuler sa recommandation; et je suggère que nous y donnions suite.

Pour ce qui est des pénalités et des retenues salariales, je vous renvoie à une déclaration sur la simplification et les améliorations que nous apportons à cet égard; déclaration que je ferai publiquement le 27 avril. Je pense que vous en serez satisfait.

Au sujet de l'économie clandestine, vous avez tout à fait raison. D'une manière générale, je dirais que c'est à peu près ce que nous faisons. Il y a une piste de vérifications, et une piste de documents qui mettra au jour—j'y ai d'ailleurs fait allusion plus tôt—une grande partie de l'activité clandestine. Et le rapprochement avec l'impôt sur le revenu—j'ai dit que nous le ferions, et oui, ceux qui tentent de déjouer le système se feront probablement attraper sans être harcelés. Nous avons un bon système de vérifications en place. Il n'est pas tellement complexe; nous comptons plutôt sur la technologie et l'efficacité pour améliorer de beaucoup la situation.

Nous sommes très fiers de notre programme concernant le bénévolat, mais s'il y a moyen de le rationaliser ou de l'améliorer, nous serions toujours heureux de recevoir des suggestions à cet égard; et nous en tiendrons compte de façon continue.

Enfin, pour ce qui est de la coordination des vérifications de la TPS et de l'impôt sur le revenu, nous examinons la question. En fait, je pense que nous allons en partie. . .

N'est-ce pas, Mike? Pourriez-vous expliquer un peu ce que nous allons faire à cet égard?

Mais, l'objectif ultime que nous poursuivons, pour ce qui est des vérifications de première instance, c'est de réduire encore davantage le harcèlemen; notamment celui qui est perçu chez les petites entreprises.

M. Burpee: Nous cherchons à coordonner les efforts de vérification, notamment en ce qui concerne les vérifications importantes. Si cela se révèle impossible, à tout le moins, quand l'un des ministères aura vérifié la crédibilité. . . Cela nous permettra de bénéficier d'une partie des renseignements dont disposera un autre ministère.

Un autre aspect à ne pas oublier—car nous en avons discuté avec des gens de Revenu Canada, de l'Impôt, par l'entremise de l'un de nos bureaux de Toronto—c'est que certaines sociétés disent utiliser deux services différents lorsque nous nous présentons pour effectuer une vérification, un groupe qui s'occupe de la TPS, et un autre qui s'occupe de l'impôt. Quelques sociétés ont dit qu'elles préféreraient que les deux vérificateurs ne se présentent pas en même temps. Il est donc préférable de nous en tenir. . .

[*Text*]

The Chairman: Larger companies would do so. The small ones have only a limited number of bookkeepers and perhaps one accountant, who does part of the work.

Mr. Burpee: That is where we hope we can make some savings. Also, as I say, by using the work done by each other, we should be able to reduce some time.

The Chairman: Thank you. Mr. Minister, I would like to thank you and your officials for coming here today. We have had quite a full discussion and I think all the members who were interested in doing so had a chance to put their questions to you. Hopefully you can take up a few of the comments or suggestions that were made.

I would also put you on notice that we may want to have you come back, or at least your officials, later this spring on the subject of the new child benefit system.

I am having a personal meeting with officials from the Department of Finance this afternoon to go over some of the issues involved with that subject. There are some issues with regard to the new child benefit system that need to be fleshed-out, flowing from the white paper. There are some questions we will probably be looking at and some of those may involve your department. We would then ask the appropriate officials, if not yourself, to come and talk to us about them.

With that, I would like to simply thank you for your co-operation. It has been a good morning and we have gained some good information.

Mr. Jelinek: Be assured that both my officials and I will continue to co-operate with you and your committee and that we welcome the opportunity to come here.

I personally enjoy coming before your committee very much. It always gives me an opportunity to not only advise your committee as to our progress but to exchange views and ideas as to how to better improve the situation. I know my officials feel the same way, so thank you for having us and we will come back at your call.

The Chairman: Thank you. The meeting is adjourned.

[*Translation*]

Le président: C'est peut-être vrai pour les grandes sociétés; mais les petites entreprises n'ont peut-être qu'une seule personne qui s'occupe de la tenue des registres, et un comptable, qui fait aussi en partie le travail.

M. Burpee: C'est là que nous espérons faire des économies. Comme je le disais, en ayant la possibilité d'utiliser le travail déjà fait par un autre ministère, nous devrions pouvoir réduire le temps nécessaire pour effectuer une vérification.

Le président: Merci. Monsieur le ministre, je vous remercie personnellement, ainsi que vos hauts fonctionnaires, d'être venu témoigner aujourd'hui. Nous avons eu une discussion assez complète; je pense que tous les membres du comité qui avaient des questions à vous poser ont pu le faire. J'espère que certaines des observations ou des propositions qui ont été formulées porteront fruit.

Je profite de l'occasion pour vous dire que nous vous réinviterons probablement, ou peut-être certains de vos hauts fonctionnaires, plus tard, au printemps, pour discuter de la nouvelle formule des allocations familiales.

Je dois justement rencontrer des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, cet après-midi, afin de discuter de certains aspects de cette question. Il y a certains aspects, de la nouvelle formule des allocations familiales qu'il faudra encore approfondir, à la suite du Livre blanc. Nous allons probablement examiner certaines de ces questions; il y en aura peut-être quelques-unes qui concerneront votre ministère. Nous demanderons alors aux hauts fonctionnaires compétents, sinon à vous-mêmes, de venir en discuter avec nous.

Cela dit, je vous remercie de votre collaboration. La réunion a été vraiment productive, et nous avons obtenu quelques renseignements fort intéressants.

M. Jelinek: Soyez assurés que nous continuerons de collaborer avec vous ainsi qu'avec votre comité, et que nous sommes toujours heureux d'être invités à venir vous rencontrer. Cela vaut autant pour mes hauts fonctionnaires que pour moi-même.

J'aime énormément venir témoigner devant votre comité. Cela me donne toujours non seulement l'occasion d'informer les membres du comité des progrès que nous avons réalisés, mais aussi la possibilité d'échanger des vues et des idées sur la façon d'améliorer encore davantage la situation. Je sais que mes hauts fonctionnaires partage mon sentiment. Je vous remercie donc de nous avoir reçus, et nous reviendrons quand vous nous inviterez de nouveau.

Le président: Merci. La séance est levée.

APPENDIX "FNCE-4"

Government of Canada / Gouvernement du Canada

BACKGROUND MATERIAL

Presentation by the
Honourable Otto Jelinek,
Minister of National Revenue,
to the
House of Commons Standing Committee
on Finance
April 9th, 1992

Canada

Canada 125

HIGHLIGHTS

REVENUE CANADA TAXATION - SERVICE IMPROVEMENTS

An array of service initiatives at Revenue Canada, Taxation have made it much simpler and faster for our clients to deal with us. For instance:

- **Fairness Package** - reduces compliance-related red tape by providing additional options and greater flexibility to forgive interest and penalties, issue refunds and file objections.

- **Tax returns filed electronically (EFILE)** - saves time and costs, reduces processing time by weeks and puts refunds in the hands of taxfilers faster.

- **Direct Deposit** - available now for all refunds, this summer for GSTC cheques and this fall for ACTC cheques. Puts money in the hands of people faster, reduces paper and processing costs.

- **Improved service and accessibility** - established International Taxation Office to help people whose affairs are international in nature. Opening a new District Office in Peterborough to respond to client needs.

- **Opening Taxation Centres to the public** - clients may now contact their nearest Centre by telephone or fax or may visit the office in person to obtain assistance, pick up forms or guides, make a payment or file a return.

- **Improved income tax returns and guides** - simplified language to provide comprehensive, yet clear and simple to follow, completion and filing instructions.

- **Step-by-Step Video** - provides instructions on how to complete a return. It is available from our offices, most public libraries, cable TV channels and is often a feature of tax preparation sessions given by our staff and volunteers.

- **"No calculation" returns** - simplify tax filing for many seniors and others in straightforward tax situations.

- **Simpler instalment payment system for individuals** - eliminates the need to calculate instalment payments.

- **RRSP Contribution Limit Statement** - advises people of how much they can contribute to an RRSP.

- **Community Volunteer Program** - more than 9000 volunteers assist people with special needs to complete their income tax returns free of charge.

Current Initiatives

- **Prepare and electronically file income tax return from a home computer** - A pilot is under way in Calgary and Sherbrooke district offices where individuals can use a personal computer to file their returns.

- **Electronic transmission of Payroll Information** - a pilot project for electronic transmission and deposit of source deductions. Reduces paper, costs and speeds up processing.

- **"T2 Short" income tax return** - available later in 1992 to simplify tax filing for up to 500,000 companies.

- **Visits to new employers** - to help them set up for withholding and remitting tax, Canada Pension Plan contributions and Unemployment Insurance premiums.

- **System for the Electronic Notification of Debts (SEND)** - an electronic alternative to the paper system through which tax discounters obtain information pertaining to a client's outstanding tax debt. The system has a three hour response time.

- **On-line registration system of authorized agents** - allows field office staff to find out quickly who is authorized to access tax information. The on-line system will improve service, reduce paper transfers and speed up response time.

- **Seasonal Tax Clinics** - In response to the 1992 federal budget, Revenue Canada, Taxation and Canada Employment & Immigration have collaborated to situate 23 Tax Clinics in various Canada Employment Centres across the country. These are in addition the 100 clinics already in operation.

Future Directions

- **Business Service Centres** - In response to the 1992 federal budget, Revenue Canada Taxation is cooperating with other departments to set up "one stop shopping" centres for the business community. These centres will also make better use of federal facilities.

- **Single business registration number** - The 1992 federal budget called for the adoption of a single business registration number to simplify and streamline government dealings with the business community. Revenue Canada, Taxation has assumed a leadership role and is working with other departments to formulate an implementation plan.

For more information: Colette Gentes-Hawn
(613) 957-3522 (Ottawa)

HIGHLIGHTS

REVENUE CANADA (CUSTOMS & EXCISE)

IN ITS ONGOING EFFORTS TO PROVIDE CANADIANS WITH EFFICIENT AND RESPONSIVE SERVICES AND PROGRAMS, REVENUE CANADA - CUSTOMS AND EXCISE HAS LAUNCHED NUMEROUS INITIATIVES. THESE INCLUDE:

- **ELECTRONIC DATA INTERCHANGE (EDI)**

  EDI USES TECHNOLOGY TO EXCHANGE INFORMATION. IT CUTS RED TAPE, DUPLICATION, AND REDUCES PAPERWORK.

- **CUSTOMS AUTOMATED DATA EXCHANGE (CADEX)**

  CADEX IS A SPECIAL CANADIAN COMPUTER "LANGUAGE" THAT USES EDI TO PROCESS COMMERCIAL BORDER TRANSACTIONS, WHILE IMPROVING CUSTOMS ENFORCEMENT CAPABILITIES.

- **THE LINE RELEASE SYSTEM**

  THE *LINE RELEASE SYSTEM* INTEGRATES NEW TECHNOLOGY WITH NEW PROCESSES TO FACILITATE THE RELEASE AND CLEARANCE OF GOODS AT PRIMARY INSPECTION LINES AT THE BORDER.

- **PRIMARY AUTOMATED LOOKOUT SYSTEM (PALS).**

  PALS USES A STATE-OF-THE-ART SYSTEM TO SCREEN TRAVELLERS AND IDENTIFY "HIGH-RISK" INDIVIDUALS (LIKE SMUGGLERS AND TERRORISTS) TRYING TO ENTER CANADA.

- **SIMPLIFIED PROCEDURES**

  NEW, *STREAMLINED PROCEDURES* HAVE BEEN DEVELOPED FOR CUSTOMS INSPECTORS THAT GREATLY SIMPLIFY THE ADMINISTRATIVE SIDE OF ENFORCEMENT ACTIONS. ENFORCEMENT ACTIONS INCREASED BY AN AVERAGE 200% DURING PILOT PROJECTS.

- **MAKING THE SYSTEM FAIRER**

  CUSTOMS AND EXCISE WILL REDUCE TAX AND DUTY EXEMPTIONS ON POSTAL AND COURIER IMPORTS TO *LEVEL THE PLAYING FIELD* FOR CANADIAN BUSINESS.

- **SPECIAL CLEARANCE LANES**

  SPECIAL CLEARANCE LANES HAVE BEEN INTRODUCED AT BORDER ENTRY POINTS TO REDUCE BORDER CONGESTION AND ENCOURAGE TOURISM. THIS INITIATIVE SHOWS THAT BUSINESS AND GOVERNMENT *CAN* WORK TOGETHER TO ADDRESS NEW CHALLENGES.

- **THE INLAND PRE-ARRIVAL REVIEW SYSTEM (INPARS)**

  AN EDI SYSTEM, *INPARS* STREAMLINES THE TRANSPORTATION PROCESS FOR BUSINESS. IT REDUCES THE TIME GOODS SPEND AT CUSTOMS AND SPEEDS THEIR DELIVERY.

- **CUSTOMS 2000**

  CUSTOMS 2000 IS A BLUEPRINT FOR THE FUTURE. IT ESTABLISHES AN AGENDA FOR CHANGE FOR THE DEPARTMENT THAT RESPONDS TO THE CHALLENGES OF THE 90s.

FOR MORE INFORMATION: JEAN PIERRE ROY
(613) 952-1019

I. INTRODUCTION

THIS INFORMATION PACKAGE PROVIDES AN OVERVIEW OF THE RECENT PROGRESS THAT THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS MADE IN PROVIDING IMPROVED SERVICES AND PROGRAMS TO CANADIANS.

OVER THE PAST FEW YEARS, THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS CLEARLY ESTABLISHED ITSELF AS ONE OF THE MOST PROGRESSIVE GOVERNMENT DEPARTMENTS IN THE COUNTRY: IT IS A LEADER IN BRINGING BETTER SERVICE TO THE INDIVIDUALS AND BUSINESSES IT SERVES.

THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE ADMINISTERS A VARIETY OF PROGRAMS THAT TOUCH THE LIVES OF CANADIANS IN MANY SIGNIFICANT WAYS. ITS KEY RESPONSIBILITIES ARE TO PROTECT CANADIAN SOCIETY WITH RESPECT TO THE INTERNATIONAL MOVEMENT OF GOODS AND PEOPLE, TO ADMINISTER TRADE POLICY, AND TO PROTECT AND COLLECT CANADA'S REVENUE. IN THESE AREAS OF RESPONSIBILITY, THE DEPARTMENT'S ACTIONS CAN EITHER ADVANCE OR HINDER CANADA'S NATIONAL AND INTERNATIONAL INTERESTS.

THE HONOURABLE OTTO JELINEK, MINISTER OF NATIONAL REVENUE, CAN PROUDLY AND CONFIDENTLY SAY THAT UNDER HIS DIRECTION, THE DEPARTMENT HAS IMPLEMENTED CHANGES THAT HAVE ADVANCED CANADA'S INTERESTS.

THIS HAS BEEN ACCOMPLISHED BY INTRODUCING MEASURES THAT HAVE EFFECTIVELY RESPONDED TO THE CHANGING WORLD IN WHICH WE LIVE. THE DEPARTMENT HAS USED NEW TOOLS AND NEW WAYS TO ADAPT TO CHANGE AND MAKE THE SYSTEMS THAT IT ADMINISTERS MORE RESPONSIVE TO THE NEEDS OF CANADIANS, SIMPLER, MORE EFFICIENT AND MORE EFFECTIVE IN ACHIEVING THE DEPARTMENT'S MANDATE. IN THE PROCESS, THE DEPARTMENT HAS MADE, AND WILL CONTINUE TO MAKE, SIGNIFICANT IMPROVEMENTS IN THE QUALITY OF SERVICE THAT IT PROVIDES CANADIANS, THE QUALITY OF PROTECTION IT PROVIDES TO CANADIAN SOCIETY, AND THE COMPETITIVE POSITION OF CANADIAN BUSINESS.

IN THE PAGES THAT FOLLOW, SOME OF THE DEPARTMENT'S RECENT ACHIEVEMENTS ARE HIGHLIGHTED. IN PARTICULAR, THIS INFORMATION PACKAGE WILL PRESENT SOME OF THE MEASURES THAT THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS TAKEN TO:

* MAKE COMPLIANCE WITH THE TAX SYSTEM EASIER FOR CANADIANS;

* MAKE THE SYSTEMS IT ADMINISTERS MORE EFFICIENT AND RESPONSIVE TO THE NEEDS OF CANADIANS; AND,

* MAKE THESE SYSTEMS FAIRER.

II. MAKING COMPLIANCE EASIER

ONE OF THE KEY RESPONSIBILITIES OF THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE IS TO COLLECT REVENUES OWED TO THE CANADIAN GOVERNMENT ON THE BASIS OF PERSONAL AND CORPORATE INCOME TAXES, THE GST AND A VARIETY OF OTHER DUTIES AND TAXES. THE DEPARTMENT IS NOT, HOWEVER, ONLY A TAX-COLLECTING ORGANIZATION. IT ALSO PROVIDES SOCIAL BENEFITS TO PEOPLE THROUGH TAX CREDITS AND DEDUCTIONS WHICH RESULT IN PEOPLE GETTING REFUNDS.

THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE BELIEVES THAT THE MAJORITY OF CANADIANS VOLUNTARILY COMPLY WITH THE LAW AND PAY THE TAXES THAT THEY OWE. THE EASIER THE SYSTEM CAN BE MADE, THE HIGHER THE RATE OF COMPLIANCE BY CANADIANS WILL BE.

IN THEIR EFFORTS TO COMPLY, HOWEVER, INDIVIDUALS AND BUSINESSES MUST DEAL WITH "THE SYSTEM". IN THIS CONTEXT, THE DEPARTMENT HAS OFTEN HEARD PEOPLE COMPLAIN ABOUT BUREAUCRATIC RED TAPE, GOVERNMENT REGULATIONS AND THE BURDEN OF COMPLIANCE.

WHILE SOME MIGHT ACCEPT THESE PROBLEMS AS A FACT OF LIFE, THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE DOES NOT. IT RECOGNIZES THAT THE SYSTEM SHOULD BE AS RESPONSIVE AS POSSIBLE TO THE NEEDS AND INTERESTS OF ITS CLIENTS. IN LIGHT OF THIS, IT IS ALWAYS SEARCHING FOR WAYS TO MAKE THE SYSTEM EASIER TO WORK WITH.

OVER THE PAST FEW YEARS, THE DEPARTMENT HAS HAD A GREAT DEAL OF SUCCESS IN THIS AREA. BY USING NEW TECHNOLOGY, BY DEVELOPING NEW SYSTEMS AND PROCEDURES FOR OUR OPERATIONS, AND BY ENSURING CANADIANS ARE INFORMED AND SUPPORTED BY DEDICATED PUBLIC SERVANTS, MAJOR STRIDES HAVE BEEN MADE IN MAKING COMPLIANCE AND WORKING WITH THE DEPARTMENT EASIER FOR ALL CANADIANS.

USING NEW TECHNOLOGY

BOTH THE MINISTER AND THE DEPARTMENT FULLY SUPPORT USING NEW TECHNOLOGY TO IMPROVE THE QUALITY AND EFFECTIVENESS OF THE SERVICES THAT THE DEPARTMENT OFFERS.

ONE OF THE KEY WAYS TECHNOLOGY IS BEING USED AT REVENUE CANADA IS THROUGH THE DEVELOPMENT OF NEW SYSTEMS THAT USE ELECTRONIC DATA INTERCHANGE, OTHERWISE KNOWN AS EDI. EDI CUTS RED TAPE, REDUCES PAPERWORK, AND CUTS DUPLICATION. IN SHORT, IT IMPROVES OVERALL EFFICIENCY BY ALLOWING THE DEPARTMENT TO MAKE BETTER USE OF ITS TIME AND RESOURCES, AND PROVIDE FASTER AND MORE RESPONSIVE SERVICE TO CANADIANS.

EDI ALSO TRANSLATES INTO SAVINGS. TAXATION, AND CUSTOMS AND EXCISE TOGETHER HANDLE AND STORE SEVERAL HUNDRED MILLION PIECES OF INFORMATION EACH YEAR. AT CUSTOMS AND EXCISE, IT IS ESTIMATED THAT BY THE YEAR 2000, 80 % OF ITS CLIENTS WILL BE USING EDI AND THAT EDI WILL SAVE 100 MILLION PIECES OF PAPER. CUSTOMS AND EXCISE ALSO BELIEVES THAT THE USE OF EDI WILL PRODUCE AN ESTIMATED $ 5 BILLION IN SAVINGS FOR THE MANUFACTURING AND SUPPLIER INDUSTRY (DUE TO DECREASED PAPER AND TRANSPORTATION COSTS). EDI WILL THEREFORE IMPROVE THE COMPETITIVE POSITION OF CANADIAN BUSINESS.

EDI ALSO REPRESENTS A KEY ELEMENT OF CUSTOMS AND EXCISE'S **CUSTOMS 2000** INITIATIVE. THIS INITIATIVE REPRESENTS THE DEPARTMENT'S "BLUEPRINT FOR THE FUTURE".

CUSTOMS 2000 WAS DEVELOPED IN RESPONSE TO A CHANGING ENVIRONMENT. AS THE WORLD AND CANADA HAS CHANGED, THE DEPARTMENT HAS FOUND ITSELF FACED WITH GROWING DEMANDS FOR SERVICE, INCREASING RESTRAINTS AND HUGE TECHNOLOGICAL OPPORTUNITIES TO IMPROVE THE WAY THE ORGANIZATION OPERATES.

CUSTOMS 2000 AND INITIATIVES LIKE EDI FORM THE FOUNDATION OF THE DEPARTMENT'S STRATEGIC PLAN TO MEET THE CHALLENGES OF THE DECADE.

THE NUMBER OF EDI INITIATIVES THAT HAVE BEEN LAUNCHED BY THE DEPARTMENT IS QUITE EXTENSIVE AND ALL OF THEM ARE NOT DISCUSSED BELOW. THERE ARE, HOWEVER, A FEW THAT MERIT SPECIAL ATTENTION.

AT NATIONAL REVENUE (TAXATION), THE DEPARTMENT HAS INTRODUCED AN ELECTRONIC FILING SYSTEM CALLED **EFILE**. USING THIS SYSTEM, CANADIANS CAN FILE THEIR RETURNS USING ELECTRONIC TECHNOLOGY. LAST YEAR, EFILE WAS MADE AVAILABLE TO ALL PEOPLE IN THE PRAIRIE PROVINCES AND THE TERRITORIES: SOME 56,000 PEOPLE ACCESSED THIS NEW SYSTEM - AN IMPRESSIVE RESPONSE FOR THE FIRST YEAR.

THERE A NUMEROUS ADVANTAGES OF THE EFILE SYSTEM. IN ADDITION TO THE GENERAL BENEFITS OF EDI THAT WERE OUTLINED ABOVE, THE EFILE SYSTEM IS PARTICULARLY NOTEWORTHY FOR ITS TIME SAVINGS: AN EFILE RETURN IS PROCESSED ABOUT THREE WEEKS FASTER ON AVERAGE THAN A RETURN FILED IN THE NORMAL WAY.

THE EFILE SYSTEM ALSO AIDS THE GOVERNMENT'S EFFORTS TO PROTECT OUR ENVIRONMENT. GIVEN THE PAPER THAT EFILE SAVES AND THE COSTS OF PAPER PRODUCTION FOR THE ENVIRONMENT, THE SAVINGS OF EFILE CANNOT NOT BE UNDERSTATED. IF 25 % OF CANADIANS WERE TO USE THE EFILE SYSTEM TO COMPLETE THEIR TAX RETURNS, TAXATION ESTIMATES THAT THE ANNUAL ENVIRONMENTAL SAVINGS WOULD BE:

* ALMOST 10,000 TREES;

* 2.1 MILLION KILOWATTS OF ENERGY;

* 160 MILLION LITRES OF WATER;

* 70,000 KILOGRAMS OF POLLUTION (THAT WOULD NOT BE RELEASED INTO THE ENVIRONMENT).

THESE ARE ANNUAL SAVINGS!

GIVEN ITS PROVEN BENEFITS, EFILE HAS ALREADY BEEN EXPANDED TO QUEBEC, BRITISH COLUMBIA AND THE YUKON. THE EFILE SYSTEM WILL BE AVAILABLE NATIONALLY BY 1993.

AT PRESENT, EFILE MUST BE DONE THROUGH AUTHORIZED TRANSMITTERS (FOR EXAMPLE, AN AUTHORIZED ACCOUNTANT WITH THE PROPER EQUIPMENT). THE DEPARTMENT NOW HAS TWO PILOT PROJECTS IN CALGARY AND SHERBROOKE WHICH ALLOW INDIVIDUALS TO EFILE DIRECTLY FROM ITS DISTRICT OFFICES. THE DEPARTMENT HOPES TO BE ABLE TO OFFER THIS ADDITIONAL EFILE ACCESS TO ALL CANADIANS WITHIN TWO YEARS.

AT CUSTOMS AND EXCISE, THE DEPARTMENT HAS HAD GREAT SUCCESS WITH THE CUSTOMS AUTOMATED DATA EXCHANGE, BETTER KNOWN AS CADEX. USING THIS SPECIALIZED CANADIAN SYSTEM, THE DEPARTMENT'S CLIENTS CAN ELECTRONICALLY COMMUNICATE WITH CUSTOMS OFFICIALS TO PROCESS THEIR COMMERCIAL ENTRIES AND ACCOUNTING DOCUMENTS PRIOR TO THEIR ARRIVAL AT BORDER ENTRY POINTS. THIS ALLOWS CUSTOMS INSPECTORS MORE TIME TO REVIEW DOCUMENTATION AND PROCESS THE COMMERCIAL SHIPMENT.

IN BRIEF, CADEX GREATLY FACILITATES ACCOUNTING AND CLEARANCE PROCEDURES, AS WELL AS THE IDENTIFICATION OF HIGH RISK SHIPMENTS. IN LIGHT OF THIS, IT IS NO SURPRISE THAT CADEX HAS PROVEN QUITE POPULAR. IN THE PAST YEAR:

* THE NUMBER OF PARTICIPANTS USING CADEX HAS INCREASED TO 140, FROM 80;

* CADEX HAS BEEN ENHANCED TO ALLOW THE TRANSMISSION OF LOW VALUE SHIPMENT INFORMATION BY ALL MAJOR EXPRESS COURIER COMPANIES.

THROUGH EDI, THE DEPARTMENT HAS ALSO INTEGRATED CADEX WITH AN ELECTRONIC FUNDS TRANSFER PROJECT WHICH ALLOWS CADEX PARTICIPANTS TO PAY THEIR DUTIES AND TAXES ELECTRONICALLY.

CADEX IS CLEARLY A KEY SUCCESS. AS THE AUDITOR GENERAL NOTED IN HIS 1991 REPORT, **"IN THE VIEW OF MOST OF THE USERS WE INTERVIEWED, THE CADEX INITIATIVE HAS BEEN VALUABLE TO THEIR BUSINESS" (p. 360).**

IN OTHER EDI INITIATIVES, CUSTOMS AND EXCISE HAS ALREADY EXTENDED EDI SYSTEMS FOR MARINE AND RAIL CARGO ENTERING CANADA. SIMILAR EDI SYSTEMS WILL BE AVAILABLE FOR AIR AND HIGHWAY CARRIERS BY EARLY NEXT YEAR. THE ADVANTAGES OF THESE SYSTEMS CANNOT BE

OVERSTATED. BY RECEIVING CARGO INFORMATION THROUGH EDI, CUSTOMS CAN PROCESS THE VAST MAJORITY OF SHIPMENTS IMMEDIATELY UPON THEIR ARRIVAL AND PROVIDE FASTER, MORE EFFICIENT SERVICE.

THE TAXATION DEPARTMENT, IN TURN, HAS LAUNCHED A PILOT PROJECT FOR EMPLOYERS THAT ENABLES THEM TO TRANSMIT THEIR PAYROLL DEDUCTION INFORMATION TO THE DEPARTMENT AND MAKE THEIR PAYROLL DEDUCTION DEPOSITS THROUGH AN EDI SYSTEM.

IN SHORT, EDI SYSTEMS MAKE IT EASIER TO DO "BUSINESS" WITH NATIONAL REVENUE.

BY EXTENSION, EDI IMPROVES THE COMPETITIVENESS OF CANADIAN FIRMS, PARTICULARLY THOSE THAT MANAGE THEIR BUSINESSES ON THE BASIS OF "JUST-IN-TIME" INVENTORY.

USING NEW PROCEDURES

WHILE THE USE OF TECHNOLOGY REPRESENTS AN INTEGRAL PART OF THE DEPARTMENT'S EFFORTS TO MAKE ITS SYSTEMS AND PROGRAMS EASIER TO WORK WITH FOR CANADIANS, IT IS NOT THE ONLY COMPONENT IN THESE EFFORTS. THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS ALSO INTRODUCED NEW PROCEDURES AND PROGRAMS TO MAKE THINGS LIKE PAYING TAXES AND COMPLYING WITH GOVERNMENT REGULATIONS LESS DEMANDING AND COMPLICATED.

TAXATION, FOR EXAMPLE, HAS DEVELOPED **NEW TAX RETURNS.** IN 1990, TWO NEW INCOME TAX RETURNS WERE INTRODUCED:

* THE **T1 65 PLUS** WAS DESIGNED FOR SENIOR CITIZENS WITH STRAIGHTFORWARD TAX SITUATIONS. THIS TWO-PAGE, LARGE PRINT RETURN DOES NOT REQUIRE TAXFILERS TO DO ANY CALCULATIONS.

* THE **T1 SHORT** WAS DESIGNED FOR CANADIANS UNDER THE AGE OF 65. LIKE THE 65 PLUS, TAX FILERS DO NOT HAVE TO MAKE ANY CALCULATIONS ON THIS RETURN.

FOLLOWING ON THE HEELS OF THESE EFFORTS, TAXATION WILL INTRODUCE A NEW **T2 SHORT** TAX RETURN FOR SMALL CORPORATIONS IN THE SUMMER OF 1992. THIS NEW FORM COULD REDUCE THE COMPLEX AND TIME-CONSUMING TASK OF COMPLETING THE EXISTING SIX PAGE RETURN FOR SOME 500,000 CORPORATIONS, INCLUDING MANY SMALL BUSINESSES.

THESE INITIATIVES ARE CLEAR DEMONSTRATIONS OF TAXATION'S ONGOING COMMITMENT TO MAKE THE JOB OF FILING A TAX RETURN SIMPLER AND LESS TIME CONSUMING FOR CANADIANS.

TAXATION HAS ALSO INTRODUCED A NEW QUARTERLY INSTALMENTS PAYMENT SYSTEM. SOME TYPES OF INCOMES, LIKE SELF-EMPLOYMENT AND BOND INTEREST INCOME, DO NOT HAVE INCOME TAX DEDUCTED AT THEIR SOURCE. PEOPLE WHO RECEIVE NON-TAXED INCOME IN THESE WAYS ARE REQUIRED TO MAKE QUARTERLY PAYMENTS. TAXATION'S CLIENTS TOLD THE DEPARTMENT THAT THE TASK OF CALCULATING HOW MUCH TO PAY EACH QUARTER WAS DIFFICULT AND CONFUSING. IN RESPONSE TO CLIENT REQUESTS FOR A SIMPLER, MORE FLEXIBLE SYSTEM, HOWEVER, THE DEPARTMENT HAS RECENTLY CHANGED ITS PROCEDURES AND NOW SENDS THESE PEOPLE ADVANCE NOTICES WHICH DETAIL EXACTLY HOW MUCH THEY HAVE TO PAY. IF THEY PAY THIS AMOUNT IN TIME, NO PENALTIES OR INTEREST WILL BE CHARGED.

TAXATION HAS ALSO UPGRADED ITS EFFORTS TO HELP CANADIANS DETERMINE THEIR ALLOWABLE RRSP CONTRIBUTIONS. EACH YEAR, THE DEPARTMENT WILL NOTIFY INDIVIDUALS OF HOW MUCH THEY CAN CONTRIBUTE TO AN RRSP. IN ADDITION, "RRSP CONTRIBUTION" INFORMATION HAS BEEN ADDED TO THE TAXATION'S AUTOMATED TAX INFORMATION PHONE SERVICE CALLED (T.I.P.S.).

TIPS IS A COMPUTERIZED VOICE-RESPONSE SERVICE THAT CAN PROVIDE TAX PAYERS WITH INFORMATION ON SELECTED TAX TOPICS.

INITIATIVES LIKE THE NEW QUARTERLY INSTALMENTS PAYMENT SYSTEM AND THE INTEGRATION OF RRSP INFORMATION WITH T.I.P.S. ARE KEY EXAMPLES OF HOW THE DEPARTMENT HAS RESPONDED TO THE NEEDS OF THE PEOPLE ITS SERVES AND MADE THE SYSTEM EASIER TO WORK WITH TO THE BENEFIT OF ALL.

CUSTOMS AND EXCISE HAS ALSO MADE PROGRESS. ONE OF THE KEY AREAS THAT HAVE BEEN FOCUSED ON IS MAKING COMPLIANCE WITH THE GST AS EASY AS POSSIBLE FOR SMALL BUSINESS. THE SIMPLER THE GST CAN BE MADE FOR THE BUSINESS COMMUNITY, THE BETTER THE SYSTEM WILL WORK AND THE MORE COMPETITIVE CANADIAN BUSINESS WILL BECOME.

IN ITS EFFORTS TO SIMPLIFY THE GST FOR SMALL BUSINESS, THE DEPARTMENT HAS:

* DEVELOPED GUIDES GEARED TO THE SPECIFIC NEEDS OF SMALL BUSINESS GROUPS SUCH AS TAXI DRIVERS, FISHERMEN AND FARMERS;

* DESIGNED SEMINARS AND COURSES SPECIFICALLY FOR THE SMALL BUSINESSPERSON;

* PROVIDED SMALL BUSINESS FLEXIBLE PROCEDURES WITH RESPECT TO HOW OFTEN THEY CHOOSE TO FILE THEIR RETURNS;

* PROVIDED THREE STREAMLINED ACCOUNTING METHODS FOR A VARIETY OF BUSINESS SECTORS — I SHOULD NOTE THAT SMALL BUSINESSES HAVE NOT YET TAKEN FULL ADVANTAGE OF THE OPPORTUNITY TO USE QUICK METHOD ACCOUNTING.

IN ADDITION TO THESE MEASURES, THE DEPARTMENT IS CONTINUING ITS SEARCH FOR WAYS TO MAKE THE SYSTEM EVEN SIMPLER. IF THE DEPARTMENT'S RECORD IS ANY INDICATION, THESE EFFORTS WILL BE SUCCESSFUL.

COMPLEMENTING THE EFFORTS THAT HAVE ALREADY OUTLINED, OFFICIALS AT NATIONAL REVENUE HAVE ALSO STRIVED TO PROVIDE CANADIANS WITH THE SUPPORT THEY REQUIRE TO COMPLY WITH THE SYSTEM. THE DEPARTMENT HAS INCREASED SUPPORT TO CANADIANS IN TWO KEY WAYS:

* IT HAS INCREASED ACCESSIBILITY; AND,
* IT HAS INCREASED EFFORTS TO PROVIDE TARGETED ASSISTANCE AS REQUIRED.

AT TAXATION, THE ACCESSIBILITY OF THE DEPARTMENT TO CANADIANS HAS BEEN INCREASED IN SEVERAL WAYS. IN 1990, FOR EXAMPLE, THE INTERNATIONAL TAXATION OFFICE (ITO) WAS ESTABLISHED TO HELP TAXPAYERS WHOSE AFFAIRS ARE INTERNATIONAL IN NATURE. IN 1991, ITO RECEIVED OVER 120,000 TELEPHONE INQUIRIES AND PROCESSED OVER 410,000 RETURNS.

TAXATION IS ALSO INCREASING THE NUMBER OF DISTRICT OFFICES TO BETTER SERVE CANADIANS. AT PRESENT, THERE ARE THIRTY SEVEN DISTRICT OFFICES ACROSS CANADA, AND A NEW ONE IS SCHEDULED TO OPEN IN PETERBOROUGH THIS SPRING.

TAXATION IS ALSO REORGANIZING ITS TAXATION CENTRES TO MAKE THEM MORE SERVICE ORIENTED AND MORE ACCESSIBLE TO THE PUBLIC. IT HAS SET UP OVER 120 TAX CLINICS IN SMALLER COMMUNITIES AND URBAN CENTRES TO BRING ITS SERVICES TO ITS CLIENTS. FOR THE FIRST TIME, OVER 20 OF THESE CLINICS ARE LOCATED IN EASILY ACCESSIBLE CANADA EMPLOYMENT CENTRES. THIS INITIATIVE IMPROVES BOTH THE QUALITY AND THE EFFICIENCY OF THE SERVICES THAT TAXATION PROVIDES.

IT SHOULD ALSO BE NOTED THAT THIS INITIATIVE WAS LAUNCHED IN RESPONSE TO THE 1992 BUDGET, WHICH CALLED FOR "INTER-DEPARTMENTAL COOPERATION" IN THE PROVISION OF "COMMON POINTS OF SERVICE DELIVERY" (REFER TO THE BUDGET UNDER THE "CO-LOCATION OF SERVICES IN URBAN CENTRES AND 'SINGLE WINDOW SERVICES' IN SMALLER CENTRES").

TAXATION HAS ALSO PROVIDED CANADIANS WITH A VIDEO CALLED "STEPPING THROUGH YOUR TAX RETURN" AND HAS AN ESTABLISHED PROBLEM RESOLUTION PROGRAM THAT HELPS CANADIANS DO THEIR TAXES. ITS VOLUNTEER PROGRAM, WHICH HAS CLOSE TO 10,000 VOLUNTEERS, IS EXPECTED TO HELP OVER 200,000 PEOPLE WITH THEIR TAXES THIS YEAR.

IN SUMMARY, NATIONAL REVENUE HAS ACTIVELY SOUGHT TO IMPROVE ITS SYSTEMS AND PROGRAMS TO THE BENEFIT OF ALL CANADIANS. BY INNOVATIVELY USING TECHNOLOGY, DEVELOPING NEW WAYS TO CONDUCT OPERATIONS, AND BY PROVIDING CANADIANS WITH QUALITY SERVICE, THE DEPARTMENT HAS MADE MAJOR STRIDES IN MAKING THE SYSTEM EASIER TO WORK WITH.

III. IMPROVING EFFICIENCY & RESPONSIVENESS

THE FOLLOWING SECTION REVIEWS SOME OF THE DEPARTMENT'S ACCOMPLISHMENTS IN MAKING THE PROGRAMS IT DELIVERS MORE EFFICIENT. THE TERM "EFFICIENT" IN THIS CONTEXT REFERS TO PROVIDING QUALITY SERVICES AND PROGRAMS IN A RESPONSIBLE, COST-EFFECTIVE MANNER.

IT IS IMPORTANT TO STRESS THAT WHILE THE DEPARTMENT HAS BEEN SUCCESSFUL IN MAKING COMPLIANCE EASIER FOR CANADIANS, THIS HAS BEEN DONE IN A MANNER THAT DOES NOT UNDERMINE ITS ABILITY TO PROTECT CANADA'S REVENUE OR INTERESTS. INDEED, SIMPLICITY AND EFFICIENCY ARE OFTEN COMPLEMENTARY, AS EXPERIENCE INDICATES: AT NATIONAL REVENUE, THE DEPARTMENT HAS MANAGED TO SIMPLIFY THE SYSTEM AT THE SAME TIME THAT IT HAS MADE IT MORE EFFICIENT.

IN MANY AREAS, THE SAME TECHNIQUES AS THOSE DESCRIBED ABOVE HAVE BEEN USED: TECHNOLOGY, EDI AND IMPROVED PROCEDURES.

USING TECHNOLOGY AND EDI, BOTH TAXATION AND CUSTOMS AND EXCISE HAVE MADE SIGNIFICANT IMPROVEMENTS TO THEIR OPERATIONS. TAXATION, FOR EXAMPLE, HAS RECENTLY INTRODUCED THE **DIRECT DEPOSIT PROGRAM.**

UNDER THIS PROGRAM, ALL TAX FILERS WILL HAVE THE OPTION OF HAVING THEIR INCOME TAX REFUND (WHEN A REFUND IS WARRANTED) DEPOSITED DIRECTLY INTO THEIR BANK ACCOUNTS AT ANY FINANCIAL INSTITUTION IN CANADA. STARTING IN JULY, DIRECT DEPOSIT WILL ALSO BE MADE AVAILABLE FOR ALL RECIPIENTS OF GST CREDIT PAYMENTS. IN NOVEMBER, DIRECT DEPOSIT WILL BE AVAILABLE FOR THOSE PEOPLE RECEIVING THE ADVANCED CHILD TAX CREDIT.

THIS PROGRAM IS COMMENDABLE ON SEVERAL COUNTS. IT OFFERS CANADIANS INCREASED SECURITY, DEPENDABILITY AND CONVENIENCE, AND ELIMINATES THE CONCERN THAT CHEQUES MAY BE LOST, DAMAGED OR DELAYED.

LIKE MOST EDI INITIATIVES TO DATE, THE DIRECT DEPOSIT PROGRAM WILL REDUCE THE PAPER BURDEN IN CANADIAN GOVERNMENT AND SOCIETY, REDUCE DUPLICATION AND DECREASE PROCESSING TIME. IT ALSO SAVES MONEY. IF ONLY 15 % OF TAXPAYERS TAKE ADVANTAGE OF THIS SERVICE, THE SAVINGS TO THE GOVERNMENT WOULD BE NEARLY $ 700,000 FOR THIS YEAR ALONE.

FOR TAXATION, THIS REPRESENTS ANOTHER EDI SUCCESS STORY. INDEED, THE TAX PREPARATION INDUSTRY HAS APPLAUDED BOTH THIS INITIATIVE AND TAXATION'S EFFORTS IN MAKING IT WORK.

TECHNOLOGY HAS ALSO BEEN VERY SUCCESSFULLY APPLIED TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS WITH WHICH CUSTOMS AND EXCISE PROTECTS CANADIAN SOCIETY.

FOR EXAMPLE, AS A KEY COMPONENT OF ITS **CUSTOMS 2000** INITIATIVE, THE DEPARTMENT RECENTLY INTRODUCED THE LINE RELEASE SYSTEM. THIS SYSTEM IS A COMPUTER OPERATION THAT FACILITATES THE MORE EFFICIENT RELEASE OF GOODS THROUGH PRIMARY INSPECTION LINES AT THE BORDER. THE SYSTEM HAS TWO KEY FEATURES:

(1) FREQUENT IMPORTERS APPLY TO CUSTOMS FOR THE PRIVILEGE OF ACCESSING THE LINE RELEASE SYSTEM FOR REPETITIVE LOW-RISK SHIPMENTS;

(2) THEY THEN ACCESS A PRE-ARRIVAL PROCESS. THROUGH THIS PROCESS, THE IMPORTER SUBMITS RELEASE DOCUMENTATION IN ADVANCE OF A SHIPMENT'S ARRIVAL. CUSTOMS CAN THEN PROCESS THE DOCUMENTATION PRIOR TO THE SHIPMENT'S ARRIVAL AND INFORM CUSTOMS INSPECTORS TO RELEASE THE SHIPMENT OR EXAMINE IT.

THE LINE RELEASE SYSTEM HAS IMPROVED CUSTOMS' OPERATIONS IN MANY SIGNIFICANT WAYS. IT HAS REDUCED CLEARANCE TIMES. INDEED, THE ONE HOUR CLEARANCE TIME FOR TRUCKERS HAS BEEN REDUCED TO LESS THAN ONE MINUTE (WHICH HAS REDUCED CONGESTION AT BORDER ENTRY POINTS).

THE SYSTEM ALSO FACILITATES THE TARGETING OF INSPECTION ACTIONS. AS A RESULT, IT IMPROVES BOTH THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF CUSTOMS' DRUG AND SMUGGLING ENFORCEMENT EFFORTS.

FINALLY, BY SPEEDING UP THE PROCESS OF CLEARING CUSTOMS, THE LINE RELEASE SYSTEM HAS CLEARLY BENEFITTED THE IMPORTERS BUSINESS COMMUNITY.

YET ANOTHER SUCCESS STORY INVOLVES THE RECENT INTRODUCTION OF A SYSTEM CALLED **PALS**, WHICH STANDS FOR THE PRIMARY AUTOMATED LOOKOUT SYSTEM. PALS IS A STATE OF THE ART SYSTEM DESIGNED TO HELP PROTECT CANADIAN SOCIETY FROM THE ILLEGAL SHIPMENT OF DRUGS AND OTHER DANGEROUS GOODS. IT ALSO ENHANCES THE DEPARTMENT'S ABILITY TO PROTECT CANADIAN SOCIETY FROM TERRORISTS, CRIMINALS AND OTHER UNDESIRABLES.

PALS UTILIZES TECHNOLOGY TO CHECK PASSPORTS AND OTHER IDENTIFICATION DOCUMENTATION WHEN TRAVELLERS ARRIVE AT A CANADIAN INTERNATIONAL AIRPORT. THE SYSTEM ACCESSES AN UP-TO-DATE DATA BANK ON SUSPECTED "HIGH-RISK" TRAVELLERS. IF THERE IS A MATCH, PALS WILL SIGNAL TO THE INSPECTOR THAT THE INDIVIDUAL IS A KNOWN OR SUSPECTED CRIMINAL AND APPROPRIATE ACTION CAN BE TAKEN.

PALS WAS PILOTED AT PEARSON INTERNATIONAL AIRPORT, AND HAS BEEN RECENTLY INTRODUCED AT DORVAL AND MIRABEL. SINCE ITS INTRODUCTION, PALS HAS ALREADY LED DIRECTLY TO:

* 10 DRUG SEIZURES IN MONTREAL;

* THE SEIZURE OF $ 14,000 WORTH OF ROLEX WATCHES BEING SMUGGLED INTO THE COUNTRY (THE INDIVIDUAL IN QUESTION HAD A PREVIOUS VIOLATION FOR CIGARETTE SMUGGLING);

* THE SEIZURE OF 22 CARTONS OF CIGARETTES FROM A TRAVELLER;

* A HASHISH SEIZURE IN LATE MARCH;

* THE SEIZURE OF 50K OF COCAINE, WHICH LED TO THE ARREST OF 5 PEOPLE AND THE ADDITIONAL SEIZURE OF A QUARTER OF A MILLION DOLLARS IN CASH MADE FROM DRUG SALES;

* IMMIGRATION HITS ON 3 INDIVIDUALS: ONE WAS WANTED FOR FRAUD; ONE WAS A SUSPECTED BOGUS REFUGEE; AND THE THIRD WAS A PREVIOUS DEPORTEE WHO HAD BEEN DEPORTED AS A RESULT OF A MURDER CONVICTION.

NOW THAT IS AN IMPRESSIVE START!

PALS WILL BE ON LINE AT ALL MAJOR CANADIAN INTERNATIONAL AIRPORTS BY MID-JULY OF THIS YEAR.

REVENUE CANADA IS A MAJOR PLAYER IN CANADA'S DRUG STRATEGY. AS THE DATA JUST NOTED INDICATE, PALS IS A KEY COMPONENT OF THIS STRATEGY AND TO THE DEPARTMENT'S EFFORT TO PROTECT CANADIAN SOCIETY FROM THIS MENACE. IN ADDITION TO PALS, THE DEPARTMENT HAS RECENTLY,

* EXPANDED THE HUMAN RESOURCES DEVOTED TO COMBATTING DRUGS, ADDING 62 OFFICERS TO STRENGTHEN OUR DETECTION CAPABILITIES IN HIGH-RISK CARGO AREAS;

* STRENGTHENED ITS DETECTOR DOG TEAM;

* ACQUIRED STATE OF THE ART X-RAY EQUIPMENT TO UPGRADE ITS DRUG DETECTION ABILITIES DURING THE EXAMINATION OF CARGO, BAGGAGE AND MAIL;

* ENHANCED OFFICER TRAINING IN DRUG DETECTION TO ENSURE CUSTOMS INSPECTORS ARE UP TO DAT ON CURRENT TRENDS AND TECHNIQUES EMPLOYED BY COURIER AND TRAFFICKING ORGANIZATIONS.

AS THE DEPARTMENT HAS REPEATEDLY STATED ELSEWHERE AND ITS ACTIONS INDICATE, IT IS COMMITTED TO STOPPING DRUGS IN CANADA.

IN ADDITION TO USING TECHNOLOGY EFFECTIVELY, NATIONAL REVENUE HAS ALSO MADE SIGNIFICANT PROGRESS IN DEVELOPING NEW PROGRAMS AND STREAMLINED PROCEDURES TO IMPROVE THE QUALITY OF ITS OPERATIONS IN A RESPONSIBLE, COST-EFFICIENT MANNER.

CUSTOMS AND EXCISE, FOR EXAMPLE, HAS TAKEN ACTION TO STREAMLINE CERTAIN ENFORCEMENT MEASURES AT THE BORDER WHICH HAVE HAD TREMENDOUS PAY-OFFS.

THE NEW ENFORCEMENT PROCEDURES WERE FIRST TESTED IN A 60-DAY PILOT PROJECT AT SEVEN CUSTOMS TEST-SITES. ON AVERAGE, THE NEW MEASURES RESULTED IN A 200% INCREASE IN ENFORCEMENT ACTIONS! IN RESPONSE, THE DEPARTMENT INSTITUTED THE NEW PROCEDURES ON A NATIONAL BASIS IN SEPTEMBER, 1991.

UNDER THE NEW SYSTEM, TRAVELLERS WHO FAIL TO DECLARE GOODS FACE PENALTIES BASED ON THE VALUE OF THE UNDECLARED GOODS RATHER THAN ON THE DUTIES AND TAXES EVADED UNDER THE OLD SYSTEM.

THIS NEW SYSTEM HAS REDUCED PAPERWORK, MADE PENALTY CALCULATIONS MUCH SIMPLER, AND REDUCED THE TIME IT TAKES CUSTOMS INSPECTORS TO PROCESS A SEIZURE ACTION FROM 2-3 HOURS TO ABOUT 30 MINUTES.

GIVEN THE PILOT RESULTS, THE DEPARTMENT EXPECTS THE NEW STREAMLINED PROCEDURES TO LEAD TO MAJOR INCREASES IN ENFORCEMENT ACTIONS AGAINST THOSE FEW CANADIANS WHO CHEAT AT THE BORDER AND DO NOT COMPLY VOLUNTARILY WITH CANADIAN LAW.

IV. MAKING THE SYSTEM FAIRER

THE DEPARTMENT HAS MADE A GREAT DEAL OF PROGRESS IN PROVIDING QUALITY, COST-EFFICIENT PROGRAMS AND SERVICES. IN ADDITION TO THESE ACCOMPLISHMENTS, THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS MADE PROGRESS IN MAKING THE SYSTEM FAIRER FOR CANADIANS.

ON DECEMBER 17, 1991, THE "FAIRNESS PACKAGE" BECAME LAW. THIS PACKAGE OF AMENDMENTS MADE CHANGES TO THE INCOME TAX ACT WHICH ALLOW TAXATION OFFICIALS TO ADMINISTER THE PROGRAM WITH MORE FLEXIBILITY AND SENSITIVITY TO THE SPECIAL NEEDS AND CIRCUMSTANCES OF INDIVIDUAL CANADIANS.

FOR EXAMPLE, UNDER THESE AMENDMENTS, TAXPAYERS ARE NOW ABLE TO GET REFUNDS (FROM 1985 ONWARDS) IN SITUATIONS WHERE THEY:

* HAVE OVERPAYED THEIR TAXES BECAUSE OF THEIR EMPLOYER TOOK TOO MUCH IN PAYROLL DEDUCTION;

* HAVE NOT CLAIMED REFUNDABLE TAX CREDITS;

* HAVE PREVIOUSLY FILED A TAX RETURN AND THEN DISCOVER THAT THEY DID NOT CLAIM A DEDUCTION OR TAX CREDIT TO WHICH THEY WERE ENTITLED.

PRIOR TO THESE AMENDMENTS, TAXPAYERS COULD ONLY GO BACK 3 YEARS IN MAKING REFUND CLAIMS.

THE FAIRNESS PACKAGE ALSO ALLOWS THE DEPARTMENT TO CANCEL OR WAIVE PENALTIES FOR LATE FILING IF THE TAX PAYER WAS PREVENTED FROM FILING ON TIME DUE TO EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES.

FINALLY, AMENDMENTS WERE ALSO MADE TO STREAMLINE THE APPEALS PROCESS IN ORDER TO PROVIDE CANADIANS WITH MORE TIME TO FILE OBJECTIONS OR APPEALS AND TO ALLOW THEM TO DO THIS SIMPLY BY WRITING TO US (I.E., NO FORMS ARE NECESSARY).

THESE CHANGES ARE CLEAR IMPROVEMENTS THAT HAVE BENEFITTED CANADIANS.

CUSTOMS AND EXCISE'S EFFORTS TO PROMOTE A FAIRER SYSTEM, IN TURN, TRANSLATE INTO THE ACTIONS THAT HAVE BEEN TAKEN TO ENSURE A "LEVEL PLAYING FIELD" FOR CANADIAN BUSINESS. THE DEPARTMENT HAS BEEN BUSY.

UNDER THE SPECIAL IMPORT MEASURES ACT (SIMA), WHICH IS DESIGNED TO PROTECT CANADIAN BUSINESS FROM UNFAIR COMPETITION, CUSTOMS AND EXCISE IS CURRENTLY ENFORCING OVER 44 ANTI-DUMPING OR COUNTERVAILING ACTIONS. OF THESE, 14 INVOLVE GOODS FROM THE U.S..

CUSTOMS AND EXCISE WILL ALSO BE REDUCING THE TAX AND DUTY EXEMPTION ON POSTAL AND COURIER IMPORTS TO $ 20, EFFECTIVE JULY 1, 1992 (CURRENTLY, IMPORTED MAIL ORDER SHIPMENTS VALUED AT LESS THAN $ 40 ARE NOT SUBJECT TO DUTIES AND TAXES). UNDER THIS CHANGE, AN ADDITIONAL 7 MILLION PARCELS WILL BE SUBJECT TO DUTIES AND/OR TAXES.

THESE CHANGES WILL BENEFIT CANADIANS IN TWO KEY WAYS. MOST IMPORTANTLY, THEY WILL RESULT IN A MORE LEVEL PLAYING FIELD FOR CANADIAN COMPANIES BY ELIMINATING THE ADVANTAGE WHICH THE CURRENT POLICY PROVIDES FOR FOREIGN MAIL ORDER COMPANIES. SECOND, THESE CHANGES WILL ALSO GENERATE APPROXIMATELY $ 11 MILLION IN ADDITIONAL REVENUE.

IN SUMMARY, THESE INITIATIVES PROVIDE FURTHER PROOF THAT NATIONAL REVENUE IS SENSITIVE TO THE NEEDS OF CANADIANS AND THAT IT IS PREPARED TO TAKE ACTION INNOVATIVELY AND CREATIVELY TO MAKE THE SYSTEM WORK BETTER.

V. WORKING TOGETHER

THE PRECEDING SECTIONS HAVE OUTLINED THE PROGRESS THAT HAS BEEN MADE AT NATIONAL REVENUE TO IMPROVE THE SYSTEMS AND PROGRAMS THAT IT ADMINISTERS FOR THE BENEFIT OF ALL CANADIANS.

NOT SURPRISINGLY, THERE IS AN UNDERLYING SECRET TO THE SUCCESS THAT THE DEPARTMENT HAS EXPERIENCED IN RECENT YEARS: IT HAS CHANGED THE WAY IT FINDS SOLUTIONS.

THE HONOURABLE MR. JELINEK HAS REPEATEDLY STATED THAT HE IS A FIRM BELIEVER OF THE IMPORTANCE OF FORGING STRONG LINKS BETWEEN THE GOVERNMENT, THE PRIVATE SECTOR AND KEY STAKEHOLDERS -- BETWEEN THE DEPARTMENT AND ITS CLIENTS. NATIONAL REVENUE HAS ACTIVELY SOUGHT TO DO JUST THIS.

THE DEPARTMENT HAS CONSULTED WITH ITS CLIENTS ON THEIR NEEDS, CONCERNS, INTERESTS AND IDEAS FOR IMPROVEMENTS. IN TURN, IT HAS WELCOMED THEIR INPUT ON ITS OWN IDEAS, SOLUTIONS AND INITIATIVES.

WORKING TOGETHER, THE DEPARTMENT HAS FOUND INNOVATIVE SOLUTIONS TO FUNDAMENTAL CHALLENGES.

CUSTOMS AND EXCISE, FOR EXAMPLE, RECENTLY INTRODUCED SPECIAL CLEARANCE LANES AT NUMEROUS BORDER ENTRY POINTS ACROSS CANADA (E.G., AT WOODSTOCK, NEW BRUNSWICK; EMERSON, MANITOBA; AND, OSOYOOS, BRITISH COLUMBIA) FOR TOURISTS AND FOR RETURNING CANADIANS WITH NOTHING TO DECLARE. THESE SPECIAL CLEARANCE LANES REDUCE TRAFFIC LINE-UPS, FACILITATE THE CROSS-BORDER MOVEMENT OF PEOPLE AND HAVE THEREFORE REDUCED BORDER CONGESTION.

THE INTENT OF THIS INITIATIVE IS TO MAKE IT EASIER FOR TOURISTS TO ENTER THE COUNTRY AND REVERSE THE NEGATIVE IMPACT THAT BORDER CONGESTION WAS HAVING ON THE CANADA TOURIST INDUSTRY IN BORDER COMMUNITIES.

THIS INITIATIVE WAS THE DIRECT RESULT OF MEETINGS THAT THE MINISTER HELD THROUGHOUT THE COUNTRY WITH CANADIANS CONCERNED ABOUT THE IMPACT OF CROSS-BORDER SHOPPING. THE HONOURABLE MR. JELINEK MET WITH RETAILERS, MAYORS, PROVINCIAL OFFICIALS AND OTHERS. THE RESULT IS AN INITIATIVE THAT REPRESENTS ONE CONCRETE EXAMPLE OF THE SUCCESS THAT COMES FROM WORKING WITH PEOPLE.

ANOTHER EXAMPLE INVOLVES THE DEPARTMENT'S EFFORT TO CUT RED TAPE FOR CANADIAN BUSINESS. WORKING WITH BUSINESS, CUSTOMS AND EXCISE PILOTED AND RECENTLY IMPLEMENTED THE INLAND PRE-ARRIVAL REVIEW SYSTEM (KNOWN AS INPARS).

BASED ON ANOTHER EDI SYSTEM, INPARS HAS SIMPLIFIED THE RELEASE OF IMPORTED GOODS AT INLAND SITES. LIKE CADEX, IT FACILITATES THE CLEARANCE OF GOODS AT CUSTOMS. IT REDUCES THE AMOUNT OF TIME GOODS SPEND IN TRANSIT AND STORAGE, SPEEDS UP THEIR DELIVERY, AND HELPS BUSINESS BETTER MANAGE THEIR INVENTORY. BY EXTENSION, THE INTRODUCTION OF THIS SYSTEM WILL HELP TO IMPROVE THE COMPETITIVENESS OF CANADIAN BUSINESS.

TAXATION HAS ALSO BEEN ACTIVE IN THIS AREA. FOR EXAMPLE, IT HAS ESTABLISHED CONSULTATIVE COMMITTEES WITH SMALL AND LARGE BUSINESS, SENIORS, VOLUNTEERS, ETC. TO DISCUSS IRRITANTS AND TO SEEK IMPROVEMENTS TO THE SYSTEM AND FACILITATE COMPLIANCE WITH THE LAW.

IN SHORT, EXPERIENCE SHOWS THAT GOVERNMENT AND BUSINESS CAN DEVELOP MORE PROGRESSIVE AND RESPONSIVE SYSTEMS BY WORKING TOGETHER.

VI. OUR VISION FOR THE FUTURE: CONCLUDING REMARKS

THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS TAKEN MANY STEPS TO IMPROVE THE PROGRAMS AND SYSTEMS FOR WHICH IT HAS RESPONSIBILITY. THESE EFFORTS HAVE BEEN GUIDED BY A DESIRE TO PROVIDE CANADIANS WITH THE EFFECTIVE, RESPONSIVE AND EFFICIENT SERVICES THAT THEY DESERVE.

THE JOB, HOWEVER, IS NOT FINISHED. THE WORLD IS RAPIDLY CHANGING. GLOBALIZATION AND THE RAPID PACE OF TECHNOLOGICAL CHANGE HAVE PUT PRESSURES ON ALL OF THE INDUSTRIALIZED ECONOMIES TO ADAPT TO NEW REALITIES, AND CANADA IS NO EXCEPTION.

CANADA'S COMPETITORS ARE CHANGING TO MEET THE CHALLENGE. IF THE STANDARD OF LIVING OF CANADIANS IS TO BE MAINTAINED AND IMPROVED, CANADA MUST ADAPT TOO.

THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE IS CLEARLY ON THE RIGHT TRACK. ITS RECORD SHOWS THAT IT IS PROGRESSIVE, OPEN TO IDEAS, AND ON THE LEADING EDGE OF CHANGE IN GOVERNMENT.

THE DEPARTMENT'S ROAD TO THE FUTURE, GIVEN SUBSTANCE IN INITIATIVES LIKE **CUSTOMS 2000**, REFLECTS THE ACHIEVEMENTS THAT HAVE BEEN OUTLINED AND GOES BEYOND THEM.

THE DEPARTMENT FULLY INTENDS TO CONTINUE TO USE NEW TECHNOLOGY LIKE EDI, DEVELOP NEW WAYS TO SIMPLIFY ITS PROGRAMS AND SYSTEMS, MAKE THE SYSTEM FAIRER, AND MAKE IT EASIER FOR CANADIANS TO WORK WITH GOVERNMENT. INDEED, THE DEPARTMENT FORESEES A FUTURE BASED ON "ONE-STOP SHOPPING" — A FUTURE WHERE CANADIANS WILL HAVE A SINGLE POINT OF CONTACT IN THEIR DEALINGS WITH THE GOVERNMENT.

THE DEPARTMENT WILL ALSO PURSUE NEW INITIATIVES LIKE ORGANIZATIONAL RENEWAL. THIS INITIATIVE REFLECTS OUR COMMITMENT TO OUR EMPLOYEES AND TO INTERNAL CHANGE AS ONE WAY TO PROVIDE BETTER SERVICE TO CANADIANS BY ENSURING THAT WE HAVE THE PEOPLE, SKILLS AND ORGANIZATIONAL CULTURE TO ADAPT AND RESPOND EFFECTIVELY TO OUR CHANGING ENVIRONMENT.

FINALLY, THE DEPARTMENT WILL CONTINUE TO WORK WITH CANADIANS AND CANADIAN BUSINESS TO FIND INNOVATIVE SOLUTIONS TO THE CHALLENGES WE FACE. IF THE RECORD ACHIEVED TO DATE IS ANY INDICATION, THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE WILL CONTINUE TO BE SUCCESSFUL IN THE YEARS AHEAD.

APPENDICE «FNCE-4»

Government of Canada / Gouvernement du Canada

DOCUMENTATION DE BASE

Pour l'exposé de
l'honorable Otto Jelinek,
ministre du Revenu national,
devant le
Comité des Finances de la Chambre des Communes
le 9 avril 1992

Canada

Canada 125

Points saillants

Revenu Canada, Impôt - Amélioration du service

Revenu Canada, Impôt a mis en oeuvre une série d'initiatives visant à simplifier et à accélérer les services qu'il offre à sa clientèle. En voici les points saillants.

- **Dossier Équité** - réduit les formalités administratives liées à l'observation de la loi, en offrant des options supplémentaires et en conférant une plus grande souplesse en ce qui concerne l'annulation des intérêts et des pénalités, l'émission des remboursements et la production des avis d'opposition.

- **Transmission électronique des déclarations (TED)** - permet de réaliser des économies de temps et d'argent, de réduire de quelques semaines les délais de traitement et d'émettre plus rapidement les remboursements aux contribuables.

- **Dépôt direct** - s'applique maintenant à tous les remboursements et sera offert dès l'été pour le versement du crédit pour la TPS, et à l'automne, pour le versement anticipé du crédit d'impôt pour enfants. Permet aux gens de recevoir leur argent plus tôt et de réduire la paperasserie et les coûts de traitement.

- **Service amélioré et accès plus facile** - a donné lieu à la mise sur pied du Bureau de l'impôt international en vue d'aider les personnes qui ont des affaires de nature internationale. Ouverture d'un nouveau bureau de district à Peterborough pour répondre aux besoins des clients.

- **Centres fiscaux maintenant ouverts au public** - les clients peuvent maintenant téléphoner, télécopier un message ou se rendre à leur centre fiscal pour obtenir de l'aide, des formules et des guides, pour faire un versement ou pour produire leur déclaration de revenus.

- **Amélioration des déclarations de revenus et des guides** -rédigés dans un langage simplifié, ces documents donnent des instructions claires et détaillées sur la façon de produire une déclaration de revenus.

- **Vidéo - Votre déclaration, étape par étape** - explique la façon de remplir une déclaration de revenus. Disponible dans nos bureaux de district ou dans la plupart des bibliothèques municipales. Souvent présentée sur les ondes des canaux de câblodistribution et dans le cadre de séances offertes par nos employés et nos bénévoles sur la préparation des déclarations.

- **Déclarations de revenus «sans calcul»** - simplifie la production des déclarations pour les aînés et les personnes dont la situation fiscale est peu complexe.

- **Processus simplifié pour le versement des acomptes provisionnels** – élimine la nécessité de calculer le montant des acomptes provisionnels.

- **État de la cotisation maximale à un REER** – informe les particuliers du montant maximum qu'ils peuvent verser à un REER.

- **Programme communautaire des bénévoles** – plus de 9 000 bénévoles prêtent assistance gratuitement aux Canadiens qui ont besoin d'aide pour remplir leur déclaration de revenus.

Projets en cours

- **Préparation et transmission électronique des déclarations à partir d'un ordinateur personnel** – projet pilote mis sur pied dans nos bureaux de district de Calgary et de Sherbrooke où les particuliers peuvent se servir d'un ordinateur personnel pour produire leur déclaration.

- **Transmission électronique de renseignements sur la paie** – projet pilote sur la transmission et le dépôt électroniques des retenues à la source. Réduit le papier, les frais et accélère le processus.

- **Déclaration de revenus T2 abrégée** – disponible vers la fin de 1992, simplifiera la production de la déclaration pour quelque 500 000 entreprises.

- **Visites aux nouveaux employeurs** – pour aider ces derniers à établir leur système de retenue et de versement d'impôt, de cotisations au Régime de pensions du Canada et de cotisations à l'assurance-chômage.

- **Système électronique de notification de débits (SEND)** – solution de renchange au système actuel de documents sur papier qui permet aux escompteurs d'impôt de se renseigner sur la dette fiscale en souffrance d'un client. Ce système fournit une réponse dans les trois heures.

- **Système en direct pour l'enregistrement des représentants autorisés des contribuables** – permet au personnel des bureaux de district de déterminer immédiatement si un agent ou un représentant a l'autorisation d'accéder à des dossiers fiscaux. Ce système en direct améliorera le service, réduira le nombre de documents à transmettre et écourtera le temps de réponse.

- **Cliniques d'aide fiscale** - par suite du budget fédéral de 1992, Revenu Canada, Impôt et Emploi et Immigration Canada ont établi conjointement 23 cliniques d'aide fiscale dans divers Centres d'emploi du Canada partout au pays. Ces cliniques viennent s'ajouter aux 100 autres cliniques d'aide fiscale déjà mises sur pied.

Projets d'avenir

- **Centres de services aux entreprises** - pour donner suite au budget fédéral de 1992, Revenu Canada, Impôt travaille de concert avec d'autres ministères en vue d'établir des «guichets uniques» où les entreprises pourront avoir accès à un éventail de services gouvernementaux. Permettront au gouvernement de mieux utiliser les installations fédérales.

- **Numéro unique d'identification pour les entreprises** - le budget fédéral de 1992 prévoit l'adoption d'un numéro unique d'identification pour les entreprises afin de simplifier et de rationaliser les rapports du gouvernement fédéral avec le monde des affaires. Revenu Canada, Impôt assume un rôle de chef de file dans ce domaine et collabore actuellement avec d'autres ministères pour formuler un plan de mise en oeuvre.

Renseignements : Colette Gentes-Hawn
(613) 957-3522

POINTS SAILLANTS

REVENU CANADA (DOUANES ET ACCISE)

DANS LE CADRE DE SES EFFORTS CONTINUS VISANT À FOURNIR DES SERVICES ET DES PROGRAMMES EFFICIENTS QUI RÉPONDENT AUX BESOINS DES CANADIENS, REVENU CANADA, DOUANES ET ACCISE A MIS EN OEUVRE DE NOMBREUSES INITIATIVES, DONT LES SUIVANTES :

- **ÉCHANGE DE DONNÉES INFORMATISÉES (ÉDI)**

  L'*ÉDI* UTILISE LA TECHNOLOGIE AFIN D'ÉCHANGER DE L'INFORMATION. IL RÉDUIT LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES, LE DOUBLE EMPLOI ET LES ÉCRITURES.

- **SYSTÈME AUTOMATISÉ D'ÉCHANGE DE DONNÉES DES DOUANES (CADEX)**

  LE *CADEX* EST UN «LANGAGE» INFORMATIQUE SPÉCIAL PROPRE AU CANADA, QUI SE SERT DE L'ÉDI POUR TRAITER LES EXPÉDITIONS COMMERCIALES À LA FRONTIÈRE, TOUT EN AMÉLIORANT LES CAPACITÉS EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DES DOUANES.

- **LE SYSTÈME DE MAINLEVÉE À LA LIP**

  LE *SYSTÈME DE MAINLEVÉE À LA LIP* COMBINE LA NOUVELLE TECHNOLOGIE AVEC DE NOUVEAUX PROCESSUS DANS LE BUT DE FACILITER LA MAINLEVÉE ET LE DÉDOUANEMENT DES MARCHANDISES AUX LIGNES D'INSPECTION PRIMAIRES À LA FRONTIÈRE.

- **LE SYSTÈME AUTOMATISÉ DE SURVEILLANCE À LA LIP (SASLIP)**

  LE *SASLIP* EST UN SYSTÈME HAUTEMENT PERFECTIONNÉ CONÇU POUR TRIER LES VOYAGEURS ET IDENTIFIER LES INDIVIDUS À RISQUE ÉLEVÉ (TELS LES CONTREBANDIERS ET LES TERRORISTES) QUI TENTENT D'ENTRER AU CANADA.

- **PROCÉDURES RATIONALISÉES**

  DE NOUVELLES *PROCÉDURES RATIONALISÉES*, QUI SIMPLIFIENT CONSIDÉRABLEMENT L'ASPECT ADMINISTRATIF DES MESURES D'EXÉCUTION, ONT ÉTÉ ÉTABLIES POUR AIDER LES INSPECTEURS DES DOUANES. AU COURS DE L'ESSAI DE PROJETS PILOTES, LES MESURES D'EXÉCUTION ONT AUGMENTÉ EN MOYENNE DE 200 %.

- **RENDRE LE SYSTÈME PLUS JUSTE**

  DOUANES ET ACCISE RÉDUIRA LES EXONÉRATIONS DE TAXES ET DE DROITS RELATIVES AUX MARCHANDISES IMPORTÉES PAR LA POSTE OU PAR MESSAGERIES, AFIN DE *CRÉER DES RÈGLES DE JEU ÉQUITABLES* POUR LES ENTREPRISES CANADIENNES.

- **VOIES SPÉCIALES DE DÉDOUANEMENT**

  DES *VOIES SPÉCIALES DE DÉDOUANEMENT* ONT ÉTÉ INTRODUITES À CERTAINS POSTES FRONTIÈRE DANS LE BUT DE RÉDUIRE LES EMBOUTEILLAGES ET DE FAVORISER LE TOURISME. CETTE INITIATIVE MONTRE QUE LE GOUVERNEMENT ET LES ENTREPRISES *PEUVENT* COLLABORER EN VUE DE RELEVER LES DÉFIS QUI SE PRÉSENTENT À EUX.

- **SYSTÈME D'EXAMEN INTÉRIEUR AVANT L'ARRIVÉE (SEIA)**

  LE *SEIA* EST UN SYSTÈME D'ÉDI QUI SIMPLIFIE LE PROCESSUS DE TRANSPORT POUR LES ENTREPRISES. IL RÉDUIT LE TEMPS QUE LES MARCHANDISES PASSENT AUX DOUANES ET ACCÉLÈRE LEUR LIVRAISON.

- **DOUANES 2000**

  DOUANES 2000 EST UN SCHÉMA DIRECTEUR POUR L'AVENIR. IL ÉTABLIT UN PROGRAMME POUR LES CHANGEMENTS QUE DEVRA EFFECTUER LE MINISTÈRE AFIN DE RELEVER LES DÉFIS DES ANNÉES 1990.

POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS : JEAN-PIERRE ROY
(613) 952-1019

I. INTRODUCTION

LE PRÉSENT DOCUMENT D'INFORMATION A ÉTÉ RÉDIGÉ DANS LE BUT DE FOURNIR UN APERÇU GÉNÉRAL DES PROGRÈS RÉCENTS RÉALISÉS PAR LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL DANS LA PRESTATION DE SERVICES ET DE PROGRAMMES AMÉLIORÉS AUX CANADIENS.

AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES, CE MINISTÈRE A ACQUIS LA RÉPUTATION D'ÊTRE L'UN DES MINISTÈRES LES PLUS PROGRESSISTES DU PAYS ET UN CHEF DE FILE POUR CE QUI EST DE L'AMÉLIORATION DU SERVICE OFFERT AUX PARTICULIERS ET AUX ENTREPRISES.

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL ADMINISTRE UNE GAMME DE PROGRAMMES QUI ONT DE NOMBREUSES ET D'IMPORTANTES RÉPERCUSSIONS SUR LA VIE DES CANADIENS. SES PRINCIPALES RESPONSABILITÉS COMPRENNENT LA PROTECTION DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE OU LE CONTRÔLE DU MOUVEMENT INTERNATIONAL DES MARCHANDISES ET DES PERSONNES, L'APPLICATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE AINSI QUE LA PROTECTION ET LA PERCEPTION DES RECETTES DE L'ÉTAT. DANS CES DOMAINES DE RESPONSABILITÉ, LES INTERVENTIONS PEUVENT SERVIR LES INTÉRÊTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX DU CANADA MAIS PEUVENT AUSSI NUIRE À CES INTÉRÊTS.

L'HONORABLE OTTO JELINEK, MINISTRE DU REVENU NATIONAL, PEUT AFFIRMER AVEC FIERTÉ ET ASSURANCE QUE LE MINISTÈRE, SOUS SA DIRECTION, A SU METTRE EN OEUVRE DES CHANGEMENTS QUI ONT SERVI LES INTÉRÊTS DU CANADA.

CET EXPLOIT A ÉTÉ RÉALISÉ GRÂCE À L'INTRODUCTION DE MESURES QUI RÉPONDENT EFFICACEMENT AUX EXIGENCES DU MONDE CHANGEANT DANS LEQUEL NOUS VIVONS. LE MINISTÈRE A UTILISÉ DE NOUVEAUX OUTILS ET DE NOUVELLES MÉTHODES POUR S'ADAPTER ET FAIRE EN SORTE QUE LES RÉGIMES FISCAUX DONT IL A LA RESPONSABILITÉ TIENNENT COMPTE DES BESOINS DES CANADIENS, SOIENT PLUS SIMPLES ET LUI PERMETTENT DE S'ACQUITTER DE SON MANDAT AVEC PLUS D'EFFICIENCE ET D'EFFICACITÉ. AU COURS DU PROCESSUS, LE MINISTÈRE A SU APPORTER ET CONTINUERA D'APPORTER D'IMPORTANTES AMÉLIORATIONS À LA QUALITÉ DES SERVICES OFFERTS AUX CANADIENS, À LA PROTECTION DONT JOUIT LA SOCIÉTÉ CANADIENNE ET À LA POSITION DE CONCURRENCE DES ENTREPRISES CANADIENNES.

DANS LES PAGES QUI SUIVENT, CERTAINES DE CES RÉALISATIONS RÉCENTES SONT SOULIGNÉES, EN PARTICULIER LES MESURES QUE LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL A PRISES POUR :

* FACILITER L'OBSERVATION DES RÈGLES FISCALES PAR LES CANADIENS;
* RENDRE LES RÉGIMES FISCAUX PLUS EFFICIENTS ET PLUS SENSIBLES AUX BESOINS DES CANADIENS; ET
* LES RENDRE PLUS ÉQUITABLES.

II. FACILITATION DE L'OBSERVATION

L'UNE DES PRINCIPALES RESPONSABILITÉS DU MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL EST DE PERCEVOIR LES RECETTES DUES AU GOUVERNEMENT CANADIEN SELON L'ASSIETTE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS ET DES CORPORATIONS, DE LA TPS ET DES AUTRES DROITS ET TAXES EXIGIBLES. MAIS LE MANDAT DU MINISTÈRE NE SE LIMITE PAS À LA PERCEPTION DES IMPÔTS. IL COMPREND AUSSI LA PRESTATION DES AVANTAGES SOCIAUX QUE REPRÉSENTENT LES CRÉDITS DE TAXE ET LES DÉDUCTIONS DONNANT LIEU À DES REMBOURSEMENTS.

LE MINISTÈRE EST CONVAINCU QUE LA MAJORITÉ DES CANADIENS SE CONFORMENT VOLONTAIREMENT À LA LOI ET PAYENT LES TAXES EXIGIBLES. PLUS LE RÉGIME SERA SIMPLE, PLUS LE TAUX D'OBSERVATION PARMI LES CANADIENS SERA ÉLEVÉ.

TOUTEFOIS, LES EFFORTS DES PARTICULIERS ET DES ENTREPRISES POUR SE CONFORMER SONT PARFOIS CONTRECARRÉS PAR «LE SYSTÈME», D'OÙ LES PLAINTES FRÉQUENTES CONCERNANT LES TRACASSERIES ADMINISTRATIVES, LES RÈGLEMENTS DE L'ÉTAT ET LE FARDEAU DE L'OBSERVATION.

MÊME SI CERTAINS CONSIDÈRENT CES MAUX COMME DES MAUX INÉVITABLES, LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL N'EST PAS DE CET AVIS. IL ADMET QUE LE SYSTÈME DEVRAIT ÊTRE AUSSI RÉCEPTIF QUE POSSIBLE AUX BESOINS ET AUX INTÉRÊTS DE SES CLIENTS, ET C'EST POURQUOI IL CHERCHE TOUJOURS LE MOYEN D'EN SIMPLIFIER LES ROUAGES.

AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES, LE MINISTÈRE EST PARVENU À DES RÉSULTATS INTÉRESSANTS DANS CE DOMAINE. GRÂCE À LA NOUVELLE TECHNOLOGIE, À L'ÉLABORATION DE NOUVEAUX SYSTÈMES ET DE NOUVELLES PROCÉDURES POUR SES OPÉRATIONS ET AU DÉVOUEMENT DE FONCTIONNAIRES VEILLANT À FOURNIR AUX CANADIENS L'INFORMATION ET LE SOUTIEN NÉCESSAIRES, D'IMPORTANTS PROGRÈS ONT ÉTÉ RÉALISÉS DANS LA FACILITATION DE L'OBSERVATION ET DES RAPPORTS DE TOUS LES CANADIENS AVEC LE MINISTÈRE.

UTILISATION D'UNE NOUVELLE TECHNOLOGIE

LE MINISTRE, DE MÊME QUE LE MINISTÈRE, APPUIE PLEINEMENT LE RECOURS À LA NOUVELLE TECHNOLOGIE COMME MOYEN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DES SERVICES OFFERTS.

À REVENU CANADA, CE RECOURS À LA TECHNOLOGIE SE TRADUIT PRINCIPALEMENT PAR L'ÉLABORATION DE NOUVEAUX SYSTÈMES FONDÉS SUR L'ÉCHANGE ÉLECTRONIQUE DE DONNÉES COMMUNÉMENT APPELÉ EDI. L'EDI PERMET DE RÉDUIRE LE NOMBRE DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES ET D'ÉLIMINER LA PAPERASSERIE AINSI QUE LE DOUBLE EMPLOI. EN SOMME,

IL AMÉLIORE L'EFFICIENCE GLOBALE DES OPÉRATIONS DU MINISTÈRE EN LUI PERMETTANT DE FAIRE UN MEILLEUR USAGE DE SON TEMPS ET DE SES RESSOURCES ET D'OFFRIR AUX CANADIENS UN SERVICE PLUS RAPIDE ET MIEUX ADAPTÉ À LEURS BESOINS.

L'EDI SE TRADUIT AUSSI PAR DES ÉCONOMIES. PLUSIEURS CENTAINES DE MILLIONS DE DOCUMENTS D'INFORMATION SONT TRAITÉS ET ENTREPOSÉS CHAQUE ANNÉE PAR L'IMPÔT ET DOUANES ET ACCISE. D'ICI L'AN 2000, LA PROPORTION DES CLIENTS QUI UTILISERONT L'EDI À DOUANES ET ACCISE DEVRAIT ATTEINDRE LES 80 P. 100, ET L'EDI DEVRAIT PERMETTRE D'Y ÉLIMINER QUELQUE 100 MILLIONS DE DOCUMENTS. DOUANES ET ACCISE PRÉVOIENT ÉGALEMENT QUE L'EDI PERMETTRA AUX FABRICANTS ET AUX FOURNISSEURS D'ÉCONOMISER ENVIRON 5 MILLIARDS DE DOLLARS (EN RAISON DE L'ÉLIMINATION DE LA PAPERASSERIE ET DE CERTAINS FRAIS DE TRANSPORT), CE QUI AURA POUR EFFET D'AMÉLIORER LA POSITION DE CONCURRENCE DES ENTREPRISES CANADIENNES.

L'EDI EST AUSSI UN ÉLÉMENT CLÉ DU PROGRAMME **DOUANES 2000** DE DOUANES ET ACCISE, QUI CONSTITUE «UN SCHÉMA DIRECTEUR POUR L'AVENIR».

DOUANES 2000 A ÉTÉ ÉLABORÉ EN RÉPONSE À LA TRANSFORMATION DU MILIEU. À MESURE QU'ÉVOLUENT LE MONDE ET LE CANADA, LE MINISTÈRE SE TROUVE CONFRONTÉ À UN ACCROISSEMENT DE LA DEMANDE DE SERVICES, À LA MULTIPLICATION DES CONTRAINTES ET AUX ÉNORMES POSSIBILITÉS QU'OFFRENT LA TECHNOLOGIE POUR L'AMÉLIORATION DE SES OPÉRATIONS.

C'EST SUR LE PROGRAMME **DOUANES 2000** ET DES INITIATIVES TELLES QUE L'EDI QUE REPOSE LE PLAN STRATÉGIQUE ÉLABORÉ PAR LE MINISTÈRE POUR FAIRE FACE AUX DÉFIS DE LA PROCHAINE DÉCENNIE.

COMME LES PROJETS RELATIFS À L'EDI QUI ONT ÉTÉ LANCÉS PAR LE MINISTÈRE SONT ASSEZ NOMBREUX, IL EST IMPOSSIBLE DE LES DÉCRIRE TOUS, MAIS CERTAINS MÉRITENT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE.

À REVENU CANADA (IMPÔT), LE MINISTÈRE A INTRODUIT UN SYSTÈME DE TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES DÉCLARATIONS APPELÉ **TED**. GRÂCE À CE SYSTÈME, LES CANADIENS PEUVENT PRODUIRE LEURS DÉCLARATIONS PAR VOIE ÉLECTRONIQUE. L'AN DERNIER, TOUS LES CONTRIBUABLES DES PRAIRIES ET DES TERRITOIRES ONT EU LA POSSIBILITÉ D'UTILISER LE NOUVEAU SYSTÈME ET QUELQUE 56 000 PERSONNES L'ONT FAIT, CE QUI EST TRÈS ENCOURAGEANT POUR LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN OEUVRE.

LE TED OFFRE DE NOMBREUX AVANTAGES. EN PLUS D'OFFRIR LES GRANDS AVANTAGES DE L'EDI MENTIONNÉS PLUS HAUT, IL PERMET EN PARTICULIER D'ÉPARGNER DU TEMPS : LE TRAITEMENT DE LA DÉCLARATION TRANSMISE PAR VOIE ÉLECTRONIQUE EXIGE ENVIRON TROIS SEMAINES DE MOINS EN MOYENNE QUE CELUI DE LA DÉCLARATION PRODUITE DE LA MANIÈRE HABITUELLE.

LE TED CONTRIBUE ÉGALEMENT À PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT. VU L'IMPORTANCE DE LA DOCUMENTATION QUE PERMET D'ÉLIMINER LE SYSTÈME ET LES COÛTS QUE REPRÉSENTE LA PRODUCTION DE CETTE DOCUMENTATION POUR L'ENVIRONNEMENT, LES ÉCONOMIES DÉCOULANT DE L'UTILISATION DE CE SYSTÈME NE PEUVENT ÊTRE SOUS-ESTIMÉES. SI 25 P. 100 DES CANADIENS UTILISAIENT LE TED POUR PRODUIRE LEUR DÉCLARATION, CETTE PRATIQUE PERMETTRAIT D'ÉPARGNER ANNUELLEMENT, SELON UNE ÉVALUATION DE L'IMPÔT :

* QUELQUE 10 000 ARBRES,

* 2,1 MILLIONS DE KILOWATTS ET

* 160 MILLIONS DE LITRES D'EAU

* ET ÉVITERAIT QUE 70 000 KILOGRAMMES DE DÉCHETS TOXIQUES SOIENT REJETÉS DANS L'ENVIRONNEMENT.

ET LES ÉPARGNES EN QUESTION SONT DES ÉCONOMIES ANNUELLES!

COMME LE SYSTÈME A FAIT SES PREUVES, SON APPLICATION A DÉJÀ ÉTÉ ÉTENDUE AU QUÉBEC, À LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET AU YUKON. IL SERA DISPONIBLE À L'ÉCHELLE NATIONALE EN 1993.

À L'HEURE ACTUELLE, LES TRANSMISSIONS DANS LE CADRE DU TED DOIVENT ÊTRE AUTORISÉES (PAR EXEMPLE, UN COMPTABLE MUNI DU MATÉRIEL REQUIS PEUT OBTENIR CETTE AUTORISATION). IL Y A AUSSI DEUX PROJETS PILOTES À CALGARY ET À SHERBROOKE QUI PERMETTENT À DES PARTICULIERS DE PRODUIRE LEUR DÉCLARATION PAR VOIE ÉLECTRONIQUE À PARTIR DES BUREAUX DE DISTRICT DE L'IMPÔT. LE MINISTÈRE ESPÈRE POUVOIR OFFRIR CETTE POSSIBILITÉ À TOUS LES CANADIENS D'ICI DEUX ANS.

À DOUANES ET ACCISE, LE MINISTÈRE A OBTENU DES RÉSULTATS IMPRESSIONNANTS GRÂCE AU SYSTÈME AUTOMATISÉ D'ÉCHANGE DE DONNÉES DES DOUANES COMMUNÉMENT APPELÉ LE CADEX. EN UTILISANT CE SYSTÈME CANADIEN SPÉCIALISÉ, LES CLIENTS DU MINISTÈRE PEUVENT COMMUNIQUER PAR VOIE ÉLECTRONIQUE AVEC LES FONCTIONNAIRES DES DOUANES POUR QUE LEURS DÉCLARATIONS COMMERCIALES ET LEURS DOCUMENTS DE DÉCLARATION EN DÉTAIL SOIENT TRAITÉS AVANT L'ARRIVÉE DES MARCHANDISES À LA FRONTIÈRE. LES INSPECTEURS DES DOUANES ONT AINSI PLUS DE TEMPS POUR EXAMINER LA DOCUMENTATION ET CONTRÔLER L'EXPÉDITION.

EN SOMME, LE CADEX FACILITE GRANDEMENT LES FORMALITÉS DE DÉCLARATION EN DÉTAIL ET DE DÉDOUANEMENT AINSI QUE LA DÉTERMINATION DES EXPÉDITIONS À RISQUE ÉLEVÉ. LA POPULARITÉ DU SYSTÈME N'A DONC RIEN D'ÉTONNANT. L'ANNÉE DERNIÈRE :

* LE NOMBRE DES PARTICIPANTS AU CADEX EST PASSÉ DE 80 À 140;

* LE CADEX A ÉTÉ AMÉLIORÉ POUR QUE LES PRINCIPALES ENTREPRISES DE MESSAGERIES PUISSENT L'UTILISER POUR TRANSMETTRE LES RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES EXPÉDITIONS DE FAIBLE VALEUR.

GRÂCE À L'EDI, LE MINISTÈRE A AUSSI INTÉGRÉ À CE SYSTÈME UN SYSTÈME DE TRANSFERT ÉLECTRONIQUE DE FONDS QUI PERMET AUX PARTICIPANTS DE PAYER LES DROITS ET LES TAXES EXIGIBLES PAR VOIE ÉLECTRONIQUE.

LE CADEX EST CERTAINEMENT UNE GRANDE RÉUSSITE. COMME LE MENTIONNE LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DANS SON RAPPORT DE 1991, **«SELON LA MAJORITÉ DES UTILISATEURS INTERROGÉS, LE PROJET DU CADEX S'EST AVÉRÉ RENTABLE POUR EUX» (P. 360).**

PARMI LES AUTRES INITIATIVES DE DOUANES ET ACCISE RELATIVES À L'EDI, IL CONVIENT DE MENTIONNER L'EXTENSION DES SYSTÈMES D'EDI AU FRET IMPORTÉ AU CANADA PAR VOIE MARITIME ET FERROVIAIRE. LES TRANSPORTEURS AÉRIENS ET ROUTIERS BÉNÉFICIERONT DE SYSTÈMES SEMBLABLES D'ICI LE DÉBUT DE L'AN PROCHAIN. NOUS NE DEVONS PAS SOUS-ESTIMER LES AVANTAGES QUE PRÉSENTENT CES SYSTÈMES. LA TRANSMISSION DE RENSEIGNEMENTS SUR LE FRET PAR VOIE ÉLECTRONIQUE PERMET AUX DOUANES DE TRAITER LA PLUPART DES EXPÉDITIONS DÈS LEUR ARRIVÉE ET D'OFFRIR UN SERVICE PLUS RAPIDE ET PLUS EFFICIENT.

L'IMPÔT A AUSSI UN PROJET PILOTE D'EDI QUI PERMET AUX EMPLOYEURS DE TRANSMETTRE AU MINISTÈRE TOUS LES RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES RETENUES D'IMPÔT ET DE VERSER CES RETENUES PAR VOIE ÉLECTRONIQUE.

EN SOMME, LES SYSTÈMES D'EDI FACILITENT LES «RAPPORTS» DES CONTRIBUABLES AVEC REVENU CANADA ET AMÉLIORENT DE CE FAIT LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES CANADIENNES, EN PARTICULIER CELLES QUI FONDENT LA GESTION DE LEUR ENTREPRISE SUR LE PRINCIPE DU «STOCKAGE AU MOMENT ADÉQUAT».

UTILISATION DE NOUVELLES PROCÉDURES

BIEN QUE LE RECOURS À LA TECHNOLOGIE FASSE PARTIE INTÉGRANTE DES EFFORTS DU MINISTÈRE POUR RENDRE CES SYSTÈMES ET CES PROGRAMMES PLUS ACCESSIBLES AUX CANADIENS, D'AUTRES ÉLÉMENTS S'Y AJOUTENT. LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL A ÉGALEMENT ÉTABLI DE NOUVELLES PROCÉDURES ET DE NOUVEAUX PROGRAMMES QUI ALLÈGENT ET SIMPLIFIENT LA TÂCHE QUE REPRÉSENTENT LE PAIEMENT DES TAXES ET L'OBSERVATION DES RÈGLEMENTS.

PAR EXEMPLE, L'IMPÔT A CRÉÉ **DE NOUVELLES FORMULES DE DÉCLARATION.** EN 1990, DEUX NOUVELLES FORMULES DE DÉCLARATION D'IMPÔT SUR LE REVENU ONT ÉTÉ INTRODUITES :

* LA FORMULE **T1 65 PLUS** CONÇUE POUR LES PERSONNES ÂGÉES DONT LA SITUATION FISCALE EST SIMPLE. CETTE FORMULE DE DEUX PAGES IMPRIMÉES EN GROS CARACTÈRES PEUT ÊTRE REMPLIE SANS QUE LE CONTRIBUABLE AIT À FAIRE DE CALCULS.

* LA FORMULE **T1 ABRÉGÉE** CONÇUE POUR LES CANADIENS ÂGÉS DE MOINS DE 65 ANS ET QUI, TOUT COMME LA FORMULE T1 65 PLUS, N'EXIGE AUCUN CALCUL.

EN OUTRE, L'IMPÔT COMPTE INTRODUIRE LA FORMULE DE DÉCLARATION **T2 ABRÉGÉE** POUR LES PETITES ENTREPRISES À L'ÉTÉ 1992. CETTE NOUVELLE FORMULE PERMETTRAIT D'ALLÉGER LA TÂCHE COMPLEXE ET LONGUE QUE REPRÉSENTE LA PRODUCTION DE LA DÉCLARATION DE SIX PAGES QUE DOIVENT ACTUELLEMENT REMPLIR QUELQUE 500 000 SOCIÉTÉS COMPRENANT BIEN DES PETITES ENTREPRISES.

CES INITIATIVES MONTRENT CLAIREMENT QUE L'IMPÔT S'EST ENGAGÉE À FACILITER LE TRAVAIL DES CANADIENS QUI DOIVENT REMPLIR UNE DÉCLARATION D'IMPÔT EN RENDANT CETTE TÂCHE PLUS SIMPLE ET MOINS LONGUE.

L'IMPÔT A AUSSI CRÉÉ UN NOUVEAU SYSTÈME POUR LE VERSEMENT D'ACOMPTES TRIMESTRIELS. DANS LE CAS DE CERTAINS TYPES DE REVENUS TELS QUE LES REVENUS PROVENANT D'UN TRAVAIL INDÉPENDANT ET LES INTÉRÊTS SUR LES OBLIGATIONS, IL N'Y A PAS DE RETENUES D'IMPÔT À LA SOURCE. LES PERSONNES QUI REÇOIVENT DE TELS REVENUS SONT DONC TENUES DE VERSER DES ACOMPTES TRIMESTRIELS. OR LES CLIENTS DE L'IMPÔT SE SONT PLAINTS AU MINISTÈRE DES DIFFICULTÉS QUE PRÉSENTE LE CALCUL DU MONTANT À VERSER À CHAQUE TRIMESTRE. POUR FOURNIR À SES CLIENTS UN SYSTÈME PLUS SIMPLE ET PLUS FLEXIBLE, LE MINISTÈRE A DONC MODIFIÉ RÉCEMMENT SES PROCÉDURES ET ENVOIE MAINTENANT AUX CONTRIBUABLES DES AVIS PRÉALABLES LEUR INDIQUANT EXACTEMENT LE MONTANT À PAYER. SI CE MONTANT EST PAYÉ DANS LE DÉLAI PRÉVU, AUCUNE PÉNALITÉ OU INTÉRÊT N'EST EXIGÉE.

L'IMPÔT A AUSSI MULTIPLIÉ LES EFFORTS POUR FACILITER LA DÉTERMINATION DU MONTANT DES COTISATIONS ADMISSIBLES À UN REER. CHAQUE ANNÉE, LE MINISTÈRE AVISERA LES PARTICULIERS DU MONTANT DES COTISATIONS À UN REER QU'ILS PEUVENT DÉDUIRE. EN OUTRE, LES RENSEIGNEMENTS SUR CES COTISATIONS FONT MAINTENANT PARTIE DES RENSEIGNEMENTS OFFERTS PAR LE SERVICE AUTOMATISÉ DE RENSEIGNEMENTS DE L'IMPÔT APPELÉ «SERT». LE SERT EST UN SERVICE INFORMATISÉ DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS PAR TÉLÉPHONE QUI RENSEIGNE LES CONTRIBUABLES SUR DIVERS SUJETS CONCERNANT L'IMPÔT.

CE NE SONT LÀ QUE QUELQUES EXEMPLES DES MULTIPLES FAÇONS DONT LE MINISTÈRE A SU RÉPONDRE AUX BESOINS DE SA CLIENTÈLE ET SIMPLIFIER SES SYSTÈMES POUR FACILITER LA TÂCHE À TOUS LES CONTRIBUABLES.

DOUANES ET ACCISE A AUSSI FAIT DU PROGRÈS, SURTOUT DANS LES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR RENDRE L'OBSERVATION DES RÈGLEMENTS RELATIFS À LA TPS AUSSI FACILE QUE POSSIBLE POUR LES PETITES ENTREPRISES. PLUS L'APPLICATION DE LA TPS SERA SIMPLE POUR LES ENTREPRISES, PLUS LE SYSTÈME SERA EFFICACE ET PLUS LES ENTREPRISES CANADIENNES DEVIENDRONT COMPÉTITIVES.

DANS LE CADRE DE CES EFFORTS VISANT À SIMPLIFIER LE RÉGIME DE LA TPS POUR LES PETITES ENTREPRISES, LE MINISTÈRE A :

* RÉDIGÉ DES GUIDES RÉPONDANT AUX BESOINS PARTICULIERS DE PETITS ENTREPRENEURS COMPRENANT LES CHAUFFEURS DE TAXI, LES PÊCHEURS ET LES AGRICULTEURS;

* ORGANISÉ DES COLLOQUES ET DES COURS CONÇUS SPÉCIFIQUEMENT POUR LES PETITS COMMERÇANTS;

* ASSOUPLI LES RÈGLES S'APPLIQUANT AUX PETITES ENTREPRISES EN LEUR PERMETTANT DE CHOISIR À QUELLE FRÉQUENCE ELLES PRODUIRONT LEURS DÉCLARATIONS;

* PRÉVU TROIS MÉTHODES DE COMPTABILITÉ ABRÉGÉE POUR DIVERS TYPES D'ENTREPRISES — **JE ME DOIS DE SIGNALER QUE LES PETITES ENTREPRISES N'ONT PAS ENCORE TIRÉ PLEINEMENT AVANTAGE DES POSSIBILITÉS QU'OFFRENT CES MÉTHODES DE COMPTABILITÉ.**

POUR COMPLÉTER CES MESURES, LE MINISTÈRE EST À LA RECHERCHE DE MOYENS QUI PERMETTRAIENT DE SIMPLIFIER ENCORE PLUS LE RÉGIME. SI L'ON EN JUGE PAR LE BILAN DE SES RÉALISATIONS, SES EFFORTS SONT VOUÉS AU SUCCÈS.

AUX INITIATIVES DÉJÀ MENTIONNÉES S'AJOUTENT LES EFFORTS DES AGENTS DE REVENU CANADA VISANT À FOURNIR AUX CANADIENS LE SOUTIEN DONT ILS ONT BESOIN POUR SE CONFORMER À LA LOI. POUR ACCROÎTRE CE SOUTIEN, LE MINISTÈRE S'Y EST PRIS DE DEUX FAÇONS :

* IL A RENDU SES SERVICES PLUS ACCESSIBLES;

* IL A DONNÉ PLUS D'IMPORTANCE À LA PRESTATION DE SERVICE D'AIDE ADAPTÉS AUX BESOINS DES CLIENTS.

À L'IMPÔT, PLUSIEURS MOYENS ONT ÉTÉ UTILISÉS POUR RENDRE LES SERVICES DU MINISTÈRE PLUS ACCESSIBLES AUX CANADIENS, DONT LA CRÉATION EN 1990 DU BUREAU D'IMPÔT INTERNATIONAL (BII) DANS LE BUT D'AIDER LES CONTRIBUABLES DONT LES AFFAIRES ONT UN CARACTÈRE INTERNATIONAL. EN 1991, LE BII A REÇU PLUS DE 120 000 DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS PAR TÉLÉPHONE ET TRAITÉS PLUS DE 410 000 DÉCLARATIONS.

L'IMPÔT A AUSSI AUGMENTÉ LE NOMBRE DES BUREAUX DE DISTRICT POUR MIEUX SERVIR LES CANADIENS. À L'HEURE ACTUELLE, IL Y A TRENTE-SEPT BUREAUX DE DISTRICT AU CANADA ET UN AUTRE DOIT OUVRIR AU PRINTEMPS À PETERBOROUGH.

LES CENTRES FISCAUX DE L'IMPÔT ONT AUSSI ÉTÉ RÉORGANISÉS POUR EN FAIRE DES CENTRES PLUS AXÉS SUR LE SERVICE ET PLUS ACCESSIBLES AU PUBLIC. PLUS DE 120 COMPTOIRS D'INFORMATION FISCALE ONT ÉTÉ ÉTABLIS DANS LES PETITES COLLECTIVITÉS ET LES CENTRES URBAINS POUR RENDRE LES SERVICES DE L'IMPÔT PLUS ACCESSIBLES À SES CLIENTS. POUR LA PREMIÈRE FOIS, AU MOINS UN VINGTAINE DE CES COMPTOIRS SE TROUVENT DANS DES CENTRES D'EMPLOI DU CANADA OÙ LE PUBLIC PEUT SE RENDRE FACILEMENT. CETTE INITIATIVE AMÉLIORE LA QUALITÉ ET L'EFFICIENCE DES SERVICES OFFERTS.

IL CONVIENT DE SIGNALER QUE L'INITIATIVE EN QUESTION DÉCOULE DU BUDGET DE 1992 QUI PRÉVOIT UNE COLLABORATION INTERMINISTÉRIELLE DANS LA PRESTATION DE SERVICES COMMUNS (VOIR LA PARTIE DU BUDGET PORTANT SUR LE REGROUPEMENT DES SERVICES DANS LES CENTRES URBAINS ET LES SERVICES À GUICHET UNIQUE DANS LES CENTRES MOINS IMPORTANTS).

L'IMPÔT A AUSSI CRÉÉ POUR LES CANADIENS UNE PRODUCTION VIDÉO INTITULÉE «VOTRE DÉCLARATION ÉTAPE PAR ÉTAPE» AINSI QU'UN PROGRAMME LES AIDANT À RÉSOUDRE LES PROBLÈMES LIÉS À LA DÉCLARATION D'IMPÔT. GRÂCE À SON PROGRAMME D'AIDE VOLONTAIRE AUQUEL PARTICIPENT QUELQUE 10 000 BÉNÉVOLES, PLUS DE 200 000 PERSONNES RECEVRONT PROBABLEMENT L'AIDE DONT ELLES ONT BESOIN POUR REMPLIR LEUR DÉCLARATION D'IMPÔT CETTE ANNÉE.

EN SOMME, REVENU CANADA CHERCHE ACTIVEMENT LE MOYEN D'AMÉLIORER SES MÉTHODES ET SES PROGRAMMES POUR FACILITER LA TÂCHE À TOUS LES CANADIENS. EN TROUVANT DE NOUVEAUX MOYENS D'EXPLOITER LES RESSOURCES DE LA TECHNOLOGIE ET DE MENER SES OPÉRATIONS ET EN OFFRANT AUX CANADIENS UN SERVICE DE QUALITÉ, LE MINISTÈRE A BEAUCOUP FAIT POUR SIMPLIFIER LES ROUAGES DU SYSTÈME.

III. AMÉLIORATION DE L'EFFICIENCE ET DE LA RÉCEPTIVITÉ

LA PRÉSENTE SECTION PASSE EN REVUE CERTAINES DES RÉALISATIONS DU MINISTÈRE POUR ACCROÎTRE L'EFFICIENCE DE LA MISE EN OEUVRE DE SES PROGRAMMES. LE MOT «EFFICIENCE» DANS CE CONTEXTE VEUT DIRE FOURNIR DES SERVICES ET DES PROGRAMMES DE QUALITÉ, DE FAÇON RESPONSABLE ET RENTABLE.

IL IMPORTE DE SOULIGNER QUE LE MINISTÈRE A RÉUSSI À FACILITER L'OBSERVATION DE LA LOI PAR LES CANADIENS SANS DIMINUER SON APTITUDE À PROTÉGER LES RECETTES OU LES INTÉRÊTS DU PAYS. EN EFFET, LA SIMPLICITÉ ET L'EFFICIENCE SONT SOUVENT COMPLÉMENTAIRES, COMME L'EXPÉRIENCE L'ENSEIGNE CAR LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL EST PARVENU À SIMPLIFIER LE SYSTÈME TOUT EN LE RENDANT PLUS EFFICIENT.

LES TECHNIQUES DÉCRITES CI-DESSUS ONT ÉTÉ UTILISÉES DANS DE NOMBREUX DOMAINES, À SAVOIR LA TECHNOLOGIE, L'EDI ET L'AMÉLIORATION DES PROCÉDURES.

GRÂCE À LA TECHNOLOGIE ET À L'EED, ET L'IMPÔT ET DOUANES ET ACCISE ONT GRANDEMENT AMÉLIORÉ LEURS OPÉRATIONS. PAR EXEMPLE, L'IMPÔT A DERNIÈREMENT LANCÉ LE PROGRAMME DE DÉPÔT DIRECT.

CE PROGRAMME PERMET À TOUS LES DÉCLARANTS DE FAIRE VIRER LEUR REMBOURSEMENT D'IMPÔT SUR LE REVENU (LORSQU'UN REMBOURSEMENT EST JUSTIFIÉ) DIRECTEMENT À LEUR COMPTE BANCAIRE DANS N'IMPORTE QUEL ÉTABLISSEMENT FINANCIER AU CANADA. À PARTIR DE JUILLET, LE DÉPÔT DIRECT SERA AUSSI OFFERT À TOUS CEUX QUI REÇOIVENT UN CRÉDIT POUR LA TPS. EN NOVEMBRE, CE SERA AU TOUR DES PERSONNES TOUCHANT LE VERSEMENT ANTICIPÉ DE CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS.

L'ÉLOGE DE CE PROGRAMME PEUT ÊTRE FAIT POUR PLUSIEURS RAISONS : IL PROCURE UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ, FIABILITÉ ET COMMODITÉ AUX CANADIENS ET IL ÉLIMINE LA CRAINTE QUE LES CHÈQUES POURRAIENT ÊTRE PERDUS, ENDOMMAGÉS OU RETARDÉS.

COMME LA PLUPART DES INITIATIVES EED À CE JOUR, LE PROGRAMME DE DÉPÔT DIRECT RÉDUIRA LES ÉCRITURES POUR LE GOUVERNEMENT ET L'ENSEMBLE DES CANADIENS, AINSI QUE LE DOUBLE EMPLOI ET LES TEMPS DE TRAITEMENT. IL PERMET AUSSI DES ÉCONOMIES. SI SEULEMENT 15 P. 100 DES CONTRIBUABLES SE PRÉVALAIENT DE CE SERVICE, LE GOUVERNEMENT ÉCONOMISERAIT PRÈS DE 700 000 $ DANS LA PRÉSENTE ANNÉE SEULEMENT.

CELA REPRÉSENTE UNE AUTRE RÉUSSITE EED POUR L'IMPÔT. IL VA SANS DIRE QUE LES SPÉCIALISTES EN DÉCLARATIONS D'IMPÔT ONT ACCLAMÉ CETTE INITIATIVE ET LES EFFORTS DE L'IMPÔT POUR EN ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT.

LA TECHNOLOGIE A AUSSI ÉTÉ APPLIQUÉE AVEC BEAUCOUP DE SUCCÈS POUR HAUSSER L'EFFICACITÉ AVEC LAQUELLE DOUANES ET ACCISE PROTÈGE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE.

PAR EXEMPLE, UN ÉLÉMENT CLÉ DE L'INITIATIVE DOUANES 2000 A ÉTÉ LE RÉCENT LANCEMENT DU SYSTÈME DE LA MAINLEVÉE À LA LIP PAR LE MINISTÈRE. IL S'AGIT D'UN SYSTÈME INFORMATIQUE QUI FACILITE ET REND PLUS EFFICIENTE LA MAINLEVÉE DES MARCHANDISES À LA LIGNE D'INSPECTION PRIMAIRE À LA FRONTIÈRE. IL OFFRE DEUX CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES :

1) LES GRANDS IMPORTATEURS DEMANDENT AUX DOUANES L'AUTORISATION D'UTILISER CE SYSTÈME POUR LES EXPÉDITIONS RÉPÉTITIVES À FAIBLE RISQUE;

2) ILS PASSENT ENSUITE À LA PROCÉDURE PRÉALABLE À L'ARRIVÉE. L'IMPORTATEUR PRÉSENTE ALORS LES DOCUMENTS DE LA MAINLEVÉE AVANT L'ARRIVÉE DE L'EXPÉDITION. AINSI LES DOUANES PEUVENT TRAITER LES DOCUMENTS AVANT L'ARRIVÉE DE L'EXPÉDITION ET AVISER LES INSPECTEURS DES DOUANES D'EN ACCORDER LA MAINLEVÉE OU DE L'EXAMINER.

LE SYSTÈME DE LA MAINLEVÉE À LA LIP A AMÉLIORÉ LES OPÉRATIONS DOUANIÈRES DE NOMBREUSES ET IMPORTANTES FAÇONS. IL A RÉDUIT LES DÉLAIS DE DÉDOUANEMENT. EN EFFET, LE DÉLAI DE DÉDOUANEMENT D'UNE HEURE POUR LES CAMIONNEURS EST MAINTENANT INFÉRIEUR À UNE MINUTE (CE QUI A ALLÉGÉ LA CONGESTION AUX POINTS D'ENTRÉE À LA FRONTIÈRE).

LE SYSTÈME A AUSSI FACILITÉ LE CIBLAGE DE L'INSPECTION. PAR CONSÉQUENT, IL AIDE LES DOUANES À LUTTER CONTRE LE TRAFIC DE LA DROGUE ET LA CONTREBANDE.

EN DERNIER LIEU, LE SYSTÈME, PAR L'ACCÉLÉRATION DU DÉDOUANEMENT, EST CLAIREMENT AVANTAGEUX POUR LES IMPORTATEURS.

UNE AUTRE GRANDE RÉUSSITE EST LA RÉCENTE INTRODUCTION DU SYSTÈME APPELÉ SASLIP, SIGLE DU SYSTÈME AUTOMATISÉ DE SURVEILLANCE À LA LIP. LE SASLIP EST UN SYSTÈME DES PLUS PERFECTIONNÉS QUI A POUR BUT D'AIDER À PROTÉGER LA SOCIÉTÉ CANADIENNE CONTRE LES EXPÉDITIONS ILLÉGALES DE DROGUES ET D'AUTRES MARCHANDISES DANGEREUSES. IL MET AUSSI LE MINISTÈRE ENCORE PLUS À MÊME DE PROTÉGER LA SOCIÉTÉ CANADIENNE CONTRE LES TERRORISTES, LES CRIMINELS ET LES AUTRES INDÉSIRABLES.

LE SASLIP A RECOURS À LA TECHNOLOGIE POUR VÉRIFIER LES PASSEPORTS ET LES AUTRES PAPIERS D'IDENTITÉ LORSQUE LES VOYAGEURS ARRIVENT DANS UN AÉROPORT INTERNATIONAL AU CANADA. LE SYSTÈME CONSULTE UNE BANQUE DE DONNÉES À JOUR SUR LES VOYAGEURS «À RISQUE ÉLEVÉ». S'IL Y A CONFIRMATION, LE SASLIP SIGNALE À L'INSPECTEUR QUE LA PERSONNE EST UN CRIMINEL NOTOIRE OU PRÉSUMÉ ET DES MESURES APPROPRIÉES PEUVENT ÊTRE PRISES.

LE SASLIP A FAIT L'OBJET D'UN PROJET PILOTE À L'AÉROPORT INTERNATIONAL PEARSON ET IL A RÉCEMMENT ÉTÉ INTRODUIT À DORVAL ET À MIRABEL. DEPUIS SA MISE EN PLACE, LE SYSTÈME A DIRECTEMENT ENTRAÎNÉ :

* 10 SAISIES DE DROGUES À MONTRÉAL;

* LA SAISIE DE MONTRES ROLEX D'UNE VALEUR DE 14 000 $ SUR LE POINT D'ENTRER EN CONTREBANDE AU PAYS (LA PERSONNE EN QUESTION AVAIT DÉJÀ ÉTÉ RECONNUE COUPABLE DE CONTREBANDE DE CIGARETTES);

* LA SAISIE DE 22 CARTOUCHES DE CIGARETTES D'UN VOYAGEUR;

* UNE SAISIE DE HASCHICH À LA FIN DE MARS;

* LA SAISIE DE 50 KILOS DE COCAÏNE, QUI A DONNÉ LIEU À L'ARRESTATION DE 5 PERSONNES ET À UNE SAISIE DE 250 000 $ EN ESPÈCES PROVENANT DE LA VENTE DE DROGUES;

* L'INTERCEPTION DE 3 PERSONNES PAR L'IMMIGRATION : UNE ÉTAIT RECHERCHÉE POUR FRAUDE, UNE AUTRE ÉTAIT SOUPÇONNÉE D'ÊTRE UN FAUX RÉFUGIÉ ET LA TROISIÈME AVAIT DÉJÀ ÉTÉ DÉPORTÉE EN RAISON D'UNE CONDAMNATION POUR MEURTRE.

VOILÀ UN DÉBUT IMPRESSIONNANT!

LE SASLIP SERA EN ACTIVITÉ DANS TOUS LES GROS AÉROPORTS INTERNATIONAUX DU PAYS D'ICI LA MI-JUILLET.

REVENU CANADA JOUE UN RÔLE DE PREMIER ORDRE DANS LA STRATÉGIE ANTIDROGUE DU PAYS. COMME L'INDIQUENT LES DONNÉES QUE JE VIENS DE FOURNIR, LE SASLIP EST UN ÉLÉMENT CLÉ DE CETTE STRATÉGIE ET DE L'EFFORT DU MINISTÈRE POUR METTRE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE À L'ABRI DE CETTE MENACE. LE MINISTÈRE A AUSSI RÉCEMMENT

* AUGMENTÉ LES RESSOURCES HUMAINES AFFECTÉES À LA LUTTE CONTRE LA DROGUE EN AJOUTANT 62 AGENTS POUR ACCROÎTRE SES MOYENS DE DÉTECTION DANS LE DOMAINE DU FRET À RISQUE ÉLEVÉ;

* RENFORCÉ SON ÉQUIPE DE CHIENS DÉTECTEURS;

* ACHETÉ DU MATÉRIEL DE RADIOSCOPIE DERNIER CRI POUR POUVOIR MIEUX DÉCELER LÀ DROGUE PENDANT L'EXAMEN DU FRET, DES BAGAGES ET DU COURRIER;

* INTENSIFIÉ L'INITIATION DE SES AGENTS À LA DÉTECTION DE LA DROGUE POUR FAIRE EN SORTE QUE LES INSPECTEURS DES DOUANES SOIENT AU COURANT DES PLUS RÉCENTES TENDANCES ET TECHNIQUES DES PASSEURS DE DROGUE ET DES ORGANISATIONS QUI EN FONT LE TRAFIC.

COMME LE MINISTÈRE L'A RÉPÉTÉ AILLEURS ET COMME EN TÉMOIGNENT SES ACTIONS, IL S'EST ENGAGÉ À ENRAYER LE COMMERCE ILLÉGAL DE LA DROGUE AU CANADA.

EN PLUS D'UTILISER LA TECHNOLOGIE EFFICACEMENT, LE REVENU NATIONAL A FAIT D'IMPORTANTS PROGRÈS DANS L'ÉLABORATION DE NOUVEAUX PROGRAMMES ET DE PROCÉDURES RATIONALISÉES POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE SES OPÉRATIONS D'UNE MANIÈRE RESPONSABLE ET RENTABLE.

PAR EXEMPLE, DOUANES ET ACCISE A PRIS DES DISPOSITIONS POUR RATIONALISER CERTAINES MESURES D'EXÉCUTION À LA FRONTIÈRE ET LE RÉSULTAT A ÉTÉ PHÉNOMÉNAL.

LES NOUVELLES PROCÉDURES D'EXÉCUTION ONT D'ABORD ÉTÉ MISES À L'ESSAI PAR UN PROJET PILOTE DE 60 JOURS DANS 7 BUREAUX DES DOUANES. CETTE RATIONALISATION DES PROCÉDURES A, EN MOYENNE, ENTRAÎNÉ UNE AUGMENTATION DE 200 P. 100 DES MESURES D'EXÉCUTION! DEVANT CE FAIT, LE MINISTÈRE A MIS EN OEUVRE LES NOUVELLES PROCÉDURES À L'ÉCHELLE NATIONALE EN SEPTEMBRE 1991.

DANS LE NOUVEAU SYSTÈME, LES VOYAGEURS QUI OMETTENT DE DÉCLARER DES MARCHANDISES SONT PASSIBLES DE PÉNALITÉS FONDÉES SUR LA VALEUR DES MARCHANDISES NON DÉCLARÉES PLUTÔT QUE SUR LES DROITS ET LES TAXES ÉLUDÉS COMME DANS L'ANCIEN SYSTÈME.

LE NOUVEAU SYSTÈME A DIMINUÉ LES ÉCRITURES, A SIMPLIFIÉ LE CALCUL DES PÉNALITÉS ET A RÉDUIT DE DEUX À TROIS HEURES QU'IL ÉTAIT À ENVIRON 30 MINUTES LE TEMPS MIS PAR LES INSPECTEURS POUR TRAITER UNE MESURE DE SAISIE.

ÉTANT DONNÉ LES RÉSULTATS DU PROJET PILOTE, LE MINISTÈRE S'ATTEND À CE QUE LES PROCÉDURES RATIONALISÉES AMÈNENT UNE AUGMENTATION MARQUÉE DES MESURES D'EXÉCUTION PRISES À L'ÉGARD DES QUELQUE CANADIENS QUI TRICHENT À LA FRONTIÈRE ET N'OBSERVENT PAS VOLONTAIREMENT LA LÉGISLATION CANADIENNE.

IV. RENDRE LE SYSTÈME PLUS JUSTE

LE MINISTÈRE A AUSSI BEAUCOUP PROGRESSÉ DANS SES EFFORTS POUR FOURNIR DES PROGRAMMES ET DES SERVICES DE QUALITÉ ET RENTABLES. EN PLUS DE CES RÉALISATIONS, LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL A AUSSI AVANCÉ DANS SA TENTATIVE POUR DONNER UN SYSTÈME PLUS JUSTE AUX CANADIENS.

LE 17 DÉCEMBRE 1991, LE «DOSSIER ÉQUITÉ» EST DEVENU LOI. IL APPORTAIT DES MODIFICATIONS À LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, QUI PERMETTENT AUX FONCTIONNAIRES DE L'IMPÔT D'APPLIQUER LE PROGRAMME AVEC PLUS DE SOUPLESSE ET DE SENSIBILITÉ EN FONCTION DES CIRCONSTANCES ET DES BESOINS PARTICULIERS DES CANADIENS.

PAR EXEMPLE, À LA SUITE DE CES MODIFICATIONS, IL EST MAINTENANT POSSIBLE POUR LES CONTRIBUABLES D'OBTENIR DES REMBOURSEMENTS (EN REMONTANT JUSQU'EN 1985) DANS LES CAS OÙ ILS :

* ONT PAYÉ DE L'IMPÔT EN TROP PARCE QUE LEUR EMPLOYEUR FAISAIT DES RETENUES TROP ÉLEVÉES SUR LA PAYE;
* N'ONT PAS DEMANDÉ DES CRÉDITS D'IMPÔT REMBOURSABLES;
* ONT DÉJÀ PRÉSENTÉ UNE DÉCLARATION DE REVENU ET ONT DÉCOUVERT ENSUITE QU'ILS N'AVAIENT PAS DEMANDÉ UNE DÉDUCTION OU UN CRÉDIT D'IMPÔT AUQUEL ILS AVAIENT DROIT.

AVANT CES MODIFICATIONS, LES CONTRIBUABLES POUVAIENT DEMANDER UN REMBOURSEMENT D'UNE RÉTROACTIVITÉ MAXIMALE DE 3 ANS.

LE DOSSIER ÉQUITÉ PERMET AUSSI AU MINISTÈRE D'ANNULER LES PÉNALITÉS POUR RETARD DE PRODUCTION OU Y RENONCER SI DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES ONT EMPÊCHÉ LE CONTRIBUABLE DE SOUSCRIRE SA DÉCLARATION DANS LE DÉLAI IMPARTI.

ENFIN, IL Y A AUSSI EU DES MODIFICATIONS EN VUE DE RATIONALISER LA PROCÉDURE D'APPEL AFIN D'ACCORDER AUX CANADIENS PLUS DE TEMPS POUR PRÉSENTER DES OPPOSITIONS OU DES APPELS ET POUR QU'ILS PUISSENT LE FAIRE SIMPLEMENT EN NOUS ÉCRIVANT (C'EST-À-DIRE QU'IL N'Y A PAS DE FORMULE À REMPLIR).

D'AUTRE PART, LES EFFORTS DE DOUANES ET ACCISE POUR FAVORISER UN SYSTÈME PLUS JUSTE SE SONT TRADUITS PAR LA PRISE DE MESURES DEVANT ASSURER DES RÈGLES DE JEU ÉQUITABLES AUX ENTREPRISES CANADIENNES. LE MINISTÈRE N'A PAS FLÂNÉ.

CONFORMÉMENT À LA LOI SUR LES MESURES SPÉCIALES D'IMPORTATION (LMSI), DONT LE BUT EST DE PROTÉGER LES ENTREPRISES CANADIENNES CONTRE LA CONCURRENCE DÉLOYALE, DOUANES ET ACCISE MET ACTUELLEMENT EN VIGUEUR PLUS DE 44 MESURES ANTIDUMPING OU COMPENSATRICES, DONT 14 VISANT DES MARCHANDISES IMPORTÉES DES ÉTATS-UNIS.

DOUANES ET ACCISE VA AUSSI RÉDUIRE À 20 $ L'EXEMPTION DE TAXES ET DE DROITS SUR LES IMPORTATIONS PAR LE COURRIER ET PAR MESSAGERIES À COMPTER DU 1ER JUILLET 1992 (À L'HEURE ACTUELLE, LES EXPÉDITIONS COMMANDÉES PAR LA POSTE D'UNE VALEUR INFÉRIEURE À 40 $ NE SONT PAS FRAPPÉES DE DROITS ET DE TAXES À L'IMPORTATION). CE CHANGEMENT ASSUJETTIRA À DES DROITS ET(OU) À DES TAXES 7 AUTRES MILLIONS DE COLIS.

LES CANADIENS PROFITERONT DE CES CHANGEMENTS SOUS DEUX RAPPORTS SURTOUT : D'ABORD PARCE QU'ILS DÉBOUCHERONT SUR DES RÈGLES DE JEU PLUS ÉQUITABLES POUR LES SOCIÉTÉS CANADIENNES CAR ILS ÉLIMINERONT L'AVANTAGE QU'ACCORDE LA POLITIQUE ACTUELLE AUX SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES DE VENTES PAR LA POSTE, PUIS ILS PRODUIRONT ENVIRON 11 MILLIONS DE DOLLARS EN RECETTES SUPPLÉMENTAIRES.

EN RÉSUMÉ, CES INITIATIVES FONT AUSSI LA PREUVE QUE LE REVENU NATIONAL EST SENSIBLE AUX BESOINS DES CANADIENS ET QU'IL EST PRÊT À AGIR AVEC INNOVATION ET CRÉATIVITÉ POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME.

V. TRAVAILLER ENSEMBLE

LES SECTIONS QUI PRÉCÈDENT DÉCRIVAIENT LES PROGRÈS FAITS PAR LE REVENU NATIONAL DANS L'AMÉLIORATION DES SYSTÈMES ET DES PROGRAMMES QU'IL APPLIQUE DANS L'INTÉRÊT DE TOUS LES CANADIENS.

CHOSE NON SURPRENANTE, IL Y A UN SECRET DERRIÈRE LES SUCCÈS DU MINISTÈRE AU COURS DES RÉCENTES ANNÉES : IL A CHANGÉ SA FAÇON DE TROUVER DES SOLUTIONS.

L'HONORABLE OTTO JELINEK A MAINTES FOIS DÉCLARÉ QU'IL CROIT FERMEMENT À L'IMPORTANCE DE LIENS ÉTROITS ENTRE LE GOUVERNEMENT, LE SECTEUR PRIVÉ ET LES PRINCIPAUX INTERVENANTS — ENTRE LE MINISTÈRE ET SES CLIENTS. C'EST EXACTEMENT CE À QUOI LE REVENU NATIONAL S'EST ACTIVEMENT EMPLOYÉ.

LE MINISTÈRE A CONSULTÉ SES CLIENTS SUR LEURS BESOINS, PRÉOCCUPATIONS, INTÉRÊTS ET IDÉES POUR OBTENIR DES AMÉLIORATIONS. D'AUTRE PART, IL A ACCUEILLI FAVORABLEMENT LEUR CONTRIBUTION À SES PROPRES IDÉES, SOLUTIONS ET INITIATIVES.

C'EST EN TRAVAILLANT AVEC SES CLIENTS QUE LE MINISTÈRE A TROUVÉ DES SOLUTIONS INNOVATRICES À DES DÉFIS FONDAMENTAUX.

PAR EXEMPLE, DOUANES ET ACCISE A RÉCEMMENT CRÉÉ DES VOIES DE DÉDOUANEMENT SPÉCIALES À DE NOMBREUX POINTS FRONTIÈRE AU PAYS (P. EX,, À WOODSTOCK (NOUVEAU-BRUNSWICK), EMERSON (MANITOBA) ET OSOYOOS (COLOMBIE-BRITANNIQUE)) POUR LES TOURISTES ET POUR LES CANADIENS REVENANT AU PAYS QUI N'ONT RIEN À DÉCLARER. CES VOIES RÉDUISENT LES FILES D'ATTENTE ET FACILITENT LA CIRCULATION DES GENS À LA FRONTIÈRE. PAR CONSÉQUENT, ELLES Y ONT ALLÉGÉ LA CONGESTION.

CETTE INITIATIVE VISE À FACILITER L'ENTRÉE AU PAYS DES TOURISTES ET À ANNULER LES RÉPERCUSSIONS NÉGATIVES DE LA CONGESTION À LA FRONTIÈRE SUR L'INDUSTRIE TOURISTIQUE CANADIENNE DANS LES LOCALITÉS LE LONG DE LA FRONTIÈRE.

CETTE INITIATIVE EST LE RÉSULTAT DIRECT DE RENCONTRES QUE LE MINISTRE A ORGANISÉES À TRAVERS LE PAYS AVEC DES CANADIENS PRÉOCCUPÉS PAR L'IMPACT DES ACHATS OUTRE-FRONTIÈRE. L'HONORABLE OTTO JELINEK S'EST RÉUNI AVEC, ENTRE AUTRES, DES DÉTAILLANTS, DES MAIRES ET DES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX. IL EN A RÉSULTÉ UNE INITIATIVE QUI CONSTITUE UN EXEMPLE CONCRET DU SUCCÈS QUE VOUS POUVEZ AVOIR EN TRAVAILLANT AVEC LES GENS.

LES EFFORTS DU MINISTÈRE DANS LE BUT DE RÉDUIRE LA PAPERASSERIE POUR LES ENTREPRISES CANADIENNES EN SONT UN AUTRE EXEMPLE. DOUANES ET ACCISE, DE CONCERT AVEC CELLES-CI, A MIS À L'ESSAI ET A RÉCEMMENT MIS EN OEUVRE LE SYSTÈME D'EXAMEN INTÉRIEUR AVANT L'ARRIVÉE (APPELÉ SEIA).

LE SEIA, UTILISANT COMME BASE UN AUTRE SYSTÈME EED, A SIMPLIFIÉ LA MAINLEVÉE DES MARCHANDISES IMPORTÉES À DES POINTS INTÉRIEURS. À L'INSTAR DU CADEX, IL FACILITE LE DÉDOUANEMENT DES MARCHANDISES. IL RÉDUIT LA PÉRIODE OÙ LES MARCHANDISES SONT EN TRANSIT ET EN ENTREPÔT, IL ACCÉLÈRE LEUR LIVRAISON ET IL AIDE LES ENTREPRISES À MIEUX GÉRER LEURS STOCKS. PAR VOIE DE CONSÉQUENCE, L'INTRODUCTION DE CE SYSTÈME AIDERA À ACCROÎTRE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES CANADIENNES.

L'IMPÔT S'EST AUSSI ACTIVÉ DANS CE DOMAINE. PAR EXEMPLE, IL A MIS SUR PIED DES COMITÉS CONSULTATIFS AVEC DES REPRÉSENTANTS DE PETITES ET DE GRANDES ENTREPRISES, DES GENS DE L'ÂGE D'OR, DES BÉNÉVOLES, ETC. POUR DISCUTER LES SUJETS D'AGACEMENT ET POUR CHERCHER DES MOYENS D'AMÉLIORER LE SYSTÈME ET DE FACILITER L'OBSERVATION DE LA LOI. LES PLUS RÉCENTS RÉSULTATS SEMBLENT INDIQUER QUE CES CONSULTATIONS FACILITERONT SANS DOUTE LES EFFORTS POUR APPORTER D'AUTRES AMÉLIORATIONS AU SYSTÈME.

EN SOMME, L'EXPÉRIENCE MONTRE QUE LE GOUVERNEMENT ET LES ENTREPRISES PEUVENT, EN TRAVAILLANT ENSEMBLE, METTRE AU POINT DES SYSTÈMES PLUS PROGRESSIFS ET RÉCEPTIFS.

VI. NOTRE VISION DE L'AVENIR: REMARQUES DE CLÔTURE

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL A PRIS DE NOMBREUSES MESURES AFIN D'AMÉLIORER LES PROGRAMMES ET LES SYSTÈMES DONT IL EST RESPONSABLE. CES EFFORTS DÉCOULENT DU DÉSIR DE FOURNIR AUX CANADIENS LES SERVICES EFFICACES, RÉCEPTIFS ET EFFICIENTS QU'ILS MÉRITENT.

TOUTEFOIS, LA TÂCHE N'EST PAS TERMINÉE. LE MONDE ÉVOLUE RAPIDEMENT. LA MONDIALISATION DES ÉCHANGES ET LA RAPIDITÉ DES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES PRESSENT TOUTES LES ÉCONOMIES INDUSTRIALISÉES DE S'ADAPTER À DE NOUVELLES RÉALITÉS ET LE CANADA N'Y FAIT PAS EXCEPTION.

LES CONCURRENTS DU CANADA PROCÈDENT À DES CHANGEMENTS POUR RELEVER LE DÉFI. LE CANADA DOIT AUSSI S'ADAPTER S'IL VEUT MAINTENIR, VOIRE HAUSSER LE NIVEAU DE VIE DE SES HABITANTS.

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL EST CLAIREMENT SUR LA BONNE VOIE. SES ANTÉCÉDENTS DÉMONTRENT QU'IL EST PROGRESSIF, INNOVATEUR ET OUVERT AUX IDÉES, ET QU'IL EST UN MENEUR POUR CE QUI EST DU CHANGEMENT AU SEIN DU GOUVERNEMENT.

LE CHEMIN DU MINISTÈRE VERS L'AVENIR, QUI PASSE PAR DES INITIATIVES TELLE **DOUANES 2000**, EST LE REFLET DES RÉALISATIONS DÉCRITES MAIS NE S'Y LIMITE PAS.

LE MINISTÈRE A BIEN L'INTENTION DE CONTINUER À EMPLOYER LA NOUVELLE TECHNOLOGIE, COMME L'ÉDI, ET DE TROUVER DE NOUVELLES MANIÈRES POUR SIMPLIFIER SES PROGRAMMES ET SES SYSTÈMES, POUR RENDRE LE SYSTÈME PLUS JUSTE ET POUR FAIRE EN SORTE QUE LES CANADIENS PUISSENT TRAVAILLER PLUS FACILEMENT AVEC LE GOUVERNEMENT. EN VÉRITÉ, LE MINISTÈRE ENTREVOIT UN AVENIR «À GUICHET UNIQUE» — UN AVENIR OÙ LES CANADIENS N'AURONT QU'UN SEUL POINT DE CONTACT POUR TRAITER AVEC LE GOUVERNEMENT.

LE MINISTÈRE POURSUIVRA AUSSI DE NOUVELLES INITIATIVES, TEL LE RENOUVELLEMENT ORGANISATIONNEL. CETTE INITIATIVE EST LA PREUVE QUE NOUS TENONS À NOS EMPLOYÉS ET AU CHANGEMENT INTERNE COMME UN MOYEN DE FOURNIR UN MEILLEUR SERVICE AUX CANADIENS EN NOUS ASSURANT QUE NOUS AVONS LES GENS, LES COMPÉTENCES ET LA CULTURE ORGANISATIONNELLE NÉCESSAIRES POUR NOUS ADAPTER ET RÉPONDRE EFFICACEMENT À UN CONTEXTE EN ÉVOLUTION.

EN DERNIER LIEU, LE MINISTÈRE CONTINUERA À TRAVAILLER AVEC LES CANADIENS ET LES ENTREPRISES CANADIENNES AFIN DE TROUVER DES SOLUTIONS INNOVATRICES AUX DÉFIS QUI NOUS ATTENDENT. SI LES RÉSULTATS OBTENUS À CE JOUR PEUVENT SERVIR D'INDICE, LES SUCCÈS DU MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL NE DEVRAIENT PAS SE DÉMENTIR DANS LES ANNÉES FUTURES.

MAIL ➤ POSTE
Postage paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 46

Le lundi 27 avril 1992

President: Murray Dorin

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Finances

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

INCLUDING:

The Fourth Report to the House

WITNESSES:

(See back cover)

Y COMPRIS:

Le quatrième rapport à la Chambre

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Revenue Canada:

Adair Banerd, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch, Customs and Excise;

Mike Burpee, Acting Assistant Deputy Minister, Customs and Excise;

Pierre Gravelle, Deputy Minister, Taxation.

TÉMOINS

De Revenu Canada:

Adair Banerd, sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle, Douanes et Accise;

Mike Burpee, sous-ministre adjoint intérimaire, Accise—TPS;

Pierre Gravelle, sous-ministre, Impôt.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 48

Monday, April 27, 1992

Chairperson: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 48

Le lundi 27 avril 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

INCLUDING:

The Twelfth Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

Y COMPRIS:

Le douzième rapport à la Chambre

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24855

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

REPORT TO THE HOUSE

Monday, May 4, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

TWELFTH REPORT

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons of Wednesday, February 5, 1992, your Committee has considered Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 1

Strike out line 20, at page 1, and substitute the following therefor:

"that is convertible at any time into a share,"

Strike out line 22, at page 1, and substitute the following therefor:

"(*b*) an option or a"

Strike out line 13, at page 2, and substitute the following therefor:

"that is convertible at any time into subor-"

Strike out line 15, at page 2, and substitute the following therefor:

"(*b*) an option or a"

Clause 11

Strike out line 23, at page 5, and substitute the following therefor:

"39.1(1) and after having taken into account whether an agreement or series of transactions referred to in subsection 39.19(1) is reasonably likely to be expeditiously entered into, the Corporation may request the"

In the English version only, strike out line 17, at page 6, and substitute the following therefor:

"subordinated debt;"

Strike out line 22, at page 6, and substitute the following therefor:

"under it; and

(*d*) does not prevent a secured creditor or transferee of the person who was the holder of the shares or subordinated debt immediately before the making of the order from being entitled to receive compensation under section 39.26 or 39.3."

Strike out line 8, at page 7, and substitute the following therefor:

"(*a*) no action or other civil proceeding may be"

Strike out lines 13 and 14, at page 7, and substitute the following therefor:

"(*b*) no attachment, garnishment, execution or other method of enforcement of a judgment or order against the fed-"

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 4 mai 1992

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

DOUZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi de la Chambre des communes du mercredi 5 février 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 1

Retrancher la ligne 17, à la page 1, et la remplacer par ce qui suit :

« membre, convertible en tout temps en »

Retrancher les lignes 20 et 21, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit :

« telle institution, d'acquérir une action ou le »

Retrancher la ligne 14, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit :

« membre, convertible en tout temps en »

Retrancher les lignes 17 et 18, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit :

« telle institution, d'acquérir une dette subor- »

Article 11

Retrancher la ligne 17, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit :

« tendant et après avoir déterminé si un contrat en vue d'une opération visée au paragraphe 39.19(1) sera probablement conclu rapidement, la Société peut demander au minis- »

Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 17, à la page 6, et la remplacer par ce qui suit :

« subordinated debt; »

Retrancher la ligne 18, à la page 6, et la remplacer par ce qui suit :

« ou un ayant cause de celle-ci;

d) ne porte pas atteinte au droit du créancier garanti de la personne qui détenait des actions ou des dettes subordonnés au moment de la prise du décret, ou de la personne à qui elle les a transférées, de recevoir l'indemnité en vertu des articles 39.26 ou 39.3. »

Retrancher les lignes 5 et 6, à la page 7, et les remplacer par ce qui suit :

« *a*) toutes les actions ou autres procédures civiles contre l'institution visée, à l'excep- »

Retrancher les lignes 10 et 11, à la page 7, et les remplacer par ce qui suit :

« *b*) toute saisie ou autre mesure d'exécution d'un jugement ou d'une ordonnance à l'encontre de l'institu- »

Strike out lines 18 to 20, at page 7, and substitute the following therefor:

"institution has any remedy against the federal member institution or its property;

(*c*.1) no creditor has any right of set-off against the federal member institution, which for greater certainty, does not include the consolidation of accounts maintained in the normal course for the purpose of providing clearing and settlement services or the services referred to in paragraph (2.3)(*c*); and "

Strike out line 1, at page 8, and substitute the following therefor:

"(2.1) Subsections (1) and (2) do not apply so as to prevent a member of the Canadian Payments Association from acting or ceasing to act as a clearing agent for a federal member institution in accordance with the *Canadian Payments Association Act* and the by-laws and rules of that Association.

(2.2) A federal member institution the shares and subordinated debt of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13 may not enforce against a person a right to receive an amount against which the person, but for paragraph (1)(*c*.1), would have a right of set-off.

(2.3) Nothing in subsection (1) or (2) shall be construed

(*a*) as prohibiting a person from requiring payments to be made in cash for goods, services, use of leased or licensed property or other valuable consideration provided after the making of the order;

(*b*) as requiring the advance to a federal member institution the shares and subordinated debt of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13 of money or credit after the making of the order; or

(*c*) as requiring the provision to a federal member institution the shares and subordinated debt of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13 of any of the following services where to do so would be likely, in the reasonable opinion of the person providing the service, to result in that person advancing money or credit to the federal member institution after the making of the order or to give rise, after the making of the order, to a claim of that person against the federal member institution, namely,

(i) cash management services,

(ii) services related to the redemption of debt instruments,

(iii) services related to the issuance of letters of credit or guarantees,

(iv) cheque certification services,

(v) currency supply services,

(vi) funds transfer services and remittance order services,

(vii) securities delivery and settlement services,

(viii) charge, credit, debit and payment card services,

Retrancher les lignes 13 et 14, à la page 7, et les remplacer par ce qui suit :

« *c)* les recours des créanciers à son encontre;

c.1) le droit des créanciers d'opérer compensation à son égard, la consolidation des comptes qui sont normalement maintenus en vue de la prestation de services de compensation ou de règlement ou des services visés à l'alinéa (2.3)*c*) n'étant pas considérée comme une opération de compensation; »

Retrancher la ligne 1, à la page 8, et la remplacer par ce qui suit :

« (2.1) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet d'empêcher un membre de l'Association canadienne des paiements d'agir ou de cesser d'agir à titre d'agent de compensation pour le compte de l'institution fédérale membre conformément à la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* et aux règles et règlements administratifs de l'Association.

(2.2) L'institution fédérale membre dont les actions et les dettes subordonnées ont été dévolues à la Société par le décret visé à l'article 39.13 ne peut faire valoir son droit de recevoir un montant à l'encontre duquel un tiers, en l'absence de l'alinéa (1)*c*.1), aurait un droit de compensation.

(2.3) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet :

a) d'empêcher quiconque d'exiger un paiement en argent pour la fourniture de biens ou services ou l'utilisation de biens loués ou sous licence après la prise du décret;

b) de rendre obligatoire le versement d'une avance en argent ou sous forme de crédit après la prise du décret à l'institution fédérale membre visée par le décret de dévolution;

c) de rendre obligatoire la prestation par une personne à l'institution fédérale membre visée par le décret de dévolution des services suivants si cela devait vraisemblablement, selon ce que la personne peut raisonnablement en penser, entraîner après la prise du décret l'avance par celle-ci d'argent ou de crédit à l'institution ou la formation d'une réclamation à son encontre :

(i) la gestion de trésorerie;

(ii) les services afférents au remboursement des titres d'emprunt;

(iii) les services afférents à l'émission de lettres de crédit ou de garanties;

(iv) la certification de chèques;

(v) l'approvisionnement en numéraire;

(vi) les virements de fonds et les ordres de paiement;

(vii) la livraison de titres et le règlement;

(viii) les services afférents aux cartes de crédit, de débit ou de paiement;

(ix) automated banking and teller machine services,

(x) electronic funds transfer at point of sale services,

(xi) consignment cheque services,

(xii) other services similar to those referred to in subparagraphs (i) to (xi),

(xiii) any service of a kind prescribed by the regulations, and

(xiv) a guarantee of liabilities in respect of any of the services referred to in subparagraphs (i) to (xiii).

(3) Paragraphs (1)(*b*) to (*d*) and subsection (2) do not"

Strike out lines 11 and 12, at page 8, and substitute the following therefor:

"tion of those paragraphs and that subsection."

Strike out lines 12 and 13, at page 8, and substitute the following therefor:

"(4) Nothing in subsection (1) or (2) prevents the termination of any of the following agreements in accordance with their terms or the setting off of an amount payable under or in connection with any of the following agreements, namely,"

Strike out line 26, at page 8, and substitute the following therefor:

"(*i*) an agreement to buy, sell, borrow or lend securities, to clear or settle securities transactions or to act as a depository for securities;"

In the English version only, strike out line 30, at page 8, and substitute the following therefor:

"graphs (*a*) to (*i*);"

Strike out line 33, at page 8, and substitute the following therefor:

"paragraphs (*a*) to (*j*);

(*l*) a guarantee of the liabilities under an agreement or contract referred to in paragraphs (*a*) to (*k*); and

(*m*) any agreement of a kind prescribed by the regulations.

(5) The Governor in Council may make regulations prescribing

(*a*) kinds of services for the purposes of subparagraph (2.3)(*c*)(xiii); and

(*b*) kinds of agreements from the purposes of paragraph (4)(*m*)."

Add, immediately after line 33, at page 8, the following:

"39.151 The Governor in Council may, in an order vesting the shares and subordinated debt of a federal member institution in the Corporation, provide that section 39.15 does not apply in respect of the federal member institution."

Strike out lines 20 to 31, at page 9, and substitute the following therefor:

(ix) les guichets automatiques bancaires et les services de compensation intra-réseau;

(x) les virements de fonds électroniques aux lieux de services de vente;

(xi) les services de chèques en consignation;

(xii) les autres services semblables à ceux visés aux sous-alinéas (i) à (xi);

(xiii) les services du type prévu par règlement;

(xiv) la garantie des obligations relatives aux services mentionnés aux sous-alinéas (i) à (xiii).

(3) Les alinéas (1)*b*) à *d*) et le paragraphe (2) ne s'appli- »

Retrancher la ligne 12, à la page 8, et la remplacer par ce qui suit :

« alinéas et de ce paragraphe. »

Retrancher les lignes 13 à 15, à la page 8, et les remplacer par ce qui suit :

« (4) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet d'empêcher l'exécution, conformément à leurs dispositions, des contrats suivants ou d'opérer compensation relativement à un montant payable en vertu de ceux-ci ou à leur égard : »

Retrancher la ligne 30, à la page 8, et la remplacer par ce suit :

« *i*) le contrat d'achat, de vente, d'emprunt ou de prêt de titres, le contrat relatif à la compensation ou au règlement des opérations sur ceux-ci ou le contrat autorisant à agir à titre de dépositaire à leur égard; »

Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 30, à la page 8, et la remplacer par ce qui suit :

« graphs (*a*) to (*i*); »

Retrancher la ligne 39, à la page 8, et la remplacer par ce qui suit :

« à *j*);

l) la garantie des obligations découlant des contrats ou opérations visés aux alinéas *a*) à *k*);

m) le contrat du type prévu par règlement.

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir des types de service et de contrat pour l'application respectivement du sous-alinéa (2.3)*c*)(xiii) et de l'alinéa (4)*m*). »

Ajouter immédiatement après la ligne 39, à la page 8, ce qui suit :

« 39.151 Le gouverneur en conseil peut prévoir dans le décret de dévolution que l'article 39.15 ne s'applique pas à l'institution fédérale membre qui en fait l'objet. »

Retrancher les lignes 16 à 27, à la page 9, et les remplacer par ce qui suit :

"39.18 (1) The following enactments do not apply in respect of shares of a federal member institution that are vested in the Corporation by an order made under section 39.13:

(*a*) sections 372, 377, 378, 381 and 398, and subsection 400(2) of the *Bank Act*;

(*b*) sections 407 and 411 of the *Insurance Companies Act*; and

(*c*) sections 375, 376, 379 and 396, and subsection 399(2) of the *Trust and Loan Companies Act*.

(2) An exemption from the application of section 381 of the *Bank Act*, section 411 of the *Insurance Companies Act* or section 379 of the *Trust and Loan Companies Act* that is granted under section 384 of the *Bank Act*, section 414 of the *Insurance Companies Act* or section 382 of the *Trust and Loan Companies Act* continues in force nothwithstanding that the entity that controls the bank, insurance company, trust company of loan company is a fedral member institution the shares of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13."

Strike out line 9, at page 10, and substitute the following therefor:

"of all or part of the assets of"

Add, immediately after line 34, at page 10, the following:

"(4) A transaction referred to in paragraph (1)(*c*) or (*d*) that is not a sale agreement referred to in subsection 232(2) of the *Bank Act* or subsection 237(2) of the *Trust and Loan Companies Act*, as the case may be, has no force or effect until it has been approved by the Minister.

(5) On approval of a transaction referred to in paragraph (1)(*c*) or (*d*) by the Minister under subsection 236(4) of the *Bank Act*, subsection 241(4) of the *Trust and Loan Companies Act* or subsection (4), the person who assumes all or substantially all of the liabilities of the federal member institution under the transaction becomes liable instead of the federal member institution to discharge the liabilities of the federal member institution that are assumed."

Strike out line 7, at page 12, and substitute the following therefor:

"pensation in an amount or with a value estimated by the"

Strike out line 48, at page 12, and substitute the following therefor:

"right to contest its amount or value or the fact that"

Add, immediately after line 49, at page 12, the following:

"(1.1) A notice under subsection 39.23(1) may state that a transaction or series of transactions referred to in paragraph 39.19(1)(*c*) has been substantially completed and that the shares or subordinated debt are re-vested on the persons who held those shares or that debt immediately before the making of the order vesting those shares or that debt in the Corporation.

« 39.18 (1) Les dispositions suivantes ne s'appliquent pas aux actions d'une institution fédérale membre qui ont été dévolues à la Société par le décret visé à l'article 39.13 :

a) les articles 372, 377, 378, 381 et 398 et le paragraphe 400(2) de la *Loi sur les banques*;

b) les articles 407 et 411 de la *Loi sur les sociétés d'assurances*;

c) les articles 375, 376, 379 et 396 et le paragraphe 399(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*.

(2) L'exemption de l'application de l'article 381 de la *Loi sur les banques*, de l'article 411 de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou de l'article 379 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* accordée en vertu de l'article 384 de la *Loi sur les banques*, de l'article 414 de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou de l'article 382 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* demeure en vigueur même si l'entité qui contrôle la banque, la société d'assurances, la société de fiducie ou la société de prêt est une institution fédérale membre dont les actions ont été dévolues à la Société par le décret visé à l'article 39.13. »

Retrancher les lignes 4 et 5, à la page 10, et les remplacer par ce qui suit :

« notamment par vente, de tout ou partie de son actif et la prise en »

Ajouter immédiatement après la ligne 23, à la page 10, ce qui suit :

« (4) L'opération visée aux alinéas (1)*c*) ou *d*), sauf la convention de vente prévue au paragraphe 232(2) de la *Loi sur les banques* ou au paragraphe 237(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, selon le cas, n'a d'effet qu'a compter de son approbation par le ministre.

(5) Dès l'approbation par le ministre, en vertu du paragraphe 236(4) de la *Loi sur les banques*, du paragraphe 241(4) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* ou du paragraphe (4), de l'opération visée aux alinéas (1)*c*) ou *d*), la personne qui assume la totalité ou quasi-totalité des obligations de l'institution fédérale membre en vertu de l'opération devient responsable à la place de celle-ci de leur exécution.

Retrancher la ligne 5, à la page 12, et la remplacer par ce qui suit :

« d'un montant ou d'une valeur qu'elle estime égal à l'in- »

Retrancher la ligne 36, à la page 12, et la remplacer par ce qui suit :

« tester le montant ou la valeur de l'indemnité ou l'ab- »

Ajouter immédiatement après la ligne 37, à la page 12, ce qui suit :

« (1.1) L'avis peut énoncer qu'une opération visée à l'alinéa 39.19(1)*c*) est, pour l'essentiel, terminée et que les actions ou les dettes subordonnées sont dévolues à nouveau aux personnes qui les détenaient au moment de la prise du décret de dévolution.

(1.2) A notice referred to in subsection (1.1) vests the shares or subordinated debt of the federal member institution on the date of the notice in the persons who held those shares or that debt immediately before the making of the order vesting those shares or that debt in the Corporation."

Add, immediately after line 5, at page 13, the following:

"39.241 A notice under subsection 39.23(1) shall be published twice in the *Canada Gazette* and in a newspaper in general circulation at or near the place where the head office or principal place of business of the federal member institution is located."

Strike out lines 16 to 20, at page 13, and substitute the following therefor:

"bearer or order form by publishing it in accordance with section 39.241."

Strike out lines 21 and 22, at page 13, and substitute the following therefor:

"39.26 An offeree is entitled to receive the offered compensation from the"

Strike out line 36, at page 13, and substitute the following therefor:

"sor a judge who is in receipt of a salary"

Strike out lines 12 and 13, at page 14, and substitute the following therefor:

"assessor shall take into account the value, if any, as of the time immediately preceding the making of the order vesting the shares and subordinated debt in the Corporation, of the shares or subordinated debt of the class in respect of which there are dissenting offerees and such other matters as the assessor considers relevant, and in all"

Strike out lines 15 and 16, at page 14, and substitute the following therefor:

"(*a*) deduct the benefit derived from any special financial"

Add, immediately after line 48, at page 14, the following:

"(3) Where the shares or subordinated debt of the class in respect of which there are dissenting offerees are re-vested by a notice referred to in subsection 39.24(1.1), the amount of compensation to be paid to the dissenting offerees is

(*a*) where the assessor determines that the consideration obtained for the assets of the federal member institutions that were sold or otherwise disposed of was not reasonable in the circumstances, the amount by which the value of the shares or subordinated debt, as of the time immediately preceding the making of the order vesting thoses shares of that debt in the Corporation exceeds the value of those shares or that debt after the completion of the sale or other disposition; and

(*b*) in any other case, zero."

Strike out line 41, at page 15, and substitute the following therefor:

"payment or delivery required by section 39.26 or 39.3 to"

(1.2) L'avis prévu au paragraphe (1.1) porte dévolution, à compter de sa date, des actions ou des dettes subordonnées de l'institution fédérale membre aux personnes qui les détenaient au moment de la prise du décret de dévolution. »

Ajouter immédiatement après la ligne 3, à la page 13, ce qui suit :

« 39.241 L'avis prévu au paragraphe 39.23(1) est publié à deux reprises dans la *Gazette du Canada* et dans un journal largement diffusé dans la région du siège de l'institution fédérale membre ou de son établissement principal. »

Retrancher les lignes 14 à 18, à la page 13, et les remplacer par ce qui suit :

« ordre par publication conformément à l'article 39.241. »

Retrancher la ligne 19, à la page 13, et la remplacer par ce qui suit :

« 39.26 Le pollicité a droit de recevoir »

Retrancher les lignes 32 et 33, à la page 13, et les remplacer par ce qui suit :

« 39.23(1), nomme à titre d'évaluateur un juge qui reçoit un traitement en vertu de »

Retrancher la ligne 9, à la page 14, et la remplacer par ce qui suit :

« doit prendre en compte la valeur, au moment de la prise du décret de dévolution, des actions et des dettes subordonnées de la catégorie à l'égard de laquelle les pollicités opposants ont refusé l'offre ou l'absence d'offre et tout autre facteur qu'il estime »

Retrancher les lignes 11 et 12, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit :

« *a*) déduire la valeur de tout avantage tiré d'une aide financière particulière octroyée, »

Ajouter immédiatement après la ligne 38, à la page 14, ce qui suit :

« (3) Dans le cas où des actions ou des dettes subordonnées d'une catégorie à l'égard de laquelle des pollicités opposants ont refusé l'offre ou l'absence d'offre sont dévolues à nouveau par l'avis prévu au paragraphe 39.24(1.1), l'indemnité à verser à ces derniers est égale à :

a) soit, dans le cas où l'évaluateur détermine que la contrepartie obtenue pour les éléments d'actif qui ont été aliénés, notamment par vente, est inacceptable dans les circonstances, la différence entre la valeur des actions ou des dettes subordonnées, au moment de la prise du décret de dévolution, et leur valeur après l'aliénation;

b) soit, dans les autres cas, zéro.

Retrancher la ligne 30, à la page 15, et la remplacer par ce qui suit :

« 39.33(1) La Société verse ou remet l'indemnité »

Strike out line 45, at page 15, and substitute the following therefor:

"ment or delivery required by section 39.26 within sixty"

Strike out line 9, at page 16, and substitute the following therefor:

"(4) Payment or delivery under this section by the"

Add immediately after line 29, at page 16, the following:

"(4) Fees and disbursements payable to an appraiser may be included by the assessor in an amount awarded in respect of costs under section 39.3 or 39.31."

Add immediately after line 37, at page 16, the following:

"**39.36** (1) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with an appropriate provincial minister providing for the application of any of sections 39.1 to 39.35 to provincial member institutions incorporated under the laws of that province.

(2) Where an agreement has been entered into with an appropriate provincial minister, the Governor in Council may make orders, which may not be inconsistent with the agreement, providing for the application of any of sections 39.1 to 39.35 to provincial member institutions incorporated under the laws of that province and adapting any of the provisions of those sections in their application to those provincial member institutions."

Clause 12

Strike out lines 42 and 43, at page 16, and substitute the following therefor:

"advance, out of the Consolidated Revenue Fund, amounts"

New Clause 13.1

Add, immediately before line 3, at page 17, the following:

"13.1 Paragraphs 39.15(1)(*b*) to (*d*) and subsection 38.15(2) of the said Act do not apply in respect of a remedy under, or a stipulation of, a security agreement creating a security interest in property of a federal member institution if the security interest

(*a*) was created before the later of

(i) the coming into force of subsection 419(1) of the *Trust and Loan Companies Act*, in the case of a federal member institution that is a company to which that Act applies, or of subsection 419(1) of the *Bank Act*, chapter 46 of the Statutes of Canada, 1991, in the case of a federal member institution that is a bank, and

(ii) the coming into force of section 11 of this Act; and

(*b*) is exempted by the Superintendent from the application of those paragraphs and that subsection."

Clause 14

Strike out lines 9 and 10, at page 18, and substitute the following therefor:

Retrancher la ligne 33, à la page 15, et la remplacer par ce qui suit :

« (2) La Société verse ou remet l'indemnité prévue à »

Retrancher la ligne 9, à la page 16, et la remplacer par ce qui suit :

« (4) Le versement ou la remise par la Société de l'in- »

Ajouter immédiatement après la ligne 26, à la page 16, ce qui suit :

« (4) L'évaluateur peut inclure les honoraires et déboursés auxquels ont droit ses assistants dans le montant des frais déterminés conformément aux articles 39.3 ou 39.31. »

Ajouter immédiatement après la ligne 31, à la page 16, ce qui suit :

«**39.36** (1) Le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec le ministre provincial compétent un accord prévoyant l'application de tout ou partie des articles 39.1 à 39.35 aux institutions provinciales membres instituées en personne morale sous le régime des lois de la province en question.

(2) Une fois l'accord conclu, le gouverneur en conseil peut prendre les décrets d'application correspondants, dans la mesure où ils sont compatibles avec l'accord, y compris en ce qui touche l'adaptation des nouvelles dispositions à ces institutions. »

Article 12

Retrancher les lignes 36 et 37, à la page 16, et les remplacer par ce qui suit :

« forme de prêts à la Société, sur le Trésor et en fixer les cond- »

Nouvel article 13.1

Ajouter immédiatement avant la ligne 3, à la page 17, ce qui suit :

« 13.1 Les alinéas 39.15(1)*b*) à *d*) et le paragraphe 39.15(2) de la même loi ne s'appliquent pas aux contrats de garantie créant une sûreté sur un bien d'une institution fédérale membre ni aux recours prévus par ces derniers si, à la fois, la sûreté :

a) a été créée avant la dernière des dates suivantes :

(i) la date d'entrée en vigueur soit du paragraphe 419(1) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, dans le cas où l'institution est une société régie par cette loi, soit du paragraphe 419(1) de la *Loi sur les banques*, chapitre 46 des Lois du Canada (1991), dans le cas où l'institution est une banque;

(ii) la date d'entrée en vigueur de l'article 11 de la présent loi;

b) a été exemptée par le surintendant de l'application de ces alinéas et de ce paragraphe. »

Article 14

Retrancher la ligne 8, à la page 18, et la remplacer par ce qui suit :

"*tion Act* to "sections 372, 377, 378, 381 and 398 and subsection 400(2) of the *Bank Act*" shall"

Strike out lines 14 to 17, at page 18, and substitute the following therefor:

"(*d*) the reference in subsection 39.18(1) of the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to "sections 375, 376, 379 and 396 and subsection 399(2) of the *Trust and Loan Com-*"

In the English version only, strike out line 24, at page 18, and substitute the following therefor:

"*Companies Act*";"

Add, immediately after line 24, at page 18, the following:

"(*d*.1) the reference in subsection 39.19(4) of the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to "a sale agreement referred to in subsection 232(2) of the *Bank Act* or subsection 237(2) of the *Trust and Loan Companies Act*" shall be construed as a reference

(i) in the case of a bank, to "a sale agreement referred to in subsection 273(2) of the *Bank Act*",

(ii) in the case of a loan company, to "a sale or disposal under subsection 100(1) of the *Loan Companies Act*", and

(iii) in the case of a trust company, to "a sale or disposal under subsection 101(1) of the *Trust and Loan Companies Act*";

(*d*.2) the reference in subsection 39.19(5) of the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to "approval" by the "Minister under subsection 236(4) of the *Bank Act*" or "subsection 241(4) of the *Trust and Loan Companies Act*" shall be construed as a reference

(i) in the case of a bank, to "approval" by the "Governor in Council under section 275 of the *Bank Act*",

(ii) in the case of a loan company, to "approval" by the "Minister under section 100 of the *Loan Companies Act*", *and*

(iii) in the case of a trust company, to "approval" by the "Minister under section 101 of the *Trust and Loan Companies Act*"; *and*"

Clause 18

In the English version only, strike out lines 15 to 18, at page 20, and substitute the following therefor:

"39.13 of that Act, a transaction or series of transactions referred to in subsection 39.19(1) of that Act is not, in the opinion of the Corporation, substantially"

Clause 19

In the French version only, strike out line 20, at page 20, and substitute the following therefor:

"tions, à l'exception du paragraphe 1(1) et des articles 14 et 15, entre en vigueur à la date ou aux dates"

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 43 and 48 which includes this report*) is tabled.

« 381 et 398 et le paragraphe 400(2) de la *Loi sur les* »

Retrancher les lignes 12 à 15, à la page 18, et les remplacer par ce qui suit :

« *d*) la mention au paragraphe 39.18(1) de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* de « les articles 375, 376, 379 et 396 et le paragraphe 399(2) de la *Loi sur les sociétés* »

Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 24, à la page 18, et la remplacer par ce qui suit :

« *Companies Act*»; »

Ajouter immédiatement après la ligne 22, à la page 18, ce qui suit :

« *d*.1) la mention au paragraphe 39.19(4) de la *Loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada* de « convention de vente prévue au paragraphe 232(2) de la *Loi sur les banques* ou au paragraphe 237(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* » vaut mention :

(i) dans le cas d'une banque, de « contrat de vente prévu au paragraphe 273(2) de la *Loi sur les banques* »,

(ii) dans le cas d'une société de prêt, de « cession prévue au paragraphe 100(1) de la *Loi sur les sociétés de prêt* »,

(iii) dans le cas d'une société de fiducie, de « cession prévue au paragrpahe 101(1) de la *Loi sur les sociétés de fiducie* »,

d.2) la mention au paragraphe 39.19(5) de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* de « approbation » par le « ministre en vertu du paragraphge 236(4) de la *Loi sur les banques* » ou de « paragraphe 241(4) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* » vaut mention :

(i) dans le cas d'une banque, de « approbation » par le « gouverneur en conseil en vertu de l'article 275 de la *Loi sur les banques* »,

(ii) dans le cas d'une société de prêt, de « approbation » par le « ministre en vertu de l'article 100 de la *Loi sur les sociétés de prêt* »,

(iii) dans le cas d'une société de fiducie, de « approbation » par le « ministre en vertu de l'article 101 de la *Loi sur les sociétés de fiducie* »;

Article 18

Dans la version anglaise seulement, retrancher les lignes 15 à 18, à la page 20, et les remplacer par ce qui suit :

« 39.13 of that Act, a transaction or series of transactions referred to in subsection 39.19(1) of that Act is not, in the opinion of the Corporation, substantially »

Article 19

Dans la version française seulement, retrancher la ligne 20, à la page 20, et la remplacer par ce qui suit :

« tions, à l'exeption du paragraphe 1(1) et des articles 14 et 15, entre en vigueur à la date ou aux dates »

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n°s 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 43 et 48 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-48, as amended, as a working copy for the use of the House of Commons at the report stage.

Respectfully submitted,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

Votre Comité a ordonné la réimpression du projet de loi C-48, tel que modifié, pour servir de document de travail à la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Respectueusement soumis,

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 27, 1992
(62)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 7:37 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Members present: Catherine Callbeck for Herb Gray, Don Blenkarn for Brian White, and John Rodriguez for Steven Langdon.

Other Members present: George Rideout, Bill Attewell and Pat Sobeski.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst. *From Gowling, Strathy and Henderson:* Guy David, Consultant.

Witness: From the Department of Finance: Gordon King, General Director, Financial Policy Branch.

Pursuant to an Order of the House dated February 5, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence dated Monday, February 10, 1992, Issue No. 30*).

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 6, and the amendment of Catherine Callbeck,—That, Clause 6 be amended by striking out "federal" at line 24, at page 3, and by striking out "federal" wherever "federal member institution" occurs in Bill C-48, other than in sections 39.1 and 39.18 and subsection 39.19(4) of Clause 11 and Clause 14.

After debate thereon, by unanimous consent, Catherine Callbeck withdrew her motion.

Clause 6 carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 11, and the amendment of Catherine Callbeck,—That Clause 11 be amended by striking out line 27, at page 4, to line 27, at page 5, and substituting the following therefor:

"**39.1** (1) Where the Superintendent or the appropriate provincial supervisor is of the opinion that

(a) a member institution has ceased, or is about to cease, to be viable; and

(b) the viability of the member institution cannot be restored or preserved by the exercise of the Superintendent's or provincial supervisor's powers under the legislation governing the member institution,

in the case of a federal member institution the Superintendent shall, and in the case of a provincial member institution, the provincial supervisor, with the consent of the appropriate provincial Minister may, in writing, report thereon to the Corporation.

(2) For the purposes of subsection (1), the Superintendent or provincial supervisor, as the case may be, may take into account all matters that the

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 27 AVRIL 1992
(62)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 19 h 37 dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, René Soetens et Greg Thompson.

Membres suppléants présents: Catherine Callbeck remplace Herb Gray; Don Blenkarn remplace Brian White; John Rodriguez remplace Steven Langdon.

Autres députés présents: George Rideout, Bill Attewell et Pat Sobeski.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal. *De Gowling, Strathy et Henderson:* Guy David, consultant.

Témoin: Du ministère des Finances: Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 février 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du lundi 10 février 1992, fascicule n° 30*).

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 6, à l'amendement de Catherine Callbeck,—Que l'article 6 soit modifié en supprimant le mot «fédérale», ligne 13, page 3, et chaque fois qu'il apparaît ensuite dans l'expression «institution fédérale membre», sauf aux articles 39.1 et 39.18, au paragraphe 39.19(4) de l'article 11 et à l'article 14.

Après débat, du consentement unanime, Catherine Callbeck retire sa motion.

L'article 6 est adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 11, à l'amendement de Catherine Callbeck,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant la ligne 26, page 4, jusqu'à la ligne 21, page 5, par ce qui suit:

«**39.1** (1) Le surintendant doit, et le contrôleur provincial avec l'accord du ministre provincial compétent peut, signaler dans un rapport écrit, à la Société, tout cas où, selon lui, une institution membre a cessé d'être viable ou est sur le point de ne plus l'être, d'une part, et ne peut le devenir ou le rester même s'il exerçait les pouvoirs prévus à la loi régissant l'institution membre.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), le surintendant ou le contrôleur provincial prend en compte tous les facteurs qu'il juge pertinents; il doit notamment déterminer si, à son avis:

a) le maintien des opérations de l'institution membre dépend dans une trop grande mesure de prêts, d'avances, de garanties ou d'une autre aide financière;

Superintendent or provincial supervisor considers relevant, but in all cases the Superintendent or provincial supervisor shall have regard to whether, in the opinion of the Superintendent or provincial supervisor

(a) the member institution is dependent to an excessive extent on loans, advances, guarantees or other financial assistance to sustain its operations;

(b) the member institution has lost the confidence of depositors and the public;

(c) the member institution's required capital under its governing legislation is or is about to become substantially deficient; or

(d) the member institution has failed to pay any liability that has become due and payable or will not be able to pay its liabilities as they become due and payable.

39.11 On receipt of a report made by the Superintendent or a provincial supervisor pursuant to subsection 39.1, the Corporation may request the Minister to recommend that an order be made vesting the shares and subordinated debt of the member institution in the Corporation."

By unanimous consent, Catherine Callbeck withdrew her motion.

By unanimous consent, the Committee reverted to the amendment of René Soetens,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 34, at page 10, the following:

"(4) A transaction referred to in paragraph (1) (c) or (d) that is not a sale agreement referred to in subsection 232(2) of the *Bank Act* or subsection 237(2) of the *Trust and Loan Companies Act*, as the case may be, has no force or effect until it has been approved by the Minister.

(5) On approval of a transaction referred to in paragraph (1) (c) or (d) by the Minister under subsection 236(4) of the *Bank Act*, subsection 241(4) of the *Trust and Loan Companies Act* or subsection (4), the person who assumes all or substantially all of the liabilities of the federal member institution under the transaction becomes liable instead of the federal member institution to discharge the liabilities of the federal member institution that are assumed."

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

John Rodriguez moved,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 37, at page 16, the following:

"**39.36** (1) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with an appropriate provincial minister providing for the application of any of sections 39.1 to 39.35 to provincial member institutions incorporated under the laws of that province.

(2) Where an agreement has been entered into with an appropriate provincial minister, the Governor in Council may make orders, which may not be inconsistent with the agreement, providing for the application of any of sections 39.1 to 39.35 to provincial member institutions incorporated under the laws of that province and adapting any of the provisions of those sections in their application to those provincial member institutions."

b) l'institution membre a perdu la confiance des déposants et du public;

c) son capital réglementaire en vertu de la loi qui la régit est nettement insuffisant ou sur le point de l'être;

d) elle n'a pas acquitté une dette exigible ou ne pourra faire face à ses obligations au fur et à mesure qu'elles deviendront exigibles.

39.11 Sur réception du rapport du surintendant ou du contrôleur provincial compétent, selon le cas, la Société peut demander au ministre de recommander la prise d'un décret portant dévolution à elle-même des actions et des dettes subordonnées de l'institution membre.»

Du consentement unanime, Catherine Callbeck retire sa motion.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de René Soetens,—Que l'article 11 soit modifié en ajoutant après la ligne 23, à la page 10, ce qui suit:

«(4) L'opération visée aux alinéas (1)c) ou d), sauf la convention de vente prévue au paragraphe 232(2) de la *Loi sur les banques* ou au paragraphe 237(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, selon le cas, n'a d'effet qu'à compter de son approbation par le ministre.

(5) Dès l'approbation par le ministre, en vertu du paragraphe 236(4) de la *Loi sur les banques*, du paragraphe 241(4) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* ou du paragraphe (4), de l'opération visée aux alinéas (1)c) ou d), la personne qui assume la totalité ou quasi-totalité des obligations de l'institution fédérale membre en vertu de l'opération devient responsable à la place de celle-ci de leur exécution.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

John Rodriguez propose,—Que l'article 11 soit modifié en ajoutant après la ligne 31, à la page 16, ce qui suit:

«**39.36** (1) Le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec le ministre provincial compétent un accord prévoyant l'application de tout ou partie des articles 39.1 à 39.35 aux institutions provinciales membres instituées en personne morale sous le régime des lois de la province en question.

(2) Une fois l'accord conclu, le gouverneur en conseil peut prendre les décrets d'application correspondants, dans la mesure où ils sont compatibles avec l'accord, y compris en ce qui touche l'adaptation des nouvelles dispositions à ces institutions.»

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

Clause 11, as amended, carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 12.

René Soetens moved,—That Clause 12 be amended by striking out lines 42 and 43, at page 16, and substituting the following therefor:

"advance, out of the Consolidated Revenue Fund, amounts"

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

Clause 12, as amended, carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 13.

After debate, Clause 13 carried.

René Soetens moved,—That Bill C-48 be amended by adding, immediately before line 3, at page 17, the following:

"13.1 Paragraphs 39.15(1) (b) to (d) and subsection 39.15(2) of the said Act do not apply in respect of a remedy under, or a stipulation of, a security agreement creating a security interest in property of a federal member institution if the security interest

(a) was created before the later of

(i) the coming into force of subsection 419(1) of the *Trust and Loan Companies Act*, in the case of a federal member institution that is a company to which that Act applies, or of subsection 419(1) of the *Bank Act*, chapter 46 of the Statues of Canada, 1991, in the case of a federal member institution that is a bank, and

(ii) the coming into force of section 11 of this Act; and

(b) is exempted by the Superintendent from the application of those paragraphs and that subsection."

After debate, the question being put on new Clause 13.1, it was agreed to.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 19 and the amendment of Catherine Callbeck,—That Clause 19 be amended

(a) by striking out line 27, at page 20, and substituting the following therefor:

"19.(1) This Act or any provision thereof,"

(b) by striking out line 31, at page 20, and substituting the following therefor:

"Council.

(2) Sections 39.1 to 39.35 of this Act expire on the day that is five years after the day on which those sections come into force."

After debate thereon, by unanimous consent, Catherine Callbeck withdrew her motion.

Clause 19 carried.

The Title carried.

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 11, modifié, est adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 12.

René Soetens propose,—Que l'article 12 soit modifié en remplaçant les lignes 36 et 37, à la page 16, par ce qui suit:

«forme de prêts à la Société, sur le Trésor et en fixer les cond-»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 12, modifié, est adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 13.

Après débat, l'article 13 est adopté.

René Soetens propose,—Que le projet de loi C-48 soit modifié en ajoutant ce qui suit, juste avant la ligne 3, à la page 17:

«13.1 Les alinéas 39.15(1)*b*) à *d*) et le paragraphe 39.15(2) de la même loi ne s'appliquent pas aux contrats de garantie créant une sûreté sur un bien d'une institution fédérale membre ni aux recours prévus par ces derniers si, à la fois, la sûreté :

a) a été créée avant la dernière des dates suivantes :

(i) la date d'entrée en vigueur soit du paragaphe 419(1) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de* prêt, dans le cas où l'institution est une société régie par cette loi, soit du paragraphe 419(1) de la *Loi sur les banques*, chapitre 46 des Lois du Canada (1991), dans le cas où l'institution est une banque;

(ii) la date d'entrée en vigueur de l'article 11 de la présente loi;

b) a été exemptée par le surintendant de l'application de ces alinéas et de ce paragraphe.»

Après débat, le nouvel article 13.1 est mis aux voix et adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 19, à l'amendement de Catherine Callbeck,—Que l'article 19 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 19, à la page 20, par ce qui suit:

«19.1 La présente loi ou telle de ses disposi-»;

b) en remplaçant la ligne 21, à la page 20, par ce qui suit:

«fixée par décret du gouverneur en conseil.

(2) Les articles 39.1 à 39.35 de la présente loi cessent d'être en vigueur le jour suivant le cinquième anniversaire de leur entrée en vigueur.».

Après débat, du consentement unanime, Catherine Callbeck retire sa motion.

L'article 19 est adopté.

Le titre est adopté.

The Bill, as amended carried.

It was agreed,—That the Bill, as amended, be reprinted as a working copy for the use of the House of Commons at the Report Stage.

Ordered—That the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

At 7:57 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Le projet de loi, modifié, est adopté.

Il est convenu,—Que le projet de loi modifié soit réimprimé pour les besoins de la Chambre à l'étape du rapport.

Il est ordonné,—Que le président fasse report à la Chambre du projet de loi modifié.

À 19 h 57, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded By Electronic Apparatus*]

Monday, April 27, 1992

• 1937

The Chairman: I would like to call the meeting to order. I will ask the officials from the Department of Finance to come forward and take their respective places.

Mr. King, you are a brave man. You are coming alone tonight, undefended, no lawyers.

Mr. Gordon King (General Director, Financial Policy Branch, Department of Finance): I have some colleagues with me if I need reinforcements.

The Chairman: I do not think I have to explain to anybody what the subject is tonight. First of all we are going to deal with Bill C-48, hopefully relatively briefly, and then after that we are going to hear from the Superintendent of Financial Institutions on estimates.

There is, I think, really only one issue tonight, although if people have other questions they should feel free to do so in terms of the Bill C-48, and that is the federal-provincial question and the amendments thereto.

We have a relatively complex way that the amendments are here because we have several different amendments and one affects the other, so I am going to ask the indulgence of the committee to allow me to rely on the clerk from time to time so I get them in the right order. She has them more or less organized as to how we should proceed. Beyond that I do not think we really need to have a long description of what the subject is all about.

The first thing I am going to do is ask about clause 6. There is a Liberal amendment, L-3, that has been put forward and is under consideration. I would ask Ms Callbeck whether you would like to move that.

Ms Callbeck (Malpeque): Mr. Chairman, I want to withdraw L-3.

Clause 6 agreed to

On clause 11

The Chairman: Now we are on clause 11. First of all, I believe, is L-4.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, I want to withdraw L-4.

The Chairman: The amendment that has not been put yet is G(a) by Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): That is withdrawn.

The Chairman: G(a) is not put.

Mr. Blenkarn: Withdrawn.

Mr. Rideout (Moncton): On division.

The Chairman: L-7 is actually out of order, so I will declare that out of order and leave it at that.

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le lundi 27 avril 1992

Le président: La séance est ouverte. J'invite les hauts fonctionnaires du ministère des Finances à s'avancer et à prendre place.

Monsieur King, vous êtes brave. Vous êtes venu seul ce soir, sans défense, sans avocat.

M. Gordon King (directeur général, Politique du secteur financier, ministère des Finances): J'ai quelques collègues qui m'accompagnent, si j'ai besoin de renfort.

Le président: Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'expliquer à qui que ce soit l'objet de la séance de ce soir. Nous allons tout d'abord régler le cas du projet de loi C-48, assez rapidement, je l'espère, et ensuite, nous discuterons du budget des dépenses avec le surintendant des institutions financières.

En réalité, ce soir, je pense qu'il n'y a qu'une question à régler, bien que si les membres du comité ont d'autres questions à poser au sujet du projet de loi C-48, ils pourront le faire, et il s'agit de la question fédérale-provinciale et des amendements afférents.

Les amendements que nous devons examiner ce soir sont un peu complexes, car il y a plusieurs amendements différents qui influent les uns sur les autres. Je vous demanderais donc d'être indulgents envers moi et de me permettre de me tourner vers la greffière de temps à autre pour m'assurer que tout est en ordre. Elle les a plus ou moins organisés dans l'ordre que nous devons suivre. Outre cela, je ne pense pas qu'il soit vraiment nécessaire d'expliquer davantage ce que nous devons faire ce soir.

Tout d'abord, l'article 6. Il y a un amendement qui est proposé par le Parti libéral, l'amendement L-3, qui est à l'étude. Madame Callbeck, voulez-vous proposer cet amendement?

Mme Callbeck (Malpèque): Monsieur le président, je désire retirer l'amendement L-3.

L'article 6 est adopté

Article 11

Le président: Article 11. Je pense qu'il s'agit de l'amendement L-4.

Mme Callbeck: Monsieur le président, je désire retirer l'amendement L-4.

Le président: L'amendement qui n'a pas encore été proposé, c'est celui de M. Blenkarn, l'amendement Ga).

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Il est retiré.

Le président: L'amendement Ga) n'est donc pas proposé.

M. Blenkarn: Il est retiré.

M. Rideout (Moncton): À la majorité.

Le président: L'amendement L-7 est irrecevable. Je le déclare donc irrecevable, sans plus.

[*Text*]

• 1940

An hon. member: Does anybody know why we called this meeting if everything is being withdrawn?

The Chairman: Now we have—

Mr. Blenkarn: Mr. Rodriguez will move that one.

The Chairman: We haven't moved it yet.

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): I will move new amendment G-9(b).

Mr. Blenkarn: I will second that.

The Chairman: We'd like to have a mover for that. Mr. Rodriguez moves new G-9(b). Mr. Rodriguez, would you like to move that amendment?

Mr. Rodriguez: I'll move R-9(b), sir.

The Chairman: G-9(b).

Mr. Blenkarn: I second that.

Amendment agreed to [See *Minutes of Proceedings*]

The Chairman: Now we're at G-9(b)(1). I think G-9(b)(1) is withdrawn with consent. We now have clause G(b).

Mr. Blenkarn: It's withdrawn.

The Chairman: No, we're not withdrawing that one.

Mr. Rodriguez: It has to go with G-9(b).

Mr. Blenkarn: That's the one we passed.

The Chairman: Do I have a mover for G-9(b)?

Mr. Rodriguez: I so move.

Mr. Blenkarn: That's already been done, Mr. Chairman.

The Chairman: No, just a minute. It's G(b), not G-9(b). I'm sorry. Stick with the program here, we're okay.

Mr. Rodriguez: You have to second that one, Don, that's the amendment.

Mr. Blenkarn: Absolutely.

The Chairman: Mr. Rodriguez moves G(b) as circulated.

Amendment agreed to [See *Minutes of Proceedings*]

Clause 11 as amended agreed to

On clause 12

The Chairman: We have some amendments, new G-17(a).

Mr. Blenkarn: Mr. Soetens wants to move that.

The Chairman: Mr. Soetens, would you like to move G-17(a).

Mr. Soetens (Ontario): I so move G-17(a) as circulated.

[*Translation*]

Une voix: Quelqu'un sait-il pourquoi on a convoqué cette réunion si tout est retiré?

Le président: Maintenant, nous avons. . .

M. Blenkarn: M. Rodriguez va proposer celui-là.

Le président: On ne l'a pas encore fait.

M. Rodriguez (Nickel Belt): Je propose le nouvel amendement G-9b).

M. Blenkarn: Je l'appuie.

Le président: Il nous faut quelqu'un pour le proposer. M. Rodriguez propose le nouvel amendement G-9b). Monsieur Rodriguez, voulez-vous proposer cet amendement?

M. Rodriguez: Je vais proposer l'amendement R-9b), monsieur.

Le président: G-9b).

M. Blenkarn: Je l'appuie.

L'amendement est adopté [Voir *Procès-verbaux et témoignages*]

Le président: Maintenant, l'amendement G-9b)(1). Je pense qu'il est retiré avec le consentement unanime. Maintenant, l'amendement Gb).

M. Blenkarn: Il est retiré.

Le président: Non, nous ne retirons pas celui-là.

M. Rodriguez: Il doit accompagner l'amendement G-9b).

M. Blenkarn: C'est celui que nous avons adopté.

Le président: Quelqu'un propose-t-il l'amendement G-9b)?

M. Rodriguez: Je le propose.

M. Blenkarn: C'était déjà fait, monsieur le président.

Le président: Non, un instant. Il s'agit de l'amendement Gb), et non pas G-9b). Je m'excuse. Ne nous écartons pas. . . Tout va bien.

M. Rodriguez: Vous devez appuyer celui-là, Don, c'est l'amendement en question.

M. Blenkarn: Absolument.

Le président: M. Rodriguez propose l'amendement Gb) qui a été distribué.

L'amendement est adopté [Voir *Procès-verbaux et témoignages*]

L'article 11 modifié est adopté

L'article 12

Le président: Nous avons quelques amendements: le nouvel amendement G-17a).

M. Blenkarn: M. Soetens désire proposer cet amendement.

Le président: Monsieur Soetens, vous voulez proposer l'amendement G-17a)?

M. Soetens (Ontario): Je propose l'amendement G-17a) qui a été distribué.

[*Texte*]

Amendment agreed to [See *Minutes of Proceedings*]

Mr. Blenkarn: It's the new one he moved, it's not the old one.

Mr. Rideout: Is it the new or is it the old? In with the new and out with the old?

The Chairman: G-17(a) says "advance, out of the Consolidated Revenue Fund, amounts".

Clause 12 as amended agreed to

On clause 13

Mr. Blenkarn: Which one is which now? I have two copies of this.

The Chairman: Clause 13.1 is new.

Mr. Rodriguez: Is that G-17(a) new?

The Chairman: You have two because you have two English versions instead of one English, one French. But there is English and French. Some of them are mixed up. That's why you have two. They're both the same.

An hon. member: It's perfectly clear.

The Chairman: We're working on clause 13.1, which is a new clause. Do I have a mover for new clause 13.1, new amendment G-17(a)?

Mr. Blenkarn: Mr. Soetens moves that.

The Chairman: Do you move that, Mr. Soetens?

Mr. Soetens: Is that new G-17(a)?

The Chairman: Yes.

Mr. Soetens: I'll so move new G-17(a).

Mr. Rideout: Are we amending what we just amended?

Mr. Soetens: No, that's a new clause.

• 1945

The Chairman: G-17a.

Ms Callbeck: This has to do with the province, does it? Mr. Chairman, could we please have that explained? What is this amendment?

An hon. member: Their amendment is trying to amend this.

Mr. Blenkarn: Where is the witness?

The Chairman: It was a federal-provincial thing.

Ms Callbeck: So I'm amending their amendment?

Mr. Blenkarn: Mr. Chairman, this is a pretty simple clause. The problem is that Ms Callbeck has an amendment to proposed paragraph 13.1(b) and she is going to withdraw this.

The Chairman: We're going to withdraw that amendment.

Mr. Blenkarn: Why don't we just pass the new clause, G-17(a)?

[*Traduction*]

L'amendement est adopté [Voir *Procès-verbaux et témoignages*]

M. Blenkarn: Il a proposé le nouvel amendement, pas l'ancien.

M. Rideout: Est-ce le nouvel amendement ou l'ancien? Nous adoptons le nouvel amendement, et nous rejetons l'ancien?

Le président: Dans l'amendement G-17a) on dit: «Forme de prêts à la Société, sur le Trésor et en fixer les condi-».

L'article 12 modifié est adopté

L'article 13

M. Blenkarn: Lequel est le bon? J'ai deux versions.

Le président: Le nouveau paragraphe 13.1.

M. Rodriguez: L'amendement G-17a) est-il un nouvel amendement?

Le président: Si vous avez deux versions, c'est parce que vous avez deux versions anglaises plutôt qu'une version anglaise et une version française. Mais vous avez l'anglais et le français. Il y a un peu de confusion. Les deux pages sont identiques.

Une voix: C'est on ne peut plus clair.

Le président: Nous en sommes donc au paragraphe 13.1, qui est un nouveau paragraphe. Quelqu'un propose-t-il le nouveau paragraphe 13.1, le nouvel amendement G-17a)?

M. Blenkarn: Oui, M. Soetens.

Le président: Vous le proposez, monsieur Soetens?

M. Soetens: Le nouvel amendement G-17a)?

Le président: Oui.

M. Soetens: Je propose le nouvel amendement G-17a).

M. Rideout: Nous modifions ce que nous venons tout juste de modifier?

M. Soetens: Non, il s'agit d'un nouvel article.

Le président: G-17a.

Mme Callbeck: Cela a à voir avec la province, n'est-ce pas? Monsieur le président, pourrais-je avoir une explication de cet amendement?

Une voix: C'est un amendement pour modifier cela.

M. Blenkarn: Où est le témoin?

Le président: Cela a à voir avec les compétences fédérales-provinciales.

Mme Callbeck: Je modifie donc leur amendement?

M. Blenkarn: Monsieur le président, il s'agit d'un article plutôt simple. La difficulté, c'est tout simplement que Mme Callbeck voulait proposer un amendement à l'alinéa 13.1b), qu'elle va retirer.

Le président: Nous allons retirer cet amendement.

M. Blenkarn: Pourquoi n'adoptons-nous pas tout simplement le nouvel article, l'amendement G-17a)?

[*Text*]

The Chairman: First of all, we have an amendment. We have G-17(a), and we would like to have consent to have the word in final paragraph (b) changed from "is exempted from the Superintendent" to "is exempted by the Superintendent". Is there consent to make that change?

Amendment agreed to

The Chairman: The amendment formerly named G-17(a), which was by Ms Callbeck, is withdrawn.

Mr. Rodriguez: Don, you're not the chair any more, remember that.

Clause 13.1 agreed to

Clause 13 agreed to

On clause 19—*Coming into force*

The Chairman: On clause 19, we have an amendment by Ms Callbeck. Do you wish to move that?

Ms Callbeck: Yes.

The Chairman: Would you like to explain your amendment.

Ms Callbeck: It's a five-year sunset clause just on the FIRP, on the amendment to the whole act, just on the section we've dealt with.

Mr. Rideout: The same as the Bank Act and everything else.

An hon. member: I'll second that.

Mr. Soetens: What happens after this thing expires?

Mr. Rideout: It makes it the same as all other financial institution legislation.

Ms Callbeck: It is the same as the bank and trust legislation. It's in those two acts.

Mr. Rideout: If you pass something in the House and extend it for years after years. . .

Mr. Blenkarn: This is a peculiar sunset clause because it attempts to be a sunset to sections 39.1 to 39.35 of the act. This is a very comprehensive act dealing with the Canada Deposit Insurance Corporation, which probably in itself should have a sunset clause and indeed ought to be amended. I think we would be creating legislative problems if we sunsetted these particular sections because they become integrated in the total statute and so when you sunset this particular FIRP legislation, which happens to be just one clause of a bill, we create a whole host of additional problems we really don't want to do.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, why do we create problems?

Mr. Blenkarn: You have a provision in the statute, and if you take that provision out, you will probably have to repass it. Why don't you just leave it there? Why not move a sunset by a separate bill to change the entire Canada Deposit

[*Translation*]

Le président: Nous avons tout d'abord un amendement. Nous avons donc l'amendement G-17a), et il faudrait le consentement pour changer le mot «from», de la version anglaise de l'alinéa b) de l'article 13: substituer «is exempted by the Superintendent» à «is exempted from the superintendent». Y a-t-il consentement pour apporter cette modification?

L'amendement est adopté

Le président: L'ancien amendement G-17a), qui avait été présenté par Mme Callbeck, est retiré.

M. Rodriguez: Don, vous n'êtes plus président du comité, ne l'oubliez pas.

Le paragraphe 13.1 est adopté

L'article 13 est adopté

L'article 19—*Entrée en vigueur*

Le président: À l'article 19, nous avons un amendement présenté par Mme Callbeck. Voulez-vous proposer cet amendement?

Mme Callbeck: Oui.

Le président: Voulez-vous nous l'expliquer?

Mme Callbeck: Il s'agit d'un article prévoyant le réexamen tous les cinq ans des mesures concernant le PRIF uniquement. Cet amendement ne porte pas sur l'ensemble de la loi, mais seulement sur l'article dont nous avons discuté.

M. Rideout: Comme celui que l'on retrouve dans la Loi sur les banques et certaines autres lois.

Une voix: J'appuie cet amendement.

M. Soetens: Qu'arrive-t-il après que ce délai expire?

M. Rideout: La même chose que tout ce qui est prévu dans les autres lois concernant les institutions financières.

Mme Callbeck: Oui, comme dans la Loi sur les banques et la Loi sur les sociétés de fiducie. Cette disposition est prévue dans ces deux lois.

M. Rideout: Et si l'on adopte une mesure à la Chambre, et que l'on reconduit la disposition année après année. . .

M. Blenkarn: Il s'agit là d'un article de temporisation plutôt particulier, car il a pour effet de prévoir le réexamen des paragraphes 39.1 à 39.35 de la loi. Nous avons là une loi très complète qui porte sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui mériterait probablement en soi un article prévoyant son réexamen et qui devrait être modifiée. En prévoyant le réexamen de ces paragraphes particuliers, je pense que nous créerions des difficultés législatives, car ils deviennent, en quelque sorte, intégrés dans l'ensemble de la loi, et en prévoyant ainsi le réexamen de ces mesures particulières touchant le PRIF, qui ne représente, en réalité, qu'un article du projet de loi, on crée toute une série de problèmes additionnels, ce que nous ne souhaitons vraiment pas, je pense.

Mme Callbeck: Monsieur le président, pourquoi cela créerait-il des problèmes?

M. Blenkarn: Parce qu'il y a une disposition dans la loi, et qu'en la retirant, il faudra probablement l'adopter de nouveau. Pourquoi ne pas tout simplement la conserver? Pourquoi ne pas proposer un article de temporisation au

[*Texte*]

Insurance Corporation Act? The whole problem with the act in the evidence we had before us was in terms of the directorships of the act, the powers of the Canada Deposit Insurance Corporation, and so on. This is one power.

• 1950

Ms Callbeck: Does that create a legislative problem?

The Chairman: I think it creates no more problem than what Mr. Blenkarn has explained. I'm not sure that it creates a legal problem. I could inquire from the parliamentary counsel whether or not there's any legal problem.

Mr. Attewell (Markham—Whitchurch—Stouffville): Mr. Chairman, could we have Mr. King comment on this?

Mr. King: Given that FIRP is considered an important part of the act, I think it would force the government to bring in some legislation, at least certainly make a decision as to whether they wish to bring in legislation to extend that part of the act.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, that's why we have it there, that at that time they would look at this legislation again.

Mr. Rideout: We're just trying to make this consistent with other financial institution legislation.

Mr. Rodriguez: Particularly with proposed 39.36, the one I moved and Don seconded with respect to the provinces, it makes sense to revisit that in five years' time since all the provinces may have introduced legislation.

Mr. Soetens: This excludes your amendment. It only goes up to proposed subsection 39.35.

Mr. Rodriguez: That's right. You're absolutely right.

The Chairman: I'll ask the parliamentary counsel if he has any comments on this.

Mr. Rob Walsh (General Legislative Counsel): Mr. Chairman, I don't wish to address the comments Mr. Blenkarn might be alluding to. But just as a drafting matter, this provision refers to sections of the Canada Deposit Insurance Corporation Act which don't, as we look at it, exist. The other greater problem from a drafting point of view is after Bill C-48 becomes law, this particular provision will be in this chapter. Users of the Canada Deposit Corporation Act when they read these relevant provisions will not see there's a five-year sunset clause on them, and some years down the road you could be reading that statute and you would have to go back four years to find the volume that has this bill in it to find in it the clause that indicates there is a five-year sunset clause on those relevant provisions of the Canada Deposit Insurance Corporation Act. That's just a drafting matter. It does not relate to the substantive matters that might be those Mr. Blenklarn or others might allude to.

[*Traduction*]

moyen d'un projet de loi distinct visant à modifier l'ensemble de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada? Selon les témoignages que nous avons entendus, toute la difficulté tenait à l'autorité d'application de la loi, aux pouvoirs de la Société d'assurance-dépôts du Canada, etc. Il s'agit là d'un pouvoir en particulier.

Mme Callbeck: Cela crée-t-il un problème législatif?

Le président: Pas davantage que ce que M. Blenkarn vient tout juste d'expliquer. Je ne sais toutefois pas si cela engendre un problème sur le plan juridique. Je devrais peut-être le demander aux conseillers législatifs parlementaires.

M. Attewell (Markham—Whitchurch—Stouffville): Monsieur le président, pourrait-on demander à M. King ce qu'il en pense?

M. King: Compte tenu que le PRIF est considéré comme une partie importante de la loi, je pense que cela obligerait le gouvernement à adopter une loi, ou à tout le moins sûrement à décider de l'opportunité d'adopter une loi visant à prolonger l'application de cette partie de la loi.

Mme Callbeck: Monsieur le président, c'est précisément pourquoi nous proposons cet amendement, de manière à ce que le gouvernement ait à réexaminer cette loi.

M. Rideout: Nous tentons seulement d'apporter une certaine uniformité avec les autres lois concernant les institutions financières.

M. Rodriguez: Notamment avec le paragraphe 39.36, celui que j'ai proposé et que Don a appuyé, au sujet des provinces. Il serait logique de procéder au réexamen de ces dispositions dans cinq ans puisque d'ici là, toutes les provinces auront peut-être adopté une loi en la matière.

M. Soetens: Cela exclut votre amendement. Son application ne va que jusqu'au paragraphe 39.35.

M. Rodriguez: C'est juste. Vous avez tout à fait raison.

Le président: Je vais demander au conseiller parlementaire s'il a des observations à faire là-dessus.

M. Rob Walsh (conseiller législatif général): Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de discuter des observations auxquelles M. Blenkarn peut faire allusion. Mais, sur le plan de la rédaction du projet de loi, cette disposition se rapporte à des articles de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada qui n'existent pas encore. L'autre difficulté, encore plus importante, sur le plan de la rédaction, c'est qu'après que le projet de loi C-48 aura été adopté, cette disposition particulière figurera dans ce chapitre. Les gens qui se réfèreront à la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, lorsqu'ils liront ces dispositions, ne verront pas qu'il y a un article de temporisation de cinq ans qui leur est attaché et quelques années plus tard, on pourrait lire cette loi et devoir revenir quatre ans en arrière pour trouver le volume qui renferme le texte de ce projet de loi pour découvrir qu'il comporte un article qui indique qu'il est prévu que ces articles pertinents de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada feront l'objet d'un réexamen après cinq ans. Cela n'est toutefois qu'une question de rédaction qui n'a rien à voir avec les problèmes de fond auxquels M. Blenkarn ou d'autres membres du comité pourraient faire allusion.

[*Text*]

This provision, I would suggest, should have been put into clause 11, then it would be part of the Canada Deposit Insurance Corporation Act when it gets enacted with clause 11. Then you'd see in reading the provisions that there was a five-year limit on those provisions.

The Chairman: Is there any further discussion on the matter?

Mr. Rodriguez: I have one suggestion, Mr. Chairman. It should include amendment to 39.36. I realize you didn't have 39.36 at the time you drafted your amendment.

Mr. Blenkarn: Mr. Chairman, I'm usually in favour of sunset provisions, but I have to tell you that this is going to cause you all sorts of little problems with the Canada Deposit Insurance Act. I think the parliamentary counsel has pointed that out to you. If you really wanted to do this, you should do it in a different fashion. But I don't see any particular merit in doing it in the first place.

Mr. Rodriguez: Did you say that this is what the counsel said? What is our legal beagle saying? I didn't hear him.

The Chairman: Our legal beagle is saying that if we were going to do this, we should do it in clause 11.

An hon. member: [*Inaudible—Editor*].

The Chairman: That was also said by the parliamentary counsel. But I know what Mr. Rodriguez is talking about.

Mr. Guy David (Committee Researcher): This is a good point that was pointed out by the parliamentary counsel. Regardless of which way you go, you should be moving it into clause 11 so everyone can see it, rather than adopting it here.

• 1955

The Chairman: What is suggested is that if this was going to be passed into law, it would be preferable to have it in clause 11. And in order to do that, before we get to actually voting on the matter as to whether or not we want to have this sunset clause, I am going to ask whether there is unanimous consent to put this matter into clause 11.

We are reopening clause 11 to allow the amendment to be moved.

Mr. Rideout: Maybe we should just find out.

Mr. Soetens: Take a straw vote.

Mr. Rodriguez: Yes, a straw vote.

The Chairman: What is the straw vote?

Mr. Soetens: Well, I probably wouldn't support the amendment in either location.

Ms Callbeck: All right, Mr. Chairman, I will withdraw it.

The Chairman: Is there consent to withdraw the amendment?

Some hon. members: Agreed.

[*Translation*]

Selon moi, cette disposition devrait figurer à l'article 11, où elle ferait alors partie de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada lorsqu'elle entrera en vigueur. En lisant la loi, on constaterait alors que ces dispositions doivent faire l'objet d'un examen après cinq ans.

Le président: Y a-t-il autre chose à ce sujet?

M. Rodriguez: J'ai une proposition à faire, monsieur le président. Il devrait aussi s'appliquer à l'amendement au paragraphe 39.36. Je comprends toutefois que le paragraphe 39.36 n'existait pas encore au moment où vous avez rédigé votre amendement.

M. Blenkarn: Monsieur le président, je suis habituellement en faveur des dispositions de temporisation, mais je dois vous dire que cela va engendrer toutes sortes de petites difficultés avec la Loi sur l'assurance-dépôts du Canada. Je pense que le conseiller parlementaire vous l'a d'ailleurs souligné. Si vous y tenez vraiment, il faudrait le faire autrement. Mais, je n'en vois pas tellement l'utilité au départ.

M. Rodriguez: Vous dites que c'est ce que le conseiller a dit? Qu'a-t-il dit exactement? Je ne l'ai pas entendu.

Le président: Notre conseiller juridique dit que si nous voulons prévoir une mesure de temporisation, il faudrait le faire à l'article 11.

Une voix: [*Inaudible—Éditeur*]

Le président: C'est aussi ce qu'a dit le conseiller parlementaire. Mais je sais ce que M. Rodriguez veut dire.

M. Guy David (attaché de recherche du Comité): Le conseiller parlementaire a soulevé un bon point. Quelle que soit la solution que vous adoptiez, il faudrait inscrire cette disposition dans l'article 11 de manière à ce que tout le monde puisse la voir, plutôt que de l'adopter ici, à la fin.

Le président: Ce qu'il dit, en réalité, c'est que si cette disposition est adoptée, il serait préférable que ce soit dans le contexte de l'article 11. Et, ceci dit, avant de nous prononcer sur l'adoption ou non d'un article de temporisation, je vais demander s'il y a le consentement unanime pour que cette disposition figure dans l'article 11.

Nous rouvrons donc l'article 11 afin de permettre que l'amendement soit proposé.

M. Rideout: Nous devrions peut-être chercher à savoir. . .

M. Soetens: Procédez par un vote de paille.

M. Rodriguez: Oui, un vote de paille.

Le président: Qu'est-ce que c'est que cela?

M. Soetens: Quoi qu'il en soit, je ne voterai probablement pas en faveur de l'amendement.

Mme Callbeck: Très bien, monsieur le président, je vais le retirer.

Le président: Y a-t-il consentement à ce que l'amendement soit retiré?

Des voix: D'accord.

[*Texte*]

Mr. Soetens: Mr. Chairman, on a point of order, I would like to ask why Bill Attewell lost his vote when he indicated he was going to vote against us.

The Chairman: Because he is substituting for you, Mr. Soetens, and you are here. In five minutes you have a vote.

Clause 19 agreed to

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill as amended carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the committee order a reprint?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill as amended?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: All right. We are now going to adjourn this portion of the meeting and move on. We are adjourning the meeting of the finance committee. I will now call the chairman of the subcommittee on financial institutions to take over.

[*Traduction*]

M. Soetens: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je voudrais savoir pourquoi Bill Attewell n'a pas pu voter lorsqu'il a indiqué qu'il allait voter contre nous.

Le président: Parce qu'il vous remplace, monsieur Soetens, et que vous êtes là. Dans cinq minutes, vous allez devoir voter.

L'article 19 est adopté

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le comité doit-il demander la réimpression du projet de loi?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi modifié?

Des voix: D'accord.

Le président: Très bien. Nous allons maintenant mettre un terme à cette partie de la séance et poursuivre nos travaux. Nous levons donc la séance du Comité des finances. J'invite maintenant le président du Sous-comité des institutions financières à prendre la direction de la séance.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 49

Le mardi 10 mai 1932

Président: Mortimer Durin

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

CONCERNANT:

Projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu

—Étude article par article

Y COMPRIS:

Le Troisième rapport à la Chambre

(Voir à l'endos)

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Department of Finance:

Gordon King, General Director, Financial Policy Branch.

TÉMOIN

Du ministère des Finances:

Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier.

Available from Canada Communication Group – Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa. Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada – Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 49

Tuesday, May 19, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 49

Le mardi 19 mai 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act

—Clause by clause consideration

INCLUDING:

The Thirteenth Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu

—Étude article par article

Y COMPRIS:

Le Treizième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

ERRATUM

Issue No. 43

Minutes of Proceedings

Page 43:12 In the French version only, delete lines 28 to 32 and substitute the following therefor:

"contrepartie obtenue pour les éléments d'actif de l'institution fédérale membre qui ont été aliénés, notamment par vente, était déraisonnable dans les circonstances, la différence entre la valeur qu'auraient eue les actions ou les dettes subordonnées immédiatement après cette disposition, si une contrepartie raisonnable, selon l'estimation de l'évaluateur, en avait été donnée, et leur valeur après l'exécution de leur aliénation;"

Issue No. 48

Page 48:3 In the English version only, delete line 29 and substitute the following:

"agreement for a transaction referred to in subsection"

Page 48:3 In the English version only, at the end of line 30 add, after the word "into", the following:

"after the making of the order"

Page 48:7 In the left column delete lines 41 to 47 inclusive and substitute the following:

"member institution that were sold or otherwise disposed of was not reasonable in the circumstances, the amount by which the value that the shares or subordinated debt would have had after the completion of the sale or other disposition had such consideration been reasonable, as determined by the assessor, exceeds the value of those shares or that debt after the completion of the sale or other disposition; and"

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

ERRATUM

Fascicule nº 43

Procès–verbal

Page 43:12 Dans la version française seulement, retrancher les lignes 28 à 32 et les remplacer par ce qui suit:

«contrepartie obtenue pour les éléments d'actif de l'institution fédérale membre qui ont été aliénés, notamment par vente, était déraisonnable dans les circonstances, la différence entre la valeur qu'auraient eue les actions ou les dettes subordonnées immédiatement après cette disposition, si une contrepartie raisonnable, selon l'estimation de l'évaluateur, en avait été donnée, et leur valeur après l'exécution de leur aliénation;»

Fascicule nº 48

Page 48:3 Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 29 et la remplacer par ce qui suit:

«agreement for a transaction referred to in subsection»

Page 48:3 Dans la version anglaise seulement, ajouter à la fin de la ligne 30, après le mot «into» ce qui suit:

«after the making of the order»

Page 48:7 Retrancher les lignes 40 à 44 de la colonne droite et les remplacer par ce qui suit:

«contrepartie obtenue pour les éléments d'actif de l'institution fédérale membre qui ont été aliénés, notamment par vente, était déraisonnable dans les circonstances, la différence entre la valeur qu'auraient eue les actions ou les dettes subordonnées immédiatement après cette disposition, si une contrepartie raisonnable, selon l'estimation de l'évaluateur, en avait été donnée, et leur valeur après l'exécution de leur aliénation;»

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons of Wednesday, May 13, 1992:

The Order being read for the second reading and reference to a Legislative Committee in the Economics envelope of Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act;

Mr. McKnight for Mr. Mazankowski, seconded by Mr. McCreath, moved,—That the Bill be now read a second time and referred to a Legislative Committee in the Economics envelope.

And debate arising thereon;

By unanimous consent, it was ordered,—That the motion be amended by having the Bill referred, after second reading, to the Standing Committee on Finance.

Debate was resumed on the motion of Mr. Mazankowski, seconded by Mr. McCreath,—That Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act, be now read a second time and referred to the Standing Committee on Finance.

After further debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to the Standing Committee on Finance.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 13 mai 1992:

Il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi à un Comité législatif du secteur Économie du projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. McKnight, au nom de M. Mazankowski, appuyé par M. McCreath, propose,—Que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé à un Comité législatif du secteur Économie.

Il s'élève un débat.

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que la motion soit modifiée afin que le projet de loi soit renvoyé, après la deuxième lecture, au Comité permanent des finances.

Le débat reprend sur la motion de M. Mazankowski, appuyé par M. McCreath,—Que le projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu, soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent des finances.

Après plus ample débat, cette motion, mise aux voix, est agréée.

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent des finances.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

REPORT TO THE HOUSE

Thursday, May 21, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons of Wednesday, May 13, 1992, your Committee has considered Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act, and has agreed to report it without amendment.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 49 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 21 mai 1992

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

TREIZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi de la Chambre des communes du mercredi 13 mai 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu, et a convenu d'en faire rapport sans modification.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicule nº 49 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 19, 1992
(63)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 4:07 o'clock p.m. this day, in Room 200, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Diane Marleau and Greg Thompson.

Acting Member present: Iain Angus for Steven Langdon.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. *From the Public Bills Office:* Robert Normand, Legislative Committee Clerk.

Witnesses: From the Department of Finance: Robert Hamilton, Director, Business Income Tax Division, Tax Policy Branch; and Brian Willis, Chief, Excise Tax Section, Sales Tax Division, Tax Policy and Legislation Branch.

Pursuant to an Order of the House dated Wednesday, May 13, 1992, the Committee proceeded to the consideration of Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act.

On Clause 1

Robert Hamilton made a statement and, with the other witness from the Department of Finance, answered questions.

Clause 1 carried.

Clauses 2 to 10 carried severally.

The Title carried.

The Bill carried.

Ordered: That the Chairman report Bill C-75 without amendment to the House.

At 4:23 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 MAI 1992
(63)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 16 h 07 dans la salle 200 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Diane Marleau et Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Iain Angus remplace Steven Langdon.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. *Du Bureau des projets de loi d'intérêt public:* Robert Normand, greffier de comité législatif.

Témoins: Du ministère des Finances: Robert Hamilton, directeur, Impôt des entreprises, Politique de l'impôt; et Brian Willis, chef, Section de la taxe d'accise, Taxes de vente et d'accise, Politique et législation de l'impôt.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par la Chambre le mercredi 13 mai 1992, le Comité examine le projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Article 1

Robert Hamilton fait un exposé puis, avec l'autre témoin du ministère des Finances, répond aux questions.

L'article 1 est adopté.

Les articles 2 à 10 sont adoptés séparément.

Le titre est adopté.

Le projet de loi est adopté.

Il est ordonné: Que le président fasse rapport à la Chambre du projet de loi C-75, sans propositions d'amendement.

À 16 h 23, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Tuesday, May 19, 1992

• 1607

The Chairman: I'm going to call the meeting to order.

What I'm going to ask you to do, so we can get it on the record, if you can, is to give us essentially an overview of the bill. We'll have some questions and then we'll probably act accordingly.

Perhaps you would like to introduce yourselves basically for the benefit of the record to let us know who you are. Make any comments you have on the bill, then we'll allow any questions following that. I think most of you have been here before and know what the procedure is, so please go ahead.

Mr. Robert Hamilton (Director, Business Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance): My name is Bob Hamilton, and I am the acting director of the Business Income Tax Division. Elizabeth Knopf is a tax policy officer within that division; Brian Willis is the chief of the excise tax section of the Sales and Excise Tax Division; Dan MacIntosh is the assistant director of the Tax Legislation Division of the Tax Policy Branch, and Lawrence Purdy is a tax policy officer within that division.

The bill we are discussing, Bill C-75, includes some of the amendments that were announced in a December 6 transportation package. The two key elements of the bill are a temporary loss offset program entitled the excise tax transportation rebate, and the second component is an exemption from non-resident withholding tax for aircraft lease payments.

On the excise tax transportation rebate, there are basically two parts to that program. The general part, the first part, is a 3¢-per-litre rebate on excisable diesel and aviation fuel purchased in 1991 and 1992. It's a two-year temporary program. The second component of that part is an income tax offset; that is, for each dollar of rebate a transportation firm receives, they are required to reduce their income tax losses by $10. That's to effectively target the rebate to those firms with the greatest cashflow needs. That's the general part: 3¢-per-litre rebate, and an income tax offset.

The second part is an administratively simpler option that applies for the truckers. In this option there is no offset to the income tax losses, and truckers are eligible to elect for a 1.5¢-per-litre rebate. It is less generous than the 3¢-per-litre general rebate, up to a maximum of $500, but with no consequences for their income tax losses. Again, this is available to truckers.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 19 mai 1992

Le président: La séance est ouverte.

Je vais vous demander, pour le compte rendu, de nous donner un bref aperçu de ce projet de loi. Nous aurons ensuite des questions et nous procéderons en conséquence.

Peut-être pourriez-vous tout d'abord vous présenter. Faites-nous part de vos commentaires sur le projet de loi, et nous passerons ensuite aux questions. Je pense que ce n'est pas la première fois que vous comparaissez devant nous; donc, vous connaissez la procédure.

M. Robert Hamilton (directeur, Division de l'impôt des entreprises, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances): Je m'appelle Bob Hamilton, et je suis directeur suppléant de la Division de l'impôt des entreprises. Elizabeth Knopf est agent de la politique fiscale de cette division; Brian Willis est chef de la Section de la taxe d'accise de la Division de la taxe de vente et d'accise; Dan MacIntosh est directeur adjoint de la Division de la législation de l'impôt de la Direction de la politique de l'impôt, et Lawrence Purdy est agent de la politique fiscale de cette division.

Le projet de loi dont nous parlons, le projet de loi C-75, comporte certains des amendements annoncés le 6 décembre dans le cadre d'un train de mesures sur les transports. Les deux éléments clés de ce projet de loi sont un programme de compensation temporaire des pertes intitulé ristourne sur la taxe d'accise liée au transport, et une exemption des retenues d'impôt pour les paiements liée à la location à bail d'aéronefs pour vols internationaux.

Le programme de ristourne sur la taxe d'accise liée au transport comporte deux volets. Le principal, la première partie, consiste en une ristourne de 3c. par litre de carburant diesel ou de combustible pour aéronef assujetti à la taxe d'accise et acheté en 1991 et 1992. C'est un programme temporaire sur deux ans. Le deuxième volet est une compensation au titre de l'impôt sur le revenu; autrement dit, les sociétés se prévalant de la ristourne devront réduire leur report de perte prospectif aux fins de l'impôt sur le revenu de 10$ pour chaque dollar de remboursement demandé. Cela permettra d'axer la ristourne sur les sociétés ayant les plus importants besoins de trésorerie. Voilà pour l'essentiel: une ristourne de 3c. par litre et une compensation au titre de l'impôt sur le revenu.

La deuxième partie est une option plus simple sur le plan administratif qui s'applique aux camionneurs. Cette option ne prévoit pas de compensation au titre de l'impôt sur le revenu, et les camionneurs peuvent simplement obtenir une ristourne de 1,5c. par litre de carburant. C'est une ristourne moins généreuse que la ristourne de 3c., avec un plafond de 500$, mais sans effet sur les pertes déclarées aux fins de l'impôt. Je le répète, ceci s'adresse aux camionneurs.

[*Texte*]

• 1610

The second measure in this bill is an exemption from withholding tax for lease payments made after December 6, 1991 on cross-border aircraft leases. This is effectively an extension of an existing provision that exempts these lease payments for those aircraft that are used outside of the country. In order to facilitate the use of this exemption, it has been extended to those aircraft used domestically as well as internationally.

Those are the two key components: the excise tax transportation rebate, and the exemption for withholding tax on aircraft. We would be pleased to answer any questions you have and to provide further details.

Mr. Angus (Thunder Bay—Atikokan): I want to thank the officials for coming before us. Your note says that the cost to the treasury will be about $120 million per year for the next two years. What's the normal total revenue from trucking for the excise tax, the 4¢ per litre?

Mr. Brian Willis (Chief, Excise Tax Division, Department of Finance): I don't think we have a breakdown of the revenues specifically from trucking. What we have is a diesel fuel revenue number, which would include all uses of diesel fuel. That number, at 4¢ per litre, is roughly $560 million. Because we collect this from the suppliers of the fuel, the refiners—it's a tax imposed on the refinery—we really don't have a breakdown of uses. We'd probably have to try to estimate that from statistics breaking down trucking versus rail versus other uses of diesel fuel.

Mr. Angus: Under this bill, all three modes are going to be eligible at 3¢ per litre. In other words, a 75% reduction for the two years, less administrative costs.

Mr. Willis: That's correct to the extent that they elect to take it, but you have to bear in mind that there is a loss offset, which means that a significant number of companies will not elect to take that particular rebate. That's why the amount of revenue that's projected to be spent on this program is less than the total collected. It takes into account the take-up rate of the program.

Mr. Angus: What are the factors that would lead somebody not to take advantage of this?

Mr. Hamilton: A company that would not take it would effectively be a company that is in a taxable position right now, does not have losses that it would apply against it, and has a prospect for profitable years in the future. In the converse, the company that would take advantage of it is a company that is not doing particularly well at the current time, that has income tax losses now and expects to have those losses for a number of years. They will get the cashflow benefit of the 3¢-per-litre rebate, but the cost to them is a reduction of their income tax losses, which has an effect in future years.

Mr. Angus: Is it neutral over the long term?

[*Traduction*]

La deuxième mesure de ce projet de loi est une exemption des retenues d'impôt pour les paiements liés à la location à bail d'aéronefs pour vols internationaux effectués après le 6 décembre 1991. Il s'agit en fait de la prolongation d'une disposition existante en vertu de laquelle sont exonérés les paiements liés à la location à bail d'aéronefs utilisés à l'étranger. Pour faciliter le recours à cette exemption, on l'a étendue aux aéronefs utilisées sur le plan intérieur aussi bien qu'internationalement.

Ce sont donc les deux éléments clés: la ristourne sur la taxe d'accise liée au transport et l'exemption relative aux retenues d'impôt pour les aéronefs. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions et à vous donner plus de détails.

M. Angus (Thunder Bay—Atikokan): Je remercie les hauts fonctionnaires d'être venus nous rencontrer. D'après votre note d'information, cette ristourne va coûter environ 120 millions de dollars par an au cours des deux prochaines années. Combien rapporte normalement la taxe d'accise prélevée auprès des camionneurs, la taxe de 4c. par litre?

M. Brian Willis (chef, Division de la taxe d'accise, ministère des Finances): Je ne crois pas que nous ayons une ventilation donnant les chiffres détaillés pour les camionneurs. Nous avons un chiffre global pour le carburant diesel, la totalité des utilisations du carburant diesel. À raison de 4c. par litre, cela nous donne environ 560 millions de dollars. Comme nous prélevons la taxe auprès des fournisseurs, des raffineries—c'est une taxe sur le raffinage—nous n'avons pas de ventilation en aval. Il faudrait découper les statistiques pour connaître la part des transports ferroviaires et des autres secteurs d'utilisation.

M. Angus: D'après le projet de loi, les trois modes de transport pourront bénéficier de ces 3c. par litre. Autrement dit, ce sera une réduction de 75 p. 100 pendant deux ans, moins les frais administratifs.

M. Willis: C'est exact seulement dans la mesure où les entreprises opteront pour cette solution, mais n'oubliez pas qu'il y aura une compensation, de sorte que de nombreuses entreprises préféreront ne pas se prévaloir de cette ristourne. C'est pour cela que le montant total des recettes que l'on prévoit de consacrer à ce programme est inférieur au total des montants perçus. On a tenu compte du taux de participation.

M. Angus: Quels sont les facteurs qui dissuaderaient une entreprise de profiter de cette ristourne?

M. Hamilton: Le genre d'entreprise qui n'en profiterait pas serait une entreprise actuellement imposable, qui n'a pas de pertes à déduire et qui prévoit de continuer à faire des bénéfices à l'avenir. À l'inverse, une entreprise actuellement en difficulté, avec des pertes à déduire de ses impôts et prévoyant de continuer à avoir des pertes pendant plusieurs années, serait incitée à profiter de cette ristourne. Ces 3c. par litre lui permettraient d'avoir plus de liquidités, mais en échange elle devrait réduire son report de pertes aux fins de l'impôt sur le revenu au cours des années suivantes.

M. Angus: Cette mesure est neutre à long terme?

[*Text*]

Mr. Hamilton: It's very difficult to know precisely whether it will be neutral. While there's a cost up front of $120 million per year, we do expect that in the long run some of that money will come back to the treasury in the future in the form of reduced income tax losses.

The Chairman: Assuming that all those companies that take advantage of it end up eventually paying some income tax, or would have been in a financial position, if they end up going broke in the meantime, then it's not neutral.

Mr. Angus: True. I'm pursuing this as a question of whether or not this is really going to do anything. How significant is that $500 figure for a mom and pop operation? Is it, as we said during debate, two and a half fill-ups in their tank, so it's really marginal to say the best? Do you have any analysis to indicate what the impact will be on individual operations?

Mr. Hamilton: I think the extent of the analysis we've done is that clearly it will be helpful. You're right that it's not a large sum of money, but I think you have to recognize the spirit of the general program, which is really providing a more substantial rebate of 3¢ per litre up front. However, this is at the expense of reduced income tax losses in the future. The 1.5¢ per litre up to a maximum of $500 option doesn't have that corresponding cost in terms of reduced income tax losses in the future so it is a less generous rebate.

• 1615

I think the short answer is that we feel it'll be helpful, but we recognize that $500—in the context of a smaller operation—can be a significant amount of money. It's open to all trucking firms so they always have the option of going for the more substantive 3¢-per-litre rebate, but again, at the cost of reduced income tax losses in the future.

Mr. Angus: Was there any consideration given to a 3¢-per-litre reduction in the excise tax as opposed to the rebate system?

Mr. Hamilton: The key concern with the 3¢-per-litre reduction would be the significant absolute revenue cost. This program has some revenue cost in the initial years, but a 3¢-per-litre reduction would be basically three-quarters of the roughly $600 million number that Mr. Willis quoted. It's a very significant revenue cost—a one-time hit—so that really took it out of the realm of this kind of a program. It's quite different in concept to this where you have an initial cost but then recoup those revenues later. I think the size of the revenue costs prohibited us from reducing excise taxes by 3¢ per litre.

Mr. Angus: On the write-off side—and I can't remember if it's in the bill or whether that was done administratively—how does that now compare with the American experience? Are we about on par in terms of apples and apples, or is there still an advantage held by American truckers over Canadian ones in terms of their ability to write off their equipment?

[*Translation*]

M. Hamilton: C'est très difficile à dire. Il y a un coût initial de 120 millions de dollars par an, mais nous pensons qu'à long terme le Trésor récupérera une partie de cette somme sous forme de réduction de pertes aux fins de l'impôt sur le revenu.

Le président: À condition que toutes les entreprises qui en profiteront finissent par payer des impôts, mais par contre si elles font faillite, ce ne sera pas neutre.

M. Angus: Exactement. Je cherchais justement à savoir si cela allait vraiment servir à quelque chose. Ce chiffre de 500$ est-il vraiment important pour une petite entreprise familiale? On a dit au cours du débat que cela représentait deux pleins et demi; donc, c'est vraiment symbolique. Avez-vous fait des recherches pour connaître l'impact réel que cela aura?

M. Hamilton: Je crois que notre analyse a montré que ce serait certainement quelque chose d'utile. Vous avez raison de dire que ce n'est pas une somme importante, mais je pense que vous devez reconnaître l'intention qui se cache derrière le programme, qui revient, en réalité, à accorder aux entreprises une ristourne initiale plus importante équivalent à 3c. le litre. Toutefois, pour l'obtenir, elles auraient à réduire les pertes pour fins d'impôt qu'elles auraient pu réclamer plus tard. Par contre, la remise de 1,5c. le litre, jusqu'à concurrence de 500$, ne comporte pas cet élément de réduction des pertes pour fins d'impôt, raison pour laquelle elle est donc ainsi moins généreuse.

Bref, nous pensons que cette formule sera utile, mais nous reconnaissons que 500$—pour une petite entreprise—représente une somme importante. Toutes les sociétés de camionnage ont la possibilité de réclamer la remise de 3c. le litre, mais je répète qu'elles devront alors accepter une réduction des pertes aux fins d'impôt auxquelles elles auront droit à l'avenir.

M. Angus: A-t-on songé à la possibilité de réduire de 3c. le litre la taxe d'accise, plutôt que d'accorder une remise?

M. Hamilton: Une réduction de 3c. le litre aurait une incidence importante sur les recettes. Ce programme comporte aussi des pertes sur le plan des recettes, au cours des premières années, mais une réduction de 3c. le litre équivaudrait environ aux trois quarts des quelque 600 millions de dollars dont a parlé M. Willis. Il s'agit là d'une perte très importante, qui ne se produirait qu'une seule fois, ce qui était vraiment inacceptable dans le cadre d'un tel programme. Quand il y a des pertes, au début d'un programme, mais que l'on prévoit récupérer cet argent, plus tard, c'est une toute autre affaire. C'est la perte importante de recettes que cela aurait entraîné qui nous a convaincus de ne pas opter pour une réduction de la taxe d'accise équivalent à 3c. le litre.

M. Angus: Pour ce qui est de l'amortissement—et je ne me souviens pas si ces mesures sont prévues dans le projet de loi, ou s'il s'agit de mesures administratives—comment notre situation se compare-t-elle à celle aux États-Unis? Les camionneurs américains ont-ils encore un avantage sur le plan de l'amortissement de leur matériel roulant?

[*Texte*]

Mr. Hamilton: The changes to the capital cost allowance rates that were announced at the same time aren't part of this bill. They will be brought in through an Order in Council. I'll just quickly answer the question. In terms of the American system we feel quite comparable in terms of capital purchases, although our CCA rates are somewhat lower than those in the U.S.

Mr. Angus: What is CCA?

Mr. Hamilton: Capital cost allowance rates. The rates of depreciation are somewhat lower in Canada. That is more than offset by the fact that they levy a 12% excise tax on trucks in the U.S. By the time you take both of those factors into account our treatment is quite comparable to that in the U.S.

Mr. Angus: Is it fair to say that theirs is a more up-front hit on the trucker and ours is more on a longer-term basis?

Mr. Hamilton: No, I don't think that's fair because the excise tax really applies right up front, as I understand it. I think it's comparable.

Mr. Angus: Thank you.

Mr. Couture (Saint-Jean): I have a small question. What would be the effect of the 1.5¢, or a maximum of $500, on the total cost of $120 million? Did you do a proportion there?

Mr. Hamilton: Yes, the cost of that proportion we estimate to be between $15 million and $20 million per year.

Mr. Couture: Thank you.

Mrs. Marleau (Sudbury): Why would you go with $1 for $10 of losses? Why would you pick the $10?

Mr. Hamilton: The first thing to explain is that it shouldn't be 1:1 because you are reducing income tax losses. If you are offsetting the two programs, you get an excise tax rebate up front. You need to reduce income tax losses to offset that, so they need to be multiplied by a tax rate. You have firms out there that have different tax rates—28% is the general rate—so it should definitely be some ratio, but not 1:1.

Furthermore, in looking at it, we wanted to specifically target the program at those firms that most needed those cashflow benefits of the rebate up front. By setting the rate at 10:1, we felt that would ensure that only those firms that really needed the benefits would take advantage of it and allow us to give a 3¢-per-litre rebate. That's the reason for the 10:1 ratio.

Mrs. Marleau: What you're saying in essence is that you want to make sure that the firms who do use it aren't the ones that are going to survive in the long run, possibly.

Mr. Hamilton: No—

Mrs. Marleau: If you're going broke, you just say, "The heck with it, I may not be around to make any money ever, so I might as well collect it."

[*Traduction*]

M. Hamilton: Les modifications aux taux de la déduction pour amortissement, qui ont été annoncées en même temps, ne font pas partie de ce projet de loi. Elles seront annoncées par un décret du conseil. Je vais répondre brièvement à votre question. Nous pensons que notre régime se compare assez bien au régime américain, pour ce qui est des achats de biens d'équipement, malgré le fait que nos taux, qui s'appliquent à la DPA, sont un peu moins élevés que ceux qui ont cours aux États-Unis.

M. Angus: Que veut dire DPA?

M. Hamilton: Déduction pour amortissement. Les taux qui s'appliquent à l'amortissement sont un peu moins généreux au Canada. Mais, c'est plus que compensé par le fait qu'aux États-Unis, on impose une taxe d'accise de 12 p. 100 aux entreprises de camionnage. Si l'on tient compte de ce facteur, on constate que notre régime se compare assez bien à celui qui prévaut aux États-Unis.

M. Angus: Est-il juste de dire que le régime, aux États-Unis, touche les camionneurs de façon plus immédiate, tandis que le nôtre a un effet à plus long terme?

M. Hamilton: Non, je ne crois pas, parce que la taxe d'accise a un effet vraiment immédiat. Je pense que la situation est comparable.

M. Angus: Merci.

M. Couture (Saint-Jean): J'ai une petite question à vous poser. Quelle part la remise de 1,5c. le litre, jusqu'à concurrence de 500$, représenterait-elle sur les 120 millions de dollars de pertes de recettes? Avez-vous fait le calcul?

M. Hamilton: Oui, cette remise représenterait environ 15 à 20 millions de dollars annuellement.

M. Couture: Merci.

Mme Marleau (Sudbury): Pourquoi accepter de réduire les pertes de 10 p. 100? Pourquoi une société ferait-elle une telle chose?

M. Hamilton: Il faut bien comprendre que le rapport ne peut pas être de un pour un, car il s'agit d'une réduction des pertes donnant droit à une déduction d'impôt. Si l'on compense pour les deux programmes, on obtient immédiatement une remise de la taxe d'accise. En compensation, il faut réduire les pertes pouvant être déduites de l'impôt. Il faut donc appliquer un taux d'impôt déterminé. Les sociétés ne sont pas toutes imposées au même taux—en général, le taux d'imposition est de 28 p. 100—il faut donc établir un rapport quelconque, mais pas de un pour un.

Dans le cadre du programme, nous voulions en outre viser les sociétés qui ont le plus besoin des liquidités que peut procurer la remise. En établissant le rapport à dix pour un, nous avons pensé que seules les sociétés vraiment à court de liquidités se prévaudraient de la ristourne de 3c. le litre. C'est pourquoi nous avons retenu un rapport de dix pour un.

Mme Marleau: Ce que vous nous dites, essentiellement, c'est que vous voulez vous assurer que les entreprises qui demanderont les 3c. le litre seront bien celles qui ne survivront pas à plus ou moins long terme.

M. Hamilton: Non. . .

Mme Marleau: L'entrepreneur qui est en difficulté peut fort bien se dire qu'à bien y penser, il ne sera peut-être plus là suffisamment longtemps pour arriver à faire un peu d'argent, et qu'il serait tout aussi bien d'en profiter.

[*Text*]

Mr. Hamilton: No, the hope would be that some of the firms that are viable, sustainable operations but are facing a cashflow crunch—which is one of the issues that had been raised quite a bit last year in discussions—would see this as an opportunity to get cashflow in at the expense of losses that they may not be able to use for a number of years and at a lower cost to them, relative to the cashflow benefits. That's the intent.

• 1620

Mrs. Marleau: Thank you.

The Chairman: Does anyone else have any further questions? Mr. Soetens isn't here yet, but he's coming. I think we might as well proceed.

Mr. Angus: Mr. Chairman, for the record, I gather those on the very short list of potential witnesses were contacted. What was the answer?

The Chairman: The clerk did contact them and there was no desire to come in and appear.

Mr. Angus: That was the Canadian Trucking Association?

The Chairman: Yes.

Mr. Angus: I didn't submit the name, but it dawned on me afterwards, did anybody check with ATAC, the Air Transport Association of Canada?

The Chairman: We didn't hear from anybody, but the clerk contacted the truckers directly.

Mr. Angus: I'm just wondering, Mr. Chairman, whether the officials have had contact with ATAC and whether ATAC has indicated its support for the aviation side of this, both in terms of the fuel tax and the leasing arrangement.

Mr. Hamilton: I'm not sure we've heard directly from that association. I'd have to check the records, but I don't recall hearing from them directly. Most of the airline associations have expressed support for the measure. I can't recall specifically that group.

The Chairman: That would probably be them because they're the umbrella organization. So if individual companies have expressed their—we certainly haven't had any negative feedback from anybody.

Mr. Angus: I picked up some very positive feedback from the British Columbia Aviation Council in Vancouver last Thursday. They're quite supportive of it. So I'm quite prepared to go to clause by clause, Mr. Chairman.

[*Translation*]

M. Hamilton: Non, l'intention est d'offrir la possibilité à des entreprises viables, mais qui manquent de liquidités—question qui est revenue souvent sur le tapis au cours des discussions, l'année dernière—de rétablir un peu la situation, sur le plan des liquidités, moyennant une certaine réduction des pertes qu'elles ne pourraient peut-être pas réclamer avant plusieurs années, de toute façon, et ce, à un coût moindre que les avantages obtenus au chapitre des liquidités. C'est là l'intention véritable.

Mme Marleau: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? M. Soetens n'est pas encore arrivé, mais il est en route. Nous ferions tout aussi bien de continuer, je pense.

M. Angus: Monsieur le président, pour le compte rendu, je suppose que l'on a communiqué avec les gens dont les noms figurent sur cette très courte liste de témoins possibles. Qu'ont-ils répondu?

Le président: La greffière est entrée en communication avec chacun d'entre eux, et aucun n'a manifesté le désir de comparaître.

M. Angus: L'Association canadienne du camionnage non plus?

Le président: Non plus.

M. Angus: Je n'y ai pensé qu'après, mais quelqu'un a-t-il vérifié auprès de l'ATAC, l'Association du transport aérien du Canada?

Le président: Non, personne n'a manifesté le désir de comparaître, mais la greffière a communiqué directement avec l'Association des camionneurs.

M. Angus: Monsieur le président, je me demande si les hauts fonctionnaires ont communiqué avec un représentant de l'ATAC, et si l'Association a indiqué qu'elle appuie les dispositions du projet de loi concernant le transport aérien, tant en ce qui a trait à la taxe sur le combustible qu'aux contrats de location à bail.

M. Hamilton: Je ne sais pas si quelqu'un de cette association s'est prononcé à ce sujet. Il faudrait que je vérifie dans les dossiers, mais je ne me souviens pas que cette association ait communiqué directement avec nous. La plupart des associations de transporteurs aériens ont exprimé leur appui à l'égard de ces dispositions. Mais, je ne me souviens pas de ce groupe en particulier.

Le président: C'est probablement cette association qui a parlé au nom des transporteurs aériens, car elle les représente presque tous. Donc, s'il y a en plus des sociétés qui ont manifesté individuellement leur appui—en tout cas, nous n'avons sûrement entendu aucun commentaire négatif de la part de qui que ce soit.

M. Angus: Jeudi dernier, à Vancouver, des représentants du British Columbia Aviation Council ont dit des choses très positives au sujet de ce projet de loi. Ils l'appuient fortement. Donc, Monsieur le président, je suis tout à fait disposé à adopter chacun des articles du projet de loi.

[*Texte*]

The Chairman: Thank you.

Clauses 1 to 10 inclusive agreed to

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: We're adjourned. Thank you very much.

[*Traduction*]

Le président: Merci.

Les articles 1 à 10 inclusivement sont adoptés

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le président: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi à la Chambre des communes?

Des voix: Oui.

Le président: La séance est levée. Je vous remercie infiniment.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of Finance:

Robert Hamilton, Director, Business Income Tax Division, Tax Policy Branch;

Brian Willis, Chief, Excise Tax Section, Sales Tax Division, Tax Policy and Legislation Branch.

TÉMOINS

Du ministère des Finances:

Robert Hamilton, directeur, Impôt des entreprises, Politique de l'impôt;

Brian Willis, chef, Section de la taxe d'accise, Taxes de vente et d'accise, Politique et législation de l'impôt.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

REPRINT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 50

Wednesday, May 20, 1992

Chairman: Murray Dorin

RÉIMPRESSION

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 50

Le mercredi 20 mai 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act

—Clause by clause consideration

INCLUDING:

The Fourteenth Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise

—Étude article par article

Y COMPRIS:

Le quatorzième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

25003

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commonsof Wednesday, May 13, 1992:

The Order being read for the second reading and reference to a Legislative Committee in the Economics envelope of Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act;

Mrs. Martin (Lincoln) for Mr. Mazankowski, seconded by Mr. Mayer, moved,—That the Bill be now read a second time and referred to a Legislative Committee in the Economics envelope.

And debate arising thereon;

By unanimous consent, it was ordered,—That the motion be amended by having the Bill referred, after second reading, to the Standing Committee on Finance.

Debate was resumed on the motion of Mr. Mazankowski, seconded by Mr. Mayer,—That Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act, be now read a second time and referred to the Standing Committee on Finance.

After further debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to the Standing Committee on Finance.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 13 mai 1992:

Il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi à un Comité législatif du secteur Économie du projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise.

Mme Martin (Lincoln), au nom de M. Mazankowski, appuyée par M. Mayer, propose,—Que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé à un Comité législatif du secteur Économie.

Il s'élève un débat.

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que la motion soit modifiée afin que le projet de loi soit renvoyé, après la deuxième lecture, au Comité permanent des finances.

Le débat reprend sur la motion de M. Mazankowski, appuyé par M. Mayer,—Que le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise, soit maintenant lu une deuxièm fois et renvoyé au Comité permanent des finances.

Après plus ample débat, cette motion, mise aux voix, est agréée.

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent des finances.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, June 2, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons of Wednesday, May 13, 1992, your Committee has considered Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act, and has agreed to report it with the following amendment:

Clause 3

Strike out line 23, at page 5, and substitute the following therefor:

"referred to in paragraph (*a*) or goods imported as mail, on"

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 50 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

MURRAY DORIN,
Chairman.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 2 juin 1992

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

QUATORZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi de la Chambre des communes du mercredi 13 mai 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise, et a convenu d'en faire rapport avec la modification suivante :

Article 3

Retrancher la ligne 24, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit :

« sées à l'alinéa *a*) ou importées comme courrier; »

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicule nº 50 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 20, 1992
(64)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, René Soetens, Greg Thompson and Brian White.

Acting Member present: Don Boudria for Herb Gray.

Other Member present: Bill Blaikie.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. *From the Public Bills Office:* G.A. Sandy Birch, Legislative Committee Clerk.

Witnesses: From the Department of National Revenue Canada: Hank Giles, Assistant Deputy Minister, Customs Operations Branch. *From the Department of Finance:* Allan Popoff, General Director, International Trade and Finance Branch; Dan Hermosa, Legal Counsel.

Pursuant to an Order of the House, dated Wednesday, May 13, 1992, the Committee proceeded to the consideration of Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act.

On Clause 1

Allan Popoff made a statement and, with the other witnesses from the Department of Finance, answered questions.

At 4:05 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:15 o'clock p.m., the sitting resumed.

On motion of René Soetens, it was agreed,—That the Clerk of the Committee be authorized to hire the necessary support staff, in consultation with the Chairman, in order to carry the Committee's general mandate until June 30, 1992.

The Committee resumed consideration of Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act.

Clause 1 carried

Clause 2 carried, on division.

On Clause 3

René Soetens moved, -That clause 3 be amended by striking out line 23, at page 5, and substituting the following therefor:

"referred to in paragraph (*a*) or goods imported as mail, on"

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

Clause 3, as amended, carried

By unanimous consent, clauses 4 to 38 carried severally.

On Clause 39

After debate thereon, it was carried on the following division:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 MAI 1992
(64)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 37 dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, René Soetens, Greg Thompson et Brian White.

Membre suppléant présent: Don Boudria remplace Herb Gray.

Autre député présent: Bill Blaikie.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. *Du Bureau des projets de loi d'intérêt public:* G.A. Sandy Birch, greffier de comité législatif.

Témoins: De Revenu Canada: Hank Giles, sous-ministre adjoint, Direction des opérations douanières. *Du ministère des Finances:* Allan Popoff, directeur général, Direction des finances et du commerce internationaux; Dan Hermosa, conseiller juridique.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par la Chambre le mercredi 13 mai 1992, le Comité examine le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise.

Article 1

Allan Popoff fait un exposé et, avec les autres témoins du ministère des Finances, répond aux questions.

À 16 h 05, la séance est suspendue.

À 16 h 15, la séance reprend.

Sur motion de René Soetens, il est convenu,—Que le greffier du Comité soit autorisé à engager le personnel de soutien nécessaire, après consultation du président, afin de permettre au Comité de s'acquitter de son mandat d'ici le 30 juin 1992.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise.

L'article 1 est adopté.

L'article 2 est adopté avec dissidence.

Article 3

René Soetens propose,—Que l'article 3 soit modifié par substitution, à la ligne 24, page 5, de ce qui suit:

«sées à l'alinéa *a*) ou importées comme courrier;»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 3, modifié, est adopté.

Du consentement unanime, les articles 4 à 38 sont adoptés séparément.

Article 39

Après débat, l'article 39 est adopté selon les résultats suivants:

YEAS

Clément Couture René Soetens
Greg Thompson, Brian White—(4)

NAYS

Don Boudria—(1)

On Clause 40

After debate thereon, it was carried on the following division:

YEAS

Clément Couture René Soetens
Greg Thompson Brian White—(4)

NAYS

Don Boudria—(1)

Clause 41 carried.

On Clause 42

Don Boudria moved,—That Clause 42 be amended by:

(*a*) striking out line 7, at page 36, and substituting the following therefor:

"215(1)(a) of the Act, is not more than $5."

(*b*) striking out line 14, at page 36, and substituting the following therefor:

"subsection (1), to $5 shall be read as a"

After debate, the motion being put on the question, it was negatived.

Clause 42 carried, on division.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried.

ORDERED,—That the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

At 4:42 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

SUSAN BALDWIN

Clerk of the Committee

POUR

Clément Couture René Soetens
Greg Thompson Brian White—(4)

CONTRE

Don Boudria—(1)

Article 40

Après débat, l'article 40 est adopté selon les résultats suivants:

POUR

Clément Couture René Soetens
Greg Thompson Brian White—(4)

CONTRE

Don Boudria—(1)

L'article 41 est adopté.

Article 42

Don Boudria propose,—Que l'article 42 soit modifié par:

a) substitution, à la ligne 8, page 36, de ce qui suit:

«5 $.»

b) substitution à la ligne 13, page 36, de ce qui suit:

«conseil , la somme de 5$, à l'article 7 de»

Après débat, la motion est mise aux voix et rejetée.

L'article 42 est adopté avec dissidence.

Le titre est adopté.

Le projet de loi, modifié, est adopté.

IL EST ORDONNÉ,—Que le président fasse report à la Chambre du projet de loi modifié.

À 16 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, May 20, 1992

• 1537

The Chairman: I call the meeting to order. The business of the meeting is Bill C-74.

We have before us officials from the Department of Finance. Perhaps whoever is the lead spokesman for the group could lead off. First of all, please introduce yourself and those with you for the purpose of the *Minutes of Proceedings and Evidence*. If you have any comments to make or if you would like to give us a bit of an overview of what's in this bill, we'd like to hear it. Then we will have questions from the members. Hopefully we can dispose of this in relatively short order.

I think most of you are somewhat familiar with the procedure here. We don't have to be too formal. Please just proceed.

Mr. Allan Popoff (General Director, International Trade and Finance, Department of Finance): With me are Dan Hermosa, Legal Counsel, Department of Finance; Darwin Satherstrom, Chief, International Tariff Affairs, Department of Finance; Hank Giles, Assistant Deputy Minister, Customs Operations, Revenue Canada; Mike Jordan, Director, Valuation Division, Revenue Canada; and Fred Light, Director, Postal Task Force, Customs, Revenue Canada.

I have a short opening statement. I will read it before we answer your questions.

Bill C-74 would implement two measures previously announced by the government. The bill proposes a number of amendments to the Customs Act, Customs Tariff Act and the Excise Tax Act.

The first measure relates to the notice of ways and means motion tabled in the House on March 24. It is intended to amend customs legislation to bring interest and penalty provisions more closely in line with other statutes administered by Customs and Excise.

The measures do not affect the vast majority of commercial importers who comply with time requirements for accounting and payment of duties and taxes. They are intended to ensure that it is not financially rewarding to deliberately delay payment by filing late or to take advantage of favourable interest rates by paying late.

The legislation would thus provide for penalties for late filing and interest rates in line with rates in other legislation for late payment.

The second measure would implement the changes to the system dealing with imported parcels. It would amend the Excise Tax Act to reduce the current $40 tax-free threshold for parcels to $20. If this bill is approved, the next step would be to make amendments to the postal and courier remission orders to reduce the duty free threshold to $20.

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 20 mai 1992

Le président: La séance est ouverte. Nous étudions le projet de loi C-74.

Les témoins aujourd'hui viennent du ministère des Finances. Je demanderais à la personne qui prendra la parole de se présenter et de présenter les personnes qui l'accompagnent, et ce, aux fins du compte rendu. Si vous avez des commentaires à faire ou si vous pouviez nous donner un aperçu général du projet de loi, cela nous aiderait. Ensuite nous passerons aux questions des membres du comité. Nous espérons pouvoir étudier cette question relativement rapidement.

La plupart d'entre vous connaissent la procédure. Nous ne devons pas fonctionner absolument selon les règles. Je vous cède la parole.

M. Allan Popoff (directeur général, Direction des Finances et du Commerce internationaux, ministère des Finances): Je suis accompagné de M. Dan Hermosa, conseiller juridique du ministère, de M. Darwin Satherstrom, chef des Affaires tarifaires internationales au ministère, de M. Hank Giles, sous-ministre adjoint, Opérations Douanières, Revenu Canada; de M. Mike Jordan, directeur, Division des valeurs, Programmes tarifaires, Revenu Canada, et de M. Fred Light, directeur du Groupe de travail sur les opération postales à la direction des Opérations douanières de Revenu Canada.

J'ai une brève déclaration liminaire que je lirai avant de répondre à vos questions.

Le projet de loi C-74 permettra d'appliquer deux mesures annoncées par le gouvernement. Il propose différents amendements à la Loi sur les douanes, au Tarif des douanes et à la Loi sur la taxe d'accise.

La première mesure se rapporte à l'avis des voies et moyens déposé à la Chambre le 24 mars et qui vise à modifier la législation en matière de douane afin de rendre les dispositions concernant les pénalités et les intérêts plus conformes aux autres lois appliquées par Douanes et Accise.

Les mesures ne touchent pas la vaste majorité des importateurs canadiens qui se conforment aux exigences en matière de délais, de comptabilité et de paiements des droits et taxes. Elle visent à assurer qu'il ne soit pas financièrement intéressant de retarder délibérément le paiement de ces droits et taxes et de bénéficier ainsi de taux d'intérêt avantageux.

La loi prévoit donc des pénalités en cas de retard et des taux d'intérêt qui s'alignent sur la législation fédérale en matière de paiements en retard.

La deuxième disposition applique les changements au système en ce qui concerne l'importation de colis. Elle modifie la Loi sur la taxe d'accise pour ramener de 40$ à 20$ le seuil actuel d'exemption de taxe. Si ce projet de loi est adopté, l'étape suivante sera de modifier le décret de remise concernant le courrier et les messageries afin de ramener le seuil d'exemption de taxe à 20$.

[*Text*]

These measures respond to representations from Canadian mail order firms and retailers who sell similar goods on a duty and tax paid basis and have asked to be placed on an equal footing with their foreign competitors.

Since the lowering of the threshold would increase the number of parcels required to be processed, the bill would authorize Customs and Excise to enter into an agreement with Canada Post Corporation to collect duties and taxes on imported parcels. Canada Post would collect a $5 handling fee for each such parcel.

• 1540

The bill would also allow for foreign mail order firms to register and collect duties and taxes on behalf of the government. Goods shipped by firms that pre-register would not be subject to the $5 handling fee since Canada Post would not be collecting the duties and taxes.

Finally, the bill would also increase the exemption for gifts from $40 to $60. This also responds to ongoing representations from Canadians that the exemption limit for gifts is out of date.

That's the opening statement, Mr. Chairman. My colleagues and I would be pleased to answer any questions that you may have.

The Chairman: I think the bill itself is fairly straightforward. I have Mr. Boudria's hand up already, so maybe I'll let him go first.

Mr. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell): Thank you, Mr. Chairman. I have a couple of questions.

First, is there not a fear that the exemption for gifts from $40 to $60 will cause someone to devise a loophole to compensate for the loophole they have lost, under the losses they are going to be incurring in the other amendment? In other words, someone will cook up a great scheme of ordering themselves gifts from the United States, or find a way of sending money to a third party who would then purchase it and declare it a gift. Have you looked at that, and are you concerned about the possibility of that somehow happening to compensate for the other loss?

Mr. Popoff: The gift provision, the move from $40 to $60, as I mentioned in the opening statement, is a response to requests. Is there a possibility of people splitting or looking for ways to get it? I guess that one can always imagine people would look for imaginative ways to put together a transaction. My recollection is that Customs would be looking at individual transactions to see where they are coming from and who exactly is sending it. Most parcels, as we understand it, come from a limited number of mailing sources. I don't know if revenue has additional thoughts to give on that.

Mr. Hank Giles (Assistant Deputy Minister, Customs Operations Branch, Revenue Canada): The only thing we could add is that we haven't had problems under the old system of $40. I realize our amounts are changing.

[*Translation*]

De telles dispositions tiennent compte des doléances des firmes et des détaillants canadiens de vente par correspondence qui vendent leurs produits avec frais et droits de douane et qui doivent faire face à la concurrence étrangère. De cette façon, les Canadiens et les étrangers seraient assujettis au même régime.

Étant donné que l'abaissement du seuil augmenterait le nombre de colis qui devraient être traités, le projet de loi autoriserait Douanes et Accise à conclure une entente avec la Société canadienne des postes pour percevoir les droits et taxes sur les colis importés. Postes Canada percevrait des frais de manutention de 5$ sur chaque colis.

Le projet de loi permettrait également aux entreprises étrangères de vente par correspondance de s'incorporer et de percevoir des droits et des taxes pour le compte du gouvernement. Les marchandises expédiées par des entreprises préalablement incorporées ne seraient pas assujetties aux frais de manutention de 5$, car Postes Canada ne percevrait pas ces droits et taxes.

Enfin, le projet de loi augmenterait également l'exemption relative aux cadeaux, en la faisant passer de 40$ à 60$. Par cette mesure, le législateur répond aux doléances de Canadiens qui estiment que la limite pour l'exemption de cadeaux est dépassée.

J'en ai terminé, monsieur le président. Mes collègues et moi-même sommes diposés à répondre à vos questions.

Le président: Je crois que le projet de loi est assez clair. M. Boudria a déjà levé la main, et je vais donc lui passer la parole en premier.

M. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell): Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions.

Tout d'abord, ne peut-on pas craindre qu'à cause de l'exemption relative aux cadeaux, qui passe de 40$ à 60$, on puisse concevoir une échappatoire pour remplacer celle qu'on a perdue, afin de compenser les pertes qu'on va subir à la suite de l'autre amendement? Autrement dit, quelqu'un peut concocter un stratagème pour se commander des cadeaux des États-Unis, ou trouver un moyen d'envoyer de l'argent à un tiers, qui achèterait les articles et les déclarerait comme étant des cadeaux. Avez-vous envisagé cette possibilité et craignez-vous qu'on le fasse pour compenser l'autre perte?

M. Popoff: Comme je l'ai dit dans ma déclaration d'ouverture, en faisant passer l'exemption relative aux cadeaux de 40$ à 60$, nous répondons à des doléances. Est-il possible de diviser les envois ou de chercher des moyens de contourner la loi? C'est tout à fait possible que certains cherchent des moyens originaux de le faire. Sauf erreur, les douanes examinent chaque transaction pour déterminer l'origine de l'expéditeur exact des colis. Je crois savoir que la plupart des envois proviennent d'un nombre restreint d'expéditeurs. Je ne sais pas si les représentants de Revenu Canada ont quelque chose à ajouter.

M. Hank Giles (sous-ministre adjoint, Direction des opérations douanières, Revenu Canada): Tout ce que je peux ajouter, c'est que nous n'avons pas eu de problèmes avec l'ancienne exemption de 40$. Je me rends compte que nos montants sont en train de changer.

[*Texte*]

Mr. Boudria: Yes, but there was another loophole that was better.

Mr. Giles: Yes.

Mr. Boudria: Okay, you're eliminating it.

Mr. Giles: We're eliminating it, but on the other hand, gifts must be between individuals. There are a few rules here. They can't be from a company or anything like that. We can monitor where gifts are going. We know there is a season for gifts, and most of the complaints we've had come at Christmas or during June when there are a lot of weddings and that sort of thing. We think we can monitor them. We think we can handle the $60. Will you add something to that, Fred?

Mr. Fred Light (Director, Postal Task Force, Commercial Operations, Customs Branch, Revenue Canada): Yes, we intend to do increased examinations with the new postal program, and we will be specifically examining the gift declarations to make certain there isn't a change in behaviour.

Mr. Boudria: You have indicated, I believe it was in your opening statement, that this was as a result of consumer pressure, representations from Canadians. How many representations have you received?

Mr. Popoff: In terms of the government as a total, it runs in the neighbourhood of 450 or so a year between the two departments.

Mr. Boudria: Mr. Chairman, I am not convinced, not at all.

I want to change gears now to the other issue, the shopping one, the reduction from $40 to $20. What was it originally, when it was changed three years ago or so?

Mr. Giles: When it went to $40?

Mr. Boudria: Yes.

Mr. Giles: We didn't have one, it was a $1.

Mr. Boudria: It was a $1.

Mr. Giles: Technically.

Mr. Boudria: Now you brought it up to $40, or the government did. This isn't meant to be a reflection upon anyone here personally. It was brought up to $40. Now it is reduced to $20. I am still very concerned for a number of types of businesses. Let me give you the example of hand tools, most of which sell for under $20 a unit or can easily be packaged for under $20. You can sell a whole ratchet set, complete, simply because every single socket is worth less than $20.

• 1545

You know that right now the $40 rule is being bent out of shape like crazy, particularly by an organization that operates out of Windsor, has a post office box in Canada, has someone crossing the bridge every day, picking up the mail,

[*Traduction*]

M. Boudria: Oui, mais il y avait une autre échappatoire qui était meilleure.

M. Giles: En effet.

M. Boudria: Bon, vous la supprimez.

M. Giles: Nous la supprimons, mais, il faut dire que les cadeaux s'échangent entre des personnes. Il existe quelques règles à cet effet. Par exemple, une entreprise ne peut pas envoyer de cadeaux. Nous pouvons en contrôler la destination. Nous savons qu'il y a une saison pour les cadeaux, et la plupart des plaintes que nous avons reçues nous parviennent à Noël ou en juin, quand il y a beaucoup de mariages et de cérémonies de ce genre. Nous pouvons les contrôler. Nous pouvons également faire respecter la limite de 60$. Avez-vous quelque chose à ajouter, Fred?

M. Fred Light (directeur, Groupe de travail sur les opérations postales, Opérations commerciales, Direction des douanes, Revenu Canada): Oui, dans le cadre du nouveau programme postal, nous allons multiplier les contrôles, et, en particulier, nous allons examiner les déclarations de cadeaux pour nous assurer qu'il n'y a pas de changement de comportement.

M. Boudria: Vous avez dit, dans votre déclaration d'ouverture je crois, que cela découlait des pressions des consommateurs canadiens. Combien de requêtes avez-vous reçues?

M. Popoff: En ce qui concerne le gouvernement dans l'ensemble, environ 450 par année entre les deux ministères.

M. Boudria: Monsieur le président, je n'en suis pas convaincu; pas du tout.

Passons maintenant à la question du magasinage, et à la réduction de 40$ à 20$. Quel était d'abord le montant, avant qu'on ne le modifie il y a environ trois ans?

M. Giles: Pour le faire passer à 40$?

M. Boudria: Oui.

M. Giles: Il n'y en avait pas; c'était 1$.

M. Boudria: Un dollar?

M. Giles: Techniquement parlant.

M. Boudria: Maintenant, vous l'avez fait passer à 40$, ou plutôt le gouvernement. Je ne veux pas offenser qui que ce soit ici. On l'a fait passer à 40$, pour le ramener maintenant à 20$. Je me demande toujours quelles en seront les conséquences pour un certain nombre d'entreprises. Prenons par exemple les outils à main, dont la plupart coûtent moins de 20$ l'unité, ou qu'on peut emballer pour moins de 20$. On peut vendre tout un jeu de clés à rochet, tout simplement parce que chaque douille coûte moins de 20$

Vous savez qu'à l'heure actuelle, la règle des 40$ est bafouée comme ce n'est pas possible, notamment par une entreprise établie à Windsor, qui a un casier postal au Canada, qui envoie chaque jour quelqu'un de l'autre côté de

[*Text*]

bringing it in the United States and shipping it in small bags so that every order is under $40. You know of that outfit. The same thing can still very realistically exist under $20. It can't exist for $5 or $1; that is just not practical. But for $20...

I just happen to have a copy of a magazine known as *Borderline*. I have an ad here of an industry that has established itself immediately across the Canada-U.S. border. It has a how-to magazine to cross-border shop in the U.S. I give you the example here of the Can-Am Sport Centre in Watertown, New York, where you can buy all the fishing lures you want. They have a Garcia tracer fishing rod for $18. Of course you buy a fishing rod and all kinds of lures. They'll be sent to you in three or four different bags. That is the same thing, because that $20 is not low enough. That's the remark I made in the House of Commons the other day.

Furthermore, there is the whole book industry. To buy books over $20, they had better be very expensive books, particularly in the United States, where they produce them in such very large numbers, thereby reducing the unit cost. There are all kinds of other industries where the $20 loophole is going to be not as attractive as the $40 one, but still juicy enough to make it a worthwhile proposition to send all kinds of stuff in individual so-called padded shipping envelopes.

Are you not concerned that the $20 is not the right amount, that it should be considerably lower? That rule wasn't made to accommodate cross-border shopping by mail. That's not what it was made for.

Mr. Popoff: The $20 rule.

Mr. Boudria: Or the $40 rule.

Mr. Popoff: Nor the $40 rule. I think that's exactly right. The $20 was chosen partly because it's directly comparable to the $20 exemption for a 24-hour stay. That's one element. The second element is just the trade-off between administrative efficiency. How many parcels can you fully examine, collect a small amount of taxes on, versus the loophole that you're pointing to, if one can call it that, or versus the exemption that you're pointing to. The purpose of originally going to $40 was simply a large number of parcels that had to be handled, how much staff you needed to do that, and how many items would not get handled because you're overwhelmed by small-volume parcels. We've gone past that.

You raise the point about splitting parcels. I guess it's possible, if you order a fishing rod, to send it in for $18 and a fishing lure for $3, or whatever they are, and another one for $5.

Mr. Boudria: All hand tools as well.

Mr. Popoff: Hand tools, if you send them in individually. There are, of course, handling and shipping costs and whatever other costs on a per-parcel basis that would make some of that uneconomic. It may not make all of it uneconomic, but it would make some of it uneconomic.

[*Translation*]

la frontière, pour aller chercher le courrier, le ramener aux États-Unis, et expédier ensuite les commandes en petits paquets, de manière à ce que la valeur de chaque commande ne dépasse pas 40$. Vous savez de quoi je parle. Le même petit stratagème peut tout aussi bien être possible avec une limite de 20$. Mais ce ne le serait pas à 5$ ou 1$. Mais, à 20$...

J'ai devant moi une revue qui s'appelle *Borderline*. Il y a, dans cette revue, une annonce publicitaire d'une entreprise qui s'est installée juste de l'autre côté de la frontière. Elle a une revue qui dit comment magasiner aux États-Unis. Je vous donne l'exemple du CanAm Sports Centre, à Watertown, dans l'État de New York, où l'on peut trouver tous les leurres que l'on veut. Il y a entre autre une canne à pêche Garcia, que l'on peut acheter pour 18$. Évidemment, on n'achète pas qu'une canne à pêche. On achète aussi des leurres. Ces leurres sont expédiés dans trois ou quatre sacs. C'est du pareil au même, car une limite de 20$, ce n'est pas assez bas. Je l'ai d'ailleurs dit, l'autre jour, à la Chambre des communes.

En outre, il y a aussi le secteur du livre. Un livre qui se vend plus de 20$, aux États-Unis, c'est drôlement cher, quand on sait qu'aux États-Unis, on produit des livres en si grandes quantités que leur prix unitaire est de beaucoup réduit. Il y a bien d'autres secteurs pour lesquels la limite de 20$ ne sera pas aussi attrayante que l'était celle de 40$, mais elle sera quand même suffisamment intéressante pour qu'il vaille la peine d'expédier des commandes dans plusieurs petites enveloppes matelassées.

Ne craignez-vous pas que la limite de 20$ soit encore trop élevée? Cette règle n'a pas été conçue pour faciliter les achats par correspondance poste de l'autre côté de la frontière. Ce n'était pas du tout l'intention.

M. Popoff: La règle fixant la limite à 20$?

M. Boudria: Ou à 40$, oui.

M. Popoff: Pas plus la règle fixant la limite à 40$. Vous avez tout à fait raison. Si l'on a fixé le montant à 20$, c'est en partie parce que cela se compare à l'exemption de 20$ accordée pour un séjour de 24 heures aux États-Unis. C'est l'un des éléments. La deuxième raison, c'est une question d'efficacité administrative. Combien de colis peut-on se permettre d'examiner vraiment, et sur combien de petits colis peut-on se permettre de percevoir des droits de douane, plutôt que de permettre cette échappatoire, si vous voulez l'appeler ainsi, ou cette exemption qui est accordée. La limite de 40$ avait été fixée après que l'on se soit demandé combien de petits colis une telle limite allait nous obliger à traiter, combien de personnes il faudrait pour le faire et combien de colis ne seraient tout simplement pas examinés en raison du trop grand nombre de petits colis. Nous avons maintenant dépassé cela.

Vous avez mentionné la possibilité que des commandes soient fractionnées. Je suppose qu'il est possible d'expédier une canne à pêche, pour 18$, et un autre sac contenant un leurre, pour 3$, et encore un autre, pour 5$.

M. Boudria: Et, c'est possible aussi pour tous les outils à main.

M. Popoff: Oui, s'ils sont expédiés individuellement. Mais, il y a évidemment des frais de manutention et d'expédition, et tous les autres frais qui peuvent être perçus sur chaque colis, qui rendrait la chose peu rentable, vraiment, peut-être pas complètement, mais en partie, en tout cas.

[*Texte*]

It really is, I think, a trade-off between what you really want to capture and just what volume of parcels you are trying to examine in that very detailed way that it would require if you went down to $5 or $1.

Mr. Boudria: There's a mail order house in my riding. In 1990 it employed 165 people. There are now 52 of them left. They've all lost their jobs as a result of the previous loophole or exemption that was created. They didn't have any of those problems before, and now we're only partially plugging it. It's going to be better, there's no doubt about it. You have this $5 surcharge which takes away from the attractiveness.

The Chairman: It takes away the margin.

Mr. Boudria: Yes, it does. You're absolutely right, Mr. Chairman, but is it not true that the administrative surcharge in the United States is $10, not $5?

Mr. Popoff: I believe the U.S. rate is $8.25.

Mr. Boudria: Is that not $10 Canadian?

Mr. Popoff: The dollar did well today, I'm told.

Mr. Boudria: All right. So you have a $5 administrative surcharge and the Americans, in order to avoid the same problem, even if it doesn't exist, have a $10 administrative surcharge or $9.93, or whatever it is in Canadian funds.

• 1550

Again, I really question why we didn't go all the way with this thing. It's not that I'm disagreeing with what is proposed, because I spoke in favour of the bill in the House and I'm here to support it, but I'm wondering why we didn't fully plug it up the three different ways. One, we should have left the gift exemption the way it was. Two, the $40 exemption for purchases should have been reduced to a nominal cost, like $5 or something. Three, the surcharge or the administrative fee should have been made exactly the same as the U.S. has theirs, which would have been to make it double what we have made it under this bill.

Mr. Popoff: Again, if I can just run through it quickly, the gift charge, or the gift exemption if you like, is different because it's viewed as an unsolicited gift. Now, you make the case of someone looking for a way to start soliciting gifts or starting to parcel purchases and treat them as gifts, which we'll have to rely on the administrative mechanisms to stop.

Mr. Boudria: But it'll require another amendment to the act, and it took us three years after I first raised it in the House of Commons—I was the first MP to raise it in the House—to get this particular loophole fixed. If we don't take advantage of this particular process that we have now, how are we to know it's not going to take three years to fix it up again?

Mr. Popoff: You're anticipating a problem on the gift side that I guess is certainly possible—

[*Traduction*]

Pour ce qui est de la possibilité de fixer la limite à 5$, ou 1$, je pense qu'il faut évaluer ce que l'on a vraiment l'intention de récupérer et la quantité de colis que l'on est prêt à examiner d'une façon très détaillée.

M. Boudria: Il y a une entreprise de vente par correspondance dans ma circonscription. En 1990, elle faisait travailler 165 personnes. Il ne reste plus aujourd'hui que 52 employés. Ils ont tous perdu leur emploi en raison de la limite qui avait été fixée ou de l'exemption qui était accordée. Ces problèmes n'existaient pas auparavant, et aujourd'hui, nous ne faisons que boucher partiellement ce trou dans la loi. Il ne fait aucun doute que c'est là une amélioration. Il y a en outre cette surtaxe de 5$ qui rend la chose moins attrayante.

Le président: Oui, elle élimine l'avantage possible.

M. Boudria: Oui, en effet. Vous avez tout à fait raison, monsieur le président, mais la surtaxe administrative, aux États-Unis, n'est-elle pas de 10$, et non pas 5$?

M. Popoff: Je pense qu'elle est de 8,25$, aux États-Unis.

M. Boudria: Donc, 10$ canadiens.

M. Popoff: On m'a dit que le dollar a bien fait aujourd'hui.

M. Boudria: Très bien. Donc, nous imposons une surtaxe administrative de 5$, et les Américains, de leur côté, afin d'éviter le problème, même s'ils ne sont pas vraiment lésés, imposent une surtaxe administrative de 10$, ou de 9,93$, comme vous voudrez, en argent canadien.

Encore une fois, je me demande vraiment pourquoi nous ne pas allés jusqu'au bout. Ce n'est pas que je suis contre ce qui est proposé, car je me suis prononcé en faveur du projet de loi, à la Chambre, et je suis ici aujourd'hui pour l'appuyer, mais je me demande pourquoi nous n'avons pas bouché complètement tous les trous. Premièrement, nous aurions dû maintenir l'exemption pour les cadeaux à son niveau actuel. Deuxièmement, nous aurions dû réduire la limite actuelle de 40$ à quelque chose comme 5$, ou peut-être encore moins. Troisièmement, il aurait fallu imposer exactement la même surtaxe ou les mêmes frais administratifs qu'aux États-Unis, ce qui aurait signifié le double de ce qui est prévu actuellement dans le projet de loi.

M. Popoff: Si vous me permettez de revoir un peu tout cela avec vous, brièvement... l'exemption pour les cadeaux a été modifiée, parce que l'on considère qu'il s'agit d'un cadeau non sollicité. Mais, vous dites que quelqu'un pourra vouloir solliciter des cadeaux ou acheter des choses, et les faire bénéficier du traitement réservé aux cadeaux. Cela devra être contrôlé par les dispositifs administratifs dont nous disposons.

M. Boudria: Mais, il va falloir modifier encore une fois la loi, et il a fallu trois ans, après que j'ai soulevé la question à la Chambre pour la première fois—car j'ai été le premier député à le faire—pour éliminer cette échappatoire. Si nous ne profitons pas de l'occasion que nous avons de le faire aujourd'hui, qui nous dit qu'il ne faudra pas attendre encore trois ans pour que cela revienne finalement sur le tapis?

M. Popoff: Vous entrevoyez le problème, relativement à l'exemption accordée pour les cadeaux, qui peut sûrement se produire, je suppose...

[*Text*]

Mr. Boudria: Well, the last time you tinkered with it, look what happened.

Mr. Popoff: We hope we're tinkering with it this time in an effort to ensure that it works well.

Mr. Boudria: Anyway, I'll let others ask questions, Mr. Chairman.

Mr. Giles: It's not easy to answer those complaints when we get them. Can't I send my son a gift from Canada? He's getting married. Here's the Christmas gift we send every year; it's only worth $45, and you the government want $2.50 or $4, or whatever it is. This is the kind of stuff we got letter after letter.

Mr. Boudria: Yes, but the answer is quite simple: sir or madam, if you are buying this article in Canada, you would pay the customs that are on it, you would pay the GST, and you would pay the provincial sales tax. When I go shopping in Cornwall, Ontario—

Mr. Giles: Right.

Mr. Boudria: —in my riding, or near my riding, no one says, oh, this purchase is under $40, so you don't have to pay GST. Everyone has to pay his share. If a store owner in my riding said, oh, I'm not collecting GST today, it's not worth it, you'd throw him in jail. But you're doing it to yourselves. You're allowing yourselves an exemption that you won't give to the corner store owner of my riding, and that's not fair. That's the answer you have to give to that mother-in-law in the U.S. who sends a parcel.

Mr. Giles: Well, we did check with the U.S. regarding their exemption, we checked with Great Britain, we looked at Australia, we looked at France. They're all just about the same. Roughly, can you give a normal gift to a family without having any duties on it? And I guess that's what we did. You're saying we went too high.

Mr. Boudria: Yes. I predict what will happen if it's left that way, too.

Mr. Giles: I hope not.

The Chairman: I think the big difference here is that since they will be sent by individuals rather than businesses, it'll make a big difference. I mean, if businesses are sending them in volume that's a totally different screening system in the post office. It's highly unlikely that people in Canada are going to organize too often that their mother-in-law sends them a gift, I suppose, especially since they still have to pay the $5 fee to. . .not in this case, okay, but postage and things.

Mr. Boudria: It's not there.

The Chairman: Yes.

[*Translation*]

M. Boudria: La dernière fois que vous avez joué avec cela, vous avez vu ce qui s'est produit.

M. Popoff: Nous espérons que cette fois-là, tout fonctionnera bien.

M. Boudria: Quoi qu'il en soit, je vais permettre à d'autres membres du comité d'interroger les témoins, monsieur le président.

M. Giles: Il n'est pas facile de répondre à ces plaintes, vous savez. Est-ce que je ne peux pas envoyer un cadeau à mon garçon, qui est aux États-Unis? Il se marie bientôt. Voici le cadeau de Noël que nous envoyons chaque année; sa valeur n'est que de 45$, mais vous, le gouvernement, vous voulez m'arracher 2,50$ ou 4$, ou quelque montant que ce soit. C'est le genre de plainte que nous recevons constamment.

M. Boudria: D'accord, mais la réponse est fort simple: monsieur ou madame, si vous achetiez cet article au Canada, vous acquitteriez des droits de douane, vous paieriez la TPS, ainsi que la taxe de vente provinciale. Quand je vais magasiner à Cornwall, en Ontario. . .

M. Giles: Vous avez raison.

M. Boudria: . . .dans ma circonscription, ou près de ma circonscription, aucun commerçant ne m'a dit qu'étant donné que cet achat est de moins de 40$, je n'ai pas de TPS à payer. Tout le monde doit faire sa part. Si un commerçant de ma circonscription ose dire un jour qu'il n'a pas l'intention de percevoir la TPS, parce que cela n'en vaut pas la peine, vous le jetteriez en prison. Mais, c'est bel et bien ce que vous faites. Vous vous accordez une exemption que vous refusez aux commerçants de ma circonscription, et c'est injuste. Voilà la réponse que vous devrez donner à cette belle-mère qui envoie un colis aux États-Unis.

M. Giles: Nous avons vérifié auprès des États-Unis, au sujet de l'exemption qu'ils accordent, et nous l'avons fait aussi avec la Grande-Bretagne, l'Australie et la France. Les exemptions sont à peu près partout les mêmes. En gros, peut-on donner un cadeau normal à un membre de sa famille sans avoir à acquitter des droits de douane sur sa valeur? Je pense que c'est ce que nous permettons, en réalité. Vous trouvez que nous sommes allés trop loin.

M. Boudria: Oui. Et, je prédis aussi ce qui va arriver si l'on ne modifie pas cette exemption.

M. Giles: J'espère que vous vous trompez.

Le président: La différence importante, ici, c'est que ce sera des particuliers qui enverront ces colis, et non pas des entreprises. Cela fait une grande différence. Si c'était des entreprises qui expédiaient de tels colis en grande quantité, il faudrait un autre système de tamisage à la Société canadienne des postes. Je ne pense pas qu'un grand nombre de Canadiens s'entendront avec leur belle-mère pour qu'elle leur fasse parvenir un cadeau, je suppose, d'autant plus qu'il faudra dorénavant payer ces frais de 4$ à la. . . dans ce cas précis, d'accord, mais il y a quand même des frais d'envoi et de manutention. . .

M. Boudria: Ce n'est pas le cas.

Le président: Oui.

[*Texte*]

Mr. Boudria: There's no disincentive this time.

Mr. Blaikie (Winnipeg Transcona): What are your expectations in terms of how effective this will be in reducing the kind of cross-border shopping you're targeting here? Personally, I think this whole thing—and I said so in the House—is treating the symptom rather than the disease, the disease being the GST. But that's beyond your purview. What are your predictions with respect to the effect this will have?

Mr. Popoff: In terms of the flow of cross-border parcels?

Mr. Blaikie: There must be something you're trying to stop. Do you expect to cut it by 20% or 50% or. . .?

• 1555

Mr. Popoff: There clearly are a large number of parcels in the $20 to $40 range or around the $40 range that now would be much less attractive. The reason they are less attractive is, as Mr. Boudria pointed out, that if you buy that article in Canada you pay GST, PST and tariff, if there is one. So that would happen in this case.

It is hard to tell exactly what impact this will have. Are people buying these things there because they don't have to pay taxes or because it is the only place they can find it? We have had a cross-border shopping report from—is it Ernst & Young—that just—

Mr. Blaikie: If it is the only place they can find it, then it shouldn't affect it; there shouldn't be any Canadian—

Mr. Popoff: It wouldn't affect the Canadian as much, but at the very least—

Mr. Blaikie: But you must have some criteria by which, a year from now, you will be able to say that it worked or it didn't work.

Mr. Popoff: One would look at the volume of parcels coming across in that price range to see exactly what is happening, to see if Canadian merchants who felt they were at a disadvantage are in a better situation than they were a year before.

The Chairman: You say, in that price range. This relates back to Mr. Boudria's question: is the predominant price range in the $20 to $40 category? In other words, what volume do you have now between $1 and $20 compared to $20 and $40?

Mr. Light: At the moment we have a total of 30 million parcels coming in, and 5 million are between $20 and $40.

Mr. Blaikie: I don't have any more questions.

The Chairman: I slightly overheard your conversation. Do you need a little more time to get organized or can we proceed here?

Mr. Boudria: I don't know whether your intention, Mr. Chairman, is to move to clause by clause of the bill today. I would hope not. I don't want to delay it. You can have the meeting tomorrow, but I do have amendments to propose. I

[*Traduction*]

M. Boudria: Il n'y a aucun élément de dissuasion dans un tel cas.

M. Blaikie (Winnipeg Transcona): Dans quelle mesure ce projet de loi permettra-t-il de réduire le magasinage transfrontalier que vous visez ici, selon vous? Personnellement, je pense—et je l'ai d'ailleurs dit à la Chambre—que l'on ne fait que s'attaquer aux symptômes plutôt qu'à la maladie, la maladie étant la TPS. Mais, cela n'est pas de votre ressort. Quelle sera l'efficacité de ce projet de loi, selon vous?

M. Popoff: Pour endiguer le flot des colis qui traversent la frontière?

M. Blaikie: Il doit bien y avoir quelque chose que vous essayez d'arrêter. Pensez-vous arriver à le réduire de 20 p. 100, 50 p. 100, ou davantage. . .?

M. Popoff: Il est évident que désormais il sera beaucoup moins intéressant de se faire envoyer ces colis d'une valeur de 20$ à 40$ pour la simple raison, qu'il faudra payer la TPS, la TVP et les droits de douane, s'il y en a.

Il est difficile d'en mesurer exactement l'impact. Le public achète-t-il ces articles aux États-Unis parce qu'il n'y a pas à payer de taxe ou parce qu'ils ne peuvent pas les trouver au Canada? Nous avons reçu un rapport sur le magasinage transfrontalier de—Ernst & Young?—qui montre. . .

M. Blaikie: Si ces articles sont introuvables au Canada, cela ne devrait pas avoir d'impact sur l'économie canadienne. . .

M. Popoff: Pas de gros impact, mais quand même. . .

M. Blaikie: Vous devez bien avoir des critères vous permettant de dire dans un an si cette mesure s'est avérée positive ou négative.

M. Popoff: Il faudrait évaluer la quantité de colis expédiés dans cette catégorie de prix pour avoir une idée exacte de la situation et vérifier si les commerçants canadiens qui se plaignaient d'être désavantagés ne se plaignent plus.

Le président: Vous dites, dans cette catégorie de prix. Cela nous ramène à la question de M. Boudria: est-ce que la fourchette prédominante de prix se trouve vraiment dans la catégorie des colis de 20$ à 40$? En d'autres termes, quel est actuellement le volume pour les colis d'une valeur de 1 à 20$ par rapport aux colis d'une valeur de 20$ à 40$?

M. Light: À l'heure actuelle, nous recevons un total de 30 millions de colis et 5 millions d'entre eux sont d'une valeur de 20$ à 40$.

M. Blaikie: Je n'ai pas d'autres questions.

Le président: J'ai entendu une petite partie de votre conversation. Avez-vous besoin d'un peu plus de temps pour vous organiser ou pouvons-nous commencer maintenant?

M. Boudria: Je ne sais, monsieur le président, si votre intention est de passer à l'étude article par article aujourd'hui. J'espère que non. Je ne veux pas retarder le processus. Nous pourrions nous réunir de nouveau demain.

[*Text*]

also really suggest that some of us reflect upon the new loophole I predict we are creating. If we could at least not create a new incentive for people to abuse our laws, it wouldn't be half as bad. Thank God, we are starting to plug up the other one. I think we could plug it tighter.

Nevertheless, to create a new one or an opportunity for a new one at this time is self-defeating. I don't think our merchants can afford our taking a chance, and look what we did to them last time. Look what we did to them when we created this loophole three years ago, and here we are creating another one and saying, well, we got 350 letters, so we have to act on this.

I am convinced we are wrong, Mr. Chairman. As I said, no merchant in my riding is eligible not to charge any of the applicable taxes, duties and so on because mother-in-law bought a gift. They have to pay taxes like everyone else.

I have every sympathy, of course, with everyone who has to pay taxes, because they are high enough. But the minute some people are not paying their fair share, it means the rest of us are paying more, and it is usually the people who can afford it least, who can't take advantages like the ones who can afford to find a way of using them even more.

If we could have at least some time to review that, it is an important industry in Canada. The Direct Marketing Association was telling us in briefing notes only a few days ago that there are 200,000 Canadians working in that industry. We are not talking about small stuff here. We are talking about companies like McIntyre & Dodd in my riding, 165 people. We are talking about Sears; we are talking about all those companies. We are talking about companies that sell tools. We are talking about competition for a hardware store. We are talking about all of them.

I would hope we would not goof it up this time like we did as legislators last time we had a look at this particular issue. We really made a mess of it at the last go-around, and I can't see why we would want to plug one loophole partially and open up another one at the same time.

• 1600

Mr. Couture (Saint-Jean): If I understand it well, I know myself that in the United States and in Canada you cannot buy very much with a $20 threshold. We know what the costs of the goods are today. Naturally, moving down from $40 to $20 makes a lot of sense and brings us into a good playing field. I can understand your comments that, well, maybe it should be $18, maybe it should be $17. Maybe it should be $22; I don't know. Eventually, if we start to argue about the number of dollars to be used as a threshold... It's very difficult. I'd rather turn to the officials and say, all right, we've measured it properly, we've measured it the way it should be measured, and with that $20 we're right on it.

It's like the $5 handling charge. In the United States it is $8.25 U.S., which is really $10. It was compared with a lot of other countries. Again, $5 falls into an acceptable level. Naturally we can argue, and we may bring a lot of proof to

[*Translation*]

J'ai des amendements à proposer. J'aimerais aussi que certains parmi nous réfléchissent à la nouvelle faille que, d'après moi, cette mesure crée dans la loi. Si nous pouvions au moins ne pas encourager la population à violer les lois, ce serait déjà un demi-mal. Grâce à Dieu, cette mesure permet de commencer à boucher cette autre faille dans la loi. J'estime que nous pourrions la boucher complètement.

Quoi qu'il en soit, en créer une nouvelle ou le potentiel d'une nouvelle me semble tout à fait inopportun. Nos commerçants ne peuvent se permettre de nous laisser courir ce risque. Voyez ce que nous leur avons fait la dernière fois. Voyez ce que nous leur avons fait lorsque nous avons créé cette faille il y a trois ans, et nous voici en train d'en créer une autre sous prétexte que nous avons reçu 350 lettres qui nous le demandent.

Je suis convaincu que nous nous trompons, monsieur le président. Comme je l'ai dit tout à l'heure, aucun commerçant de ma circonscription ne peut se permettre de ne pas faire payer les taxes et les droits parce que c'est un cadeau acheté par la belle-mère. Comme tout le monde, ils doivent payer ces taxes.

Bien entendu, je peux comprendre qu'on puisse ne pas aimer payer de taxes, surtout qu'elles sont suffisamment élevées. Mais dès que certains ne paient pas leur juste part, ce sont les autres qui paient pour eux, et généralement ce sont ceux qui peuvent le moins se le permettre qui ne bénéficient pas des avantages de ceux qui peuvent trouver le moyen d'en tirer encore plus profit.

Si nous pouvions au moins y réfléchir encore un peu—c'est une industrie importante pour le Canada. Il y a encore quelques jours, l'Association canadienne du marketing direct nous a envoyé une note nous indiquant que cette industrie employait 200,000 Canadiens. Ce n'est pas rien. Il s'agit de compagnies comme McIntyre & Dodd dans ma circonscription, qui emploie 165 personnes. Il s'agit de compagnies comme Sears; il s'agit de toutes ces compagnies. Il s'agit de compagnies qui vendent des outils, de compagnies qui font concurrence aux quincailleries. C'est de toutes ces compagnies qu'il s'agit.

J'ose espérer que nous ne répéterons pas l'erreur que nous avons faite la dernière fois que nous avons essayé de régler cette question. Nous avons vraiment fait une bévue la dernière fois et je ne comprends pas pourquoi nous voudrions combler partiellement une faille et en ouvrir en même temps une autre.

M. Couture (Saint-Jean): Si je ne m'abuse, je sais personnellement qu'aux États-Unis et au Canada on ne trouve pas grand-chose à moins de 20$. Nous savons tous combien coûtent les choses aujourd'hui. Passer de 40$ à 20$ semble tout à fait logique et nous donne des chances égales. Je comprends très bien que vous demandiez pourquoi pas 18$, ou 17$. Pourquoi pas 22$; je ne sais pas. Nous n'arriverons jamais à nous mettre d'accord sur le chiffre le plus approprié... C'est trop difficile. Je préfère m'en remettre aux fonctionnaires qui me disent avoir fait tous les calculs et que c'est 20$ qu'il nous faut.

C'est comme ces frais de manutention fixés à 5$. Aux États-Unis, ces frais sont de 8.25$ U.S. ce qui en réalité fait 10$. Nous avons comparé à ce qui se fait dans beaucoup d'autres pays. Ce chiffre semble être tout à fait dans la

[*Texte*]

the table before the committee to justify that maybe the threshold should be $15, and we may try to believe that. But I would rather push the question back onto the officials and ask if the $20 is satisfactory. If it's there, probably it's because it is satisfactory.

The Chairman: Have you had any consultations with people in the industry who may have indicated to you whether or not they feel what we're doing here is acceptable? We contacted a couple of people about being witnesses, but they declined. They're not appearing. I presume you had some consultations.

Mr. Popoff: Yes, we have had, Mr. Chairman. Obviously members of the industry would prefer that threshold to be zero. It would reduce the parcels even more. The sense we have is that this is a helpful step to drive it forward. I have not had any indication that $20 is a magic number, or that $60 is a particularly troublesome number for gifts. I don't know if any of my colleagues have had different discussions. No one in the industry has said, look out, this is going to drive you in a difficult direction.

On the $60 point, there are still two points we should keep in mind. One is that they are person to person. That means the flood of mail order catalogues we've had in Canada in the last couple of years, or even more recently, would not be effective in generating the volume we've had in the last few months.

Second is to reiterate what my colleague Mr. Giles said. The $60 is roughly in line with the U.S., with the U.K., with France, with what other countries do for gifts.

The Chairman: Mr. Boudria, I'm not going to prevent you from putting your amendments, if you wish to do that. I had been going to proceed to clause by clause today, because based on the information I had from the clerk, we didn't have any witnesses and we didn't have anybody planning to put any amendments. But that's fine. There isn't any absolute urgency to this. We can put this off, come back, and presumably proceed through it with dispatch.

Mr. Boudria: As I say, I have no interest in delaying the bill, because we're plugging up one terrible loophole. So fine, if we can convene tomorrow at 9.30 a.m. or something like that—

Mr. Blaikie: We're going to have to wait until after the break.

The Chairman: We'll probably have to wait until after the break. We could do it probably on the first day or two after we return. That would probably be satisfactory for the House too, as I understand the order.

• 1605

Mr. Soetens (Ontario): Just as a caution, Mr. Chairman, this finance committee has a whole bunch of meetings scheduled for the first two weeks, and if you take time slots for this bill, you lose others. As the subcommittee chairman, I am not interested in losing my time slots. We've got a problem on timing, and we can't get a room tomorrow for a committee that should be meeting. We are having difficulty getting rooms, so I just caution you.

[*Traduction*]

norme. Bien entendu, nous pourrions invoquer toutes sortes d'arguments et de preuves pour justifier la fixation de ce seuil à 15$. Personnellement, je préfère renvoyer la question aux fonctionnaires et leur demander si ce seuil fixé à 20$ les satisfait. S'il a été fixé à 20$, c'est probablement parce que c'est satisfaisant.

Le président: Avez-vous consulté des représentants de l'industrie et vous ont-ils indiqué être satisfaits par vos propositions? Nous avons contacté quelques témoins potentiels mais ils ont décliné notre invitation. Je suppose que vous avez procédé à des consultations?

M. Popoff: Oui, monsieur le président. Il est évident que les membres de l'industrie préféreraient que ce seuil soit fixé à zéro. Il y aurait encore moins de colis de ce genre. Nous avons l'impression que cette mesure devrait permettre d'en réduire le nombre. Rien ne nous permet de penser que 20$ est un chiffre magique ou que 60$ est un chiffre particulièrement perturbant pour les cadeaux. Je ne sais si les discussions qu'ont eues nos collègues ont été différentes. Aucun représentant de l'industrie n'a prédit de difficulté.

Au sujet des 60$, il y a encore deux choses qu'il ne faudrait pas oublier. Premièrement, il s'agit d'envois de particulier à particulier. Ce qui veut dire que l'invasion de catalogues de vente par correspondance que nous subissons au Canada depuis un ou deux ans ne se répètera plus.

Deuxièmement, je tiens à répéter les propos de mon collègue, M. Giles. Dans les autres pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, par exemple, la limite pour les cadeaux est aussi fixée à environ 60$.

Le président: Monsieur Boudria, je ne vous empêcherai pas de proposer des amendements, si tel est votre souhait. Mon intention était de passer à l'étude article par article aujourd'hui car, selon les renseignements que m'avait donnés la greffière, nous n'avions pas de témoins et personne n'avait manifesté l'intention de proposer des amendements. Mais cela n'a pas d'importance. Il n'y a pas du tout d'urgence. Nous pouvons arrêter maintenant puis reprendre plus tard.

M. Boudria: Comme je l'ai déjà dit, je ne veux pas du tout retarder l'adoption de ce projet de loi car il nous permet de boucher une énorme faille. Si nous pouvions nous réunir demain à 9h30 ou à une autre heure...

M. Blaikie: Il faudra attendre la reprise des travaux.

Le président: Il faudra probablement attendre la reprise. Nous pourrions probablement nous y mettre le lendemain ou le surlendemain de notre retour. Selon mon interprétation de l'ordre de renvoi, cela ne devrait pas poser de problème non plus à la Chambre.

M. Soetens (Ontario): Un simple rappel, monsieur le président. Le Comité des finances a toute une série de réunions prévues pour les deux premières semaines et si vous consacrez des créneaux à ce projet de loi, ce sera aux dépens de ces autres réunions. En tant que président du sous-comité, je n'ai pas envie de perdre mes créneaux. Nous avons un problème de calendrier et nous ne pouvons pas avoir de salle pour demain. Les salles ne sont pas faciles à obtenir. Je vous préviens simplement.

[*Text*]

I understand the concern. If Mr. Boudria would be more comfortable with 15 minutes, the amendments he is talking about sound fairly easy to compose. If taking a 15-minute break will help, I have committed myself to being here anyway.

Mr. Boudria: Agreed. I don't want to be difficult, Mr. Chairman. I am only trying to ensure we don't make this thing only slightly better. I wish we would have another look at it, and my reason for asking for an overnight delay is in the hope some people in government themselves have a chance to look at it. But if we can't get a room tomorrow, I don't want to have the legislation delayed, because some of my constituents have been badly, badly damaged by the goof-up of the last amendment.

The Chairman: If that is acceptable, I will suspend the meeting for about 15 minutes, we will have a cup of coffee, and then reconvene.

• 1607

• 1618

The Chairman: All right, we can start again.

Clause 1 agreed to

Clause 2 agreed to on division

On clause 3

Mr. Soetens: I move that clause 3 of Bill C-74 be amended by striking out line 23 on page 5 and substituting the following therefor:

referred to in paragraph (a) or goods imported as mail, on

Mr. Boudria: Can you give us an explanation, please.

Mr. Soetens: It brings into line all those courier operations that weren't there before.

Mr. Boudria: Could some of the officials tell us about it?

Mr. Light: This amendment ensures that couriers who are importing parcels into Canada are required to report to us in writing the number of packages they have on their truck and the name and address, for example, of the importer and the exporter. These details would be done by regulation. During the drafting of the bill this was accidentally left out and we are reinserting it.

Mr. Boudria: What's the present provision? How does it work right now?

Mr. Light: Presently they are required to do that.

Mr. Boudria: So it's not a change. This is just restoring what should have been in the amendment to make it conform to what the original text says right now. Is that correct?

Mr. Light: That is correct.

The Chairman: It was a drafting error.

Amendment agreed to

[*Translation*]

Je comprends le problème. Si M. Boudria veut qu'on lui donne 15 minutes, les amendements qu'il propose semblent assez faciles à rédiger. Si une pause de 15 minutes peut l'aider, de toute façon j'avais prévu d'être ici cet après-midi.

M. Boudria: D'accord. Je ne veux pas créer de difficulté, monsieur le président. Je veux simplement améliorer la portée de cette mesure. J'aurais souhaité que nous y réfléchissions plus longuement, et si je demandais ce délai de 24 heures, c'était dans l'espoir que les représentants du gouvernement eux-mêmes aient la possibilité d'y réfléchir. Mais si nous ne pouvons avoir de salle demain, je ne tiens pas à ce que ce projet de loi soit retardé car certains de mes électeurs ont énormément souffert de notre dernière erreur.

Le président: Si cela vous convient, j'ajourne la séance pour environ 15 minutes. Buvons une tasse de café puis recommençons.

Le président: Très bien, nous pouvons recommencer.

L'article 1 est adopté

L'article 2 est adopté à la majorité

Article 3

M. Soetens: Je propose que l'article 3 du projet de loi C-74 soit modifié par substitution, à la ligne 24, page 5, de ce qui suit:

sées à l'alinéa a) ou importées comme courrier;

M. Boudria: Pouvez-vous nous donner une explication, s'il vous plaît.

M. Soetens: Désormais, les marchandises importées par messager devront elles aussi être déclarées.

M. Boudria: Les fonctionnaires pourraient-ils nous en dire un peu plus?

M. Light: Cet amendement oblige les services de messagerie qui importent des colis au Canada à nous déclarer par écrit le nombre de colis qui se trouvent dans leurs camions, ainsi que le nom et l'adresse, par exemple, de l'importateur et de l'exportateur. Les modalités seront contenues dans les règlements. C'est la réparation d'une omission accidentelle pendant la rédaction du projet de loi.

M. Boudria: Quelle est la disposition actuelle? Comment fonctionne actuellement le système?

M. Light: Ils ont actuellement cette obligation.

M. Boudria: Ce n'est donc pas un changement. C'est le simple rétablissement de ce qui aurait dû figurer dans cet amendement à la loi pour être conforme au texte actuel. N'est-ce pas?

M. Light: Oui.

Le président: C'est une erreur de rédaction.

L'amendement est adopté

[*Texte*]

Clause 3 as amended agreed to

Clauses 4 to 38 inclusive agreed to on division

• 1620

On clause 39

Mr. Boudria: Mr. Chairman, just so that our colleagues understand, clause 39 is the one that increases the gift exemption from $40 to $60. I have a couple of questions before we vote the clause down, if I may put it in the optimistic way.

The present $40 exemption, or for that matter the new $60 exemption, has been referred to in the speech of the parliamentary secretary in the House as applying to so-called unsolicited gifts. Could someone explain to us how the administration of that works? How does one know whether a gift is solicited or not, other than that it comes from an individual? I know you explained that part a moment ago.

Mr. Light: We open a number of gifts that arrive in Canada, and if we find an invoice from a company in the package we know it's not an unsolicited gift. Basically, when a package is sent from a individual to an individual and the declaration declares it as a gift, we basically accept that, except where we have evidence to the contrary. Since we sample parcels on a regular basis, if we find something that indicates it's not a gift we would then disallow the gift exemption.

Mr. Boudria: What is the penalty for disobeying?

Mr. Light: We would regularly assess the duties and taxes.

Mr. Boudria: In other words, say I'm a very creative entrepreneur, for instance, and I devise all kinds of great schemes for cross-border shopping and I'm up to a new challenge now, so I've got to devise a new one. You're saying that for someone publishing a catalogue on how to shop in the United States, it would not be possible to ship items via someone at the company rather than via the company itself. Would that constitute the exemption?

Mr. Light: I'm not sure I understand. Do you mind explaining that question again?

Mr. Boudria: All right. Say I own Can-Am Sport Centre on outer Washington Street, Watertown, New York, and I want to send some fishing rods into Canada. They could be ordered from me and then I have one of my employees send them, as opposed to me, the owner of the company, sending them, and then they are sent by an individual. Would they not be exempt under this gift provision?

Mr. Light: No, they would not. We would have to determine that this was taking place, and part of the new postal program is to substantially increase our examination of parcels arriving from foreign countries. One of the things we

[*Traduction*]

L'article 3 modifié est adopté

Les articles 4 à 38, inclusivement, sont adoptés à la majorité

Article 39

M. Boudria: Monsieur le président, de manière à ce que ce soit clair pour mes collègues, je dirai que l'article 39 est celui par lequel on fait passer de 40$ à 60$ l'exemption prévue pour les cadeaux. J'ai quelques questions à poser avant que nous ne rejetions l'article, si je peux me permettre d'être optimiste.

Le secrétaire parlementaire a déclaré à la Chambre, que la nouvelle exemption de 60$ s'applique aux cadeaux que l'on dit non sollicités. Quelqu'un peut-il nous expliquer comment on applique cela? Comment fait-on pour savoir qu'un cadeau est sollicité ou non, si ce n'est qu'il est envoyé par un particulier? Je sais que vous l'avez expliqué il y a quelques minutes.

M. Light: Nous ouvrons un certain nombre de cadeaux qui arrivent au Canada, et lorsque nous trouvons dans le colis une facture émise par une entreprise, nous savons alors qu'il ne s'agit pas d'un cadeau non sollicité. D'une manière générale, lorsqu'un colis est adressé à un particulier, et qu'il provient d'un autre particulier, et qu'il est déclaré comme étant un cadeau, nous le reconnaissons, sauf lorsque nous découvrons la preuve du contraire. Étant donné que nous procédons par échantillonnage, que nous ouvrons un certain nombre de colis de façon régulière, lorsque nous découvrons quelque chose qui indique qu'il ne s'agit pas d'un cadeau, nous refusons alors d'accorder l'exemption prévue pour les cadeaux.

M. Boudria: Et, quelle pénalité est alors imposée?

M. Light: Nous imposons les droits de douane et les taxes qui s'appliquent.

M. Boudria: Autrement dit, supposons que je sois un entrepreneur qui a beaucoup d'imagination, par exemple, et que j'invente toutes sortes de stratagèmes pour favoriser le magasinage transfrontalier, j'ai aujourd'hui un nouveau défi à relever, car je dois en inventer un autre. Vous soutenez qu'une entreprise qui publie un catalogue d'articles pouvant être achetés aux États-Unis ne pourrait pas expédier ses produits au nom d'un particulier travaillant pour l'entreprise plutôt qu'au nom de l'entreprise elle-même. Cela ne permettrait-il pas d'obtenir l'exemption?

M. Light: Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question. Voulez-vous la répéter?

M. Boudria: D'accord. Disons que je suis le propriétaire du Can-Am Sport Centre, sur la rue Washington, à Watertown, dans l'État de New York, et que je veux expédier des cannes à pêche au Canada. Je pourrais recevoir la commande, et faire envoyer les cannes à pêche au nom de l'un de mes employés, plutôt qu'au nom de l'entreprise, et elle serait ainsi expédiée par un particulier. Est-ce que l'exemption ne s'appliquerait pas dans un tel cas?

M. Light: Non. Il faudrait que nous constations la chose, et le nouveau programme postal est justement prévu pour permettre d'examiner un plus grand nombre de colis en provenance de pays étrangers. Nous examinons le contenu

[*Text*]

look for are the contents of the package, or invoices—items that would indicate that these goods are coming from companies as opposed to an individual. Often, for example, the presence of a letter would indicate that somebody has written to someone else.

The situation you're suggesting could happen, yes. Basically, our increased examination should identify where these practices are taking place. We are planning a program of identifying the companies that are doing this, writing to them and explaining the provisions of Canadian law, then taking whatever other enforcement action is necessary in the future.

Mr. Boudria: You say that other jurisdictions have the exemption at $60. Of course, the United States is not the country that has a cross-border shopping problem, we are. Among EEC countries there is a similar, roughly $60, exemption, if I heard that correctly.

Mr. Light: We understand that the exemption is larger between the EEC countries, but for packages going into the EEC countries, it's approximately $60 Canadian.

Mr. Boudria: Again, we're changing this exemption because 350 people complained about it. I would urge our colleagues not to lower the exemption, but to just leave it the way it is. The exemption is $40, so leave it alone.

• 1625

Can I ask for a recorded vote on this one?

The Chairman: Okay.

Mr. Boudria: Mr. Chairman, in order to make it easier on everyone, could I ask that we take the vote on clause 40 at the same time, to save us voting twice.

Mr. Couture: Sure.

Mr. Boudria: It is a consequential amendment.

The Chairman: We will do clause 39 and then we will just apply it to clause 40.

Mr. Boudria: Agreed.

The Chairman: Okay. The vote is on clause 39.

Clause 39 agreed to: yeas 4; nays 1

On clause 40

The Chairman: I presume there might be an inclination to apply the same vote to clause 40?

Mr. Boudria: Didn't I make that suggestion?

The Chairman: Okay.

Clause 40 agreed to: yeas 4; nays 1

Clause 41 agreed to

On clause 42

[*Translation*]

des colis, nous recherchons particulièrement les factures—des choses qui indiqueraient que ces produits viennent d'entreprises plutôt que de particuliers. La présence d'une lettre, par exemple, indique souvent qu'il s'agit d'un échange entre deux particuliers.

La situation que vous décrivez pourrait fort bien se produire, oui. Mais, les examens plus nombreux que nous allons effectuer devraient permettre de déceler les situations de ce genre. Nous avons l'intention d'instaurer un programme qui permettra d'identifier les entreprises qui le font, et de leur écrire afin de leur expliquer les dispositions de la loi canadienne. Nous prendrons ensuite toutes les mesures qui s'imposent pour faire respecter la loi, si cela est nécessaire.

M. Boudria: Vous dites que certains autres pays ont fixé leur exemption pour les cadeaux à 60$. Évidemment, ce ne sont pas les États-Unis qui ont un problème avec le magasinage transfrontalier, mais le Canada. Parmi les pays de la CCE, il y a une exemption analogue d'environ 60$ qui est prévue, si j'ai bien entendu.

M. Light: L'exemption est plus généreuse entre les pays de la CCE, mais pour les colis provenant de l'extérieur des pays faisant partie de la CCE, elle est d'environ 60$ canadiens.

M. Boudria: Encore une fois, nous modifions cette exemption parce que 350 personnes se sont plaintes. J'incite fortement nos collègues à ne pas relever l'exemption, à la laisser au niveau où elle se trouve à l'heure actuelle. Elle est actuellement de 40$, n'y touchons pas.

Puis-je demander que le vote se fasse par appel nominal, au sujet de cet article?

Le président: D'accord.

M. Boudria: Monsieur le président, pour faciliter les choses, puis-je demander que nous votions en même temps sur l'article 40, pour éviter d'avoir à voter deux fois?

M. Couture: Bien sûr.

M. Boudria: Il s'agit d'un amendement corrélatif.

Le président: Nous allons voter sur l'article 39, et le résultat s'appliquera aussi à l'article 40.

M. Boudria: D'accord.

Le président: Très bien. Nous nous prononçons donc sur l'article 39.

L'article 39 est adopté par 4 voix contre 1.

Article 40

Le président: Je suppose que le résultat est le même pour l'article 40?

M. Boudria: N'est-ce pas ce que j'ai suggéré?

Le président: D'accord.

L'article 40 est adopté par 4 voix contre 1.

L'article 41 est adopté.

Article 42

[*Texte*]

Mr. Boudria: Chairman. I move an amendment to clause 42, that clause 42 be amended by striking out line 7 on page 36 and substituting the following therefor:

215(1)(a) of the Act, is not more than $5.

and by striking out line 14 on page 36 and substituting the following therefor:

subsection (1), to "$5" shall be read as a

In other words, it is to change the reference from $20 to $5.

Remember that until about three or four years ago the exemption was zero; there was no exemption. We brought it up to $40 and we made a mess of things. We created a brand-new industry in the United States, the purpose of which was to dislodge our own merchants and our own mail order houses.

I have given you an example of the damage in my own constituency of over 120 jobs that were lost in one mail order house alone. That doesn't even take into account retailers and how much they have lost, and all the others. Many members here have constituencies right on the U.S. border.

Mr. Chairman, I want to quote here from a news release that I have received from the Canadian Direct Marketing Association. They are in favour of what the government is doing, but they don't think it goes far enough. First of all, they don't think—this is a sideline here, because there is no specific amendment to it, but this is the time to mention it, because we are on the last clause—that the handling fee of $5 is sufficient because it is basically half of what it is in the neighbouring jurisdiction; namely, the United States of America.

Furthermore, I just want to quote from what Kathleen Rowe of *Reader's Digest* says:

> "Much of the disparity between the U.S. and Canadian catalogue sales growth figures has emerged in the last five years and appears to be directly due to the remission policy," adds Kathleen Rowe of *Reader's Digest*, Chair of CDMA's Research Committee.

The policy of many people in direct marketing is as follows: that the remission order we had before was responsible for the growth of that industry in the U.S. and the subsequent loss of jobs in Canada. Now we are to a degree plugging up that loophole by changing the $40 to $20. I am not suggesting we make it zero—perhaps that's not practical—but make it a sufficiently low number to ensure that no one is going to do this any more as a business; $5, or something like that, will make darned sure. You are not going to send a $5 package on which there is $5 worth of administration fees in the post office. I can assure you, you're just not going to do it. It just doesn't work, and with $20 it is still debatable that there are many items in which it does work. Consider the saving in the GST, the duties, where there are still duties, plus the provincial sales tax; combine all of those things on a $20 purchase, and you could very well

[*Traduction*]

M. Boudria: Monsieur le président, je propose de modifier l'article 42 par substitution, à la ligne 8, page 36, de ce qui suit:

5$.

et par substitution, à la ligne 13, page 36, de ce qui suit:

conseil, la somme de 5$, à l'article 7 de

Autrement dit, il s'agit tout simplement de remplacer 20$ par 5$.

Souvenez-vous qu'il n'y a pas si longtemps, il n'y avait pas d'exemption. Il y a trois ou quatre ans, il n'y avait pas d'exemption. Nous avons introduit une exemption de 40$ et nous avons ouvert la boîte de Pandore. Nous avons créé une toute nouvelle industrie aux États-Unis, dont le but était de prendre la place de nos marchands et de nos entreprises de vente par correspondance au Canada.

Je vous ai donné l'exemple des 120 emplois, et même davantage, qui ont été perdus dans une seule entreprise de vente par correspondance, dans ma circonscription. Et que dire de tout ce qu'ont pu perdre les détaillants et tous nos autres commerçants. Il y a de nombreux députés, ici-même, dont les circonscriptions sont voisines des États-Unis.

Monsieur le président, permettez-moi de citer, en ce moment-ci, un communiqué que j'ai reçu de l'Association canadienne du marketing direct. L'association voit d'un bon oeil les mesures qu'entend prendre le gouvernement, mais elle est d'avis qu'elles ne vont pas suffisamment loin. Premièrement, elle ne croit pas—c'est peut-être un peu à côté de la question, car il n'y a pas d'amendement précis qui est proposé à cet égard, mais c'est le temps ou jamais de le mentionner, car nous en sommes rendus au dernier article—que des frais de manutention de 5$ sont suffisants, car ils ne représentent à peu près que la moitié de ceux qu'imposent nos voisins, les États-Unis d'Amérique.

Permettez-moi aussi de citer ce que dit Kathleen Rowe du *Reader's Digest*:

> C'est au cours des cinq dernières années qu'est apparue la plus grande partie de l'écart entre la croissance des ventes par catalogue aux États-Unis et la croissance des ventes par catalogue au Canada, et cette disparité semble directement liée à la politique de remise, ajoute Kathleen Rowe, du *Reader's Digest*, présidente du Comité de recherche de l'ACMD.

Pour bien des gens du domaine du marketing direct, c'est le décret de remise qui est le grand responsable de la croissance qu'a connu le secteur de la vente par catalogue aux États-Unis et de la perte d'emplois subséquente au Canada. Aujourd'hui, nous redressons en partie cette situation en ramenant la limite de 40$ à 20$. Je ne propose pas de la ramener à zéro, ce ne serait peut-être pas tellement pratique—mais réduisons-la de manière à ce que personne ne souhaite plus en faire une entreprise lucrative; à 5$, ou un montant de ce genre, ce serait sûrement efficace. On n'enverra pas par la poste ou par messager, un collier de 5$ sur lequel on paiera des frais postaux de 5$. Je peux vous assurer que personne ne le fera, car il n'y a aucun avantage, mais avec une limite de 20$, il y a de nombreux produits pour lesquels ce pourrait être rentable. Songez seulement au fait de ne pas avoir à payer la TPS, les droits de douane, là

[*Text*]

end up with a saving of $5 in various fees, if you follow what I am saying.

• 1630

Say you have an item on which there is still 15% duty—there is still the GST at 7%, and there is still the provincial sales tax—which is 8% in my province, higher elsewhere—compound all of those taxes on top of one another and you still have about 30%, 32% or 33% on top of a $20 purchase. So the saving alone in not paying those taxes makes up for the $5 surcharge that we are going to be putting on it. In other words, the disincentive might not be sufficient to stop it from coming in on a $20 purchase. Make it a $5 item and you're not going to have that trouble, for sure. It just isn't worth it.

Anyway, I don't want to beleaguer the point. I have made it and everyone knows what it is. I don't think it is a partisan issue. I am trying to restore some of the jobs that we've lost by creating the mess we made the last time we tinkered with this piece of legislation. I want to plug up the loophole as tightly as we possibly can.

Mr. Couture: What do you think about the amendment?

Mr. Popoff: Mr. Chairman, I think part of what we want to look at is the volume of parcels that would then have to be handled. As I recall, if you look at parcels under $20, that adds about $9 million to the volume of basically low value, very small amounts of duty collected.

I think the second part is just the number of things that you can purchase for under $20. And third, my colleague was showing me a direct mail piece from the U.S. It says it is Lands' End Company. I am not familiar with it, but he is. It says: "Canada, please add $5 per Canadian delivery address per order, or a total of $9.25, for shipping."

Now, if you have a $20 or $18 item, and you add $9.25 for shipping, there is a real question as to what we are doing to our own administration in terms of having to handle a large volume of additional parcels, if they are there, and at the same time trying to put our own retailers on a level footing. Our view was that at $20 they are on a level footing, they have a chance to compete, and that is all they were asking for. The direct mail people may have complained about the $5 fee, as you mentioned earlier, but we haven't had comments saying the $20 is really unacceptable. Of course they would like zero, because that precludes any possibility of anything coming in without being taxed. But this struck us as a reasonable place to leave it.

[*Translation*]

où ils s'appliquent encore, et les taxes de vente provinciales. Ajoutez tout cela à un achat d'une valeur de 20$, et il pourrait fort bien arriver que l'on économise davantage que les 5$ de frais divers, si vous voyez ce que je veux dire.

Prenons le cas d'un produit sur lequel il y a encore des droits de 15 p. 100 qui s'appliquent, en plus de la TPS de 7 p. 100 et de la taxe de vente provinciale—qui est de 8 p. 100 dans ma province, et plus élevée encore ailleurs—et ajoutons toutes ces taxes, qui représentent environ 30, 32 ou 33 p. 100 de plus, à un achat d'une valeur de 20$. L'économie réalisée, en ne payant pas toutes ces taxes, représente davantage que la surtaxe de 5$ que nous allons imposer. Autrement dit, l'élément de dissuasion n'est peut-être pas suffisant pour empêcher un achat outre-frontière de 20$. Abaissez la limite à 5$ et vous aurez tout réglé, à coup sûr, car un tel achat ne vaudra plus la peine d'être effectué.

Quoi qu'il en soit, je ne veux pas m'éterniser là-dessus. J'ai présenté mon argumentation, et tout le monde sait maintenant de quoi il s'agit. Je ne pense pas qu'on puisse nous accuser de faire preuve de partisanerie en disant cela. J'essaie tout simplement de récupérer un certain nombre des emplois qui ont été perdus en créant la pagaille que nous avons créée la dernière fois que nous avons joué avec cette loi. Je veux boucher le trou béant qui existe dans cette loi de façon aussi étanche que possible.

M. Couture: Que pensez-vous de l'amendement qui est proposé?

M. Popoff: Monsieur le président, je pense qu'il faut tenir compte de la quantité de colis qu'il faudrait alors traiter. D'après ce dont je me souviens, si l'on considère les colis d'une valeur inférieure à 20$, cela ajoute environ 9 millions de dollars aux droits qui sont perçus sur la quantité de très petits colis, de très faible valeur, qui sont examinés.

Deuxièmement, il faut aussi considérer le nombre de choses que l'on peut acheter pour moins de 20$. Et, troisièmement, mon collègue me montrait un article de vente directe par correspondance en provenance des États-Unis. Il s'agit d'un article de la société Lands' End Company. Je ne la connais pas, mais lui si. On dit: «Canada, veuillez ajouter 5$ par commande, pour chaque adresse de livraison au Canada, ou un total de 9.25$ par envoi.»

Donc, si l'on considère un article à 18$ ou 20$, et qu'on y ajoute 9.25$ de frais d'expédition, on peut alors se demander quel effet cela peut avoir pour notre administration, relativement au nombre additionnel de colis à traiter, si de tels frais sont imposés, et on peut aussi se demander quel effet cela peut avoir pour la compétitivité de nos détaillants. Nous pensons qu'avec une limite de 20$, nos détaillants deviennent concurrentiels par rapport aux détaillants américains; ils peuvent leur faire concurrence, et c'est tout ce qu'ils demandent. Les gens du marketing direct peuvent s'être plaints des frais de 5$, comme vous l'avez mentionné plus tôt, mais personne ne nous a dit que la limite de 20$ est vraiment inacceptable. Ils préféreraient évidemment qu'il n'y ait aucune tolérance, car cela empêcherait que quoi que ce soit puisse entrer au Canada sans être taxé. Mais, une telle limite nous a paru raisonnable.

[*Texte*]

Mr. Boudria: But, Mr. Chairman, there's no magic to this. If one wants to keep the $20 and increase the fee to $10 to make it the same as what the U.S. are imposing, then really we are achieving the same thing, aren't we? Maybe it is easier because at least whoever still insists on shipping stuff that way will at least be paying for the cost of administering it. But there doesn't seem to be any willingness on the part of the government, or the department, to change the $5 for $10.

You have received representation from the direct mail people. They have asked you for this, and you didn't review it. You left it at $5 even though, to use the rationale that was used on the gifts, to make it equivalent to everyone else you would have to increase it to $10, if you felt you should make it the same as the neighbouring jurisdiction in terms of the gift provision. But in this case you choose to make it half of what they charge.

If you told me you intended to change that to $10, I would be perfectly willing to withdraw the amendment I have proposed. It would do the same thing, except that it would probably bring in more revenues to the government. It wouldn't be as costly to administer it. But I can't amend that particular clause. There are only two ways of changing that. One is to decrease the exemption; the other is to increase the administrative fee, but the administrative fee is not in the legislation. You've been asked to increase it and you have not indicated your willingness to do so.

• 1635

Mr. Popoff: Mr. Chairman, I haven't seen the specific item you're referring to. You did tell us about it earlier. My colleagues hadn't seen it either. As you mentioned, the $5 fee is in the regulations, and obviously it can be changed over time if it's found that there's an unacceptable volume of parcels under $20. I'm afraid I'm not in a position here to say this sounds like a good trade to me. I can't help—

Mr. Boudria: No, obviously part of that is a political decision, and I recognize that you can't answer that part.

Prior to the existence of the bill we have today, was there any measure by which you could have introduced an administrative fee? Or do you only get the power to do that via this bill?

Mr. Popoff: I'll ask the legal counsel to answer.

Mr. Dan Hermosa (Legal Counsel, Department of Finance): No, you couldn't have done the same thing.

Mr. Boudria: You do that with this bill.

Mr. Hermosa: Yes.

Mr. Boudria: This bill enables the government to make the regulation to impose the administrative fee.

[*Traduction*]

M. Boudria: Mais, monsieur le président, il n'y a rien de magique là-dedans. Si l'on tient à conserver la limite de 20$, et que l'on porte les frais à 10$, pour les amener au même niveau que ceux que l'on impose aux États-Unis, en réalité, on atteint le même résultat, n'est-ce pas? C'est peut-être même encore plus facile ainsi, car au moins, à ce moment-là, quiconque persiste à expédier des produits de cette façon en paie le coût. Mais, ni le gouvernement ni le ministère ne semblent vouloir porter les frais à 10$.

Les représentants du secteur du marketing direct vous en ont parlé. Ils vous l'ont demandé, et vous n'avez rien fait. Vous avez maintenu les frais à 5$ même si, pour appliquer la même logique que celle que vous avez appliquée aux cadeaux, pour faire en sorte que ces frais soient équivalents à ceux que l'on impose partout ailleurs, il aurait fallu les porter à 10$, si vous croyez, évidemment, qu'il fallait mettre le Canada sur le même pied que les États-Unis en ce qui concerne l'exemption pour les cadeaux. Mais, dans ce cas-là, vous avez préféré imposer des frais n'équivalant qu'à la moitié de ceux qu'ils imposent.

Si vous me disiez que vous avez l'intention de porter ces frais à 10$, je consentirais volontiers à retirer l'amendement que j'ai proposé. L'effet serait le même, sauf que cela rapporterait probablement davantage au gouvernement. Ce serait aussi moins coûteux à administrer. Mais, je ne peux pas amender cet article. Il n'y a que deux façons de modifier cela, soit en diminuant l'exemption, soit en augmentant les frais administratifs, mais les frais en question ne sont pas mentionnés dans la loi. On vous a demandé de les augmenter, mais vous n'avez vraiment rien dit à cet égard.

M. Popoff: Monsieur le président, je n'ai pas vu cet article auquel vous faites allusion. Vous l'avez mentionné plus tôt. Mes collègues ne l'ont jamais vu non plus. Comme vous l'avez dit, c'est dans les règlements qu'il est fait mention des frais de 5$ et, évidemment, ces frais pourront être augmentés si jamais on constate un accroissement inacceptable de la quantité de colis d'une valeur inférieure à 20$. Je ne suis pas en mesure de vous dire si votre proposition est tellement avantageuse. Je ne peux pas m'empêcher...

M. Boudria: Non, évidemment. Il s'agit dans une certaine mesure d'une décision politique, et je reconnais que vous ne pouvez pas vraiment me donner de réponse là-dessus.

Avant que ce projet de loi ne soit proposé, y avait-il des mesures quelconques qui vous auraient permis d'imposer des frais administratifs? Est-ce projet de loi qui vous en donne le pouvoir?

M. Popoff: Je vais demander à notre conseiller juridique de vous répondre.

M. Dan Hermosa (conseiller juridique, ministère des Finances): Non, nous n'aurions pas pu le faire auparavant.

M. Boudria: C'est donc ce projet de loi qui vous le permet?

M. Hermosa: Oui.

M. Boudria: Ce projet de loi habilite donc le gouvernement à adopter des règlements qui lui permettent d'imposer des frais administratifs.

[*Text*]

Mr. Hermosa: That's right.

The Chairman: And that fee could be determined at a different amount. You've given the amount of $5, but there's no reason this is what it would have to be.

Mr. Hermosa: That's right.

Mr. Boudria: Other than the government having stated publicly that it intends to do so. Despite urgings by the industry, it has not sought to change it.

The Chairman: I realize that, but the law here will enable it. The government could decide at some point in time in the future to change the fee from $5 to $10 or whatever.

Mr. Popoff: Mr. Chairman, the one caution I would add is that there are international trade obligations in terms of imposing new fees that one wants to be careful of in saying one can just set any fee one likes.

Mr. Boudria: Wait a minute now—you bring in an excellent new question. Under the free trade agreement, do you even have the power to do what you're proposing to do now? You have the power to reduce the exemption, but do you have the power, or do you feel that you have the power, to place new fees or new duties that didn't exist prior?

Mr. Popoff: This is not a duty or a customs duty; it's a postal charge. Yes, we are confident that under the free trade agreement it is acceptable as set now.

Mr. Couture: They cannot argue very much. They're doing exactly the same thing.

Mr. Boudria: But there's a different point there. Some of you people are more expert in the free trade agreement than I am, for obvious reasons—I'm not a particularly big fan of it—but under the free trade agreement, as I understand it, it doesn't matter what you had prior. The point is that you can't create any new such fees afterwards.

Mr. Soetens: The U.S. has done so.

Mr. Boudria: Oh, we know. We've asked a whole bunch of questions about breaches of the agreement by the United States, but the question here is whether you feel you have the authority to do it at $5. If the answer is yes, then why do I get the impression it was no when I asked why it wasn't $10?

Mr. Popoff: I said that, yes, a fee can be imposed. We've researched it carefully and we believe that this $5 fee is fully consistent with the FTA.

Mr. Boudria: Would a $10 fee be similarly consistent?

[*Translation*]

M. Hermosa: C'est juste.

Le président: Et ces frais pourraient être plus élevés que cela, si on le voulait. Vous avez fixé un montant de 5$, mais rien n'oblige vraiment à ce que ce soit cela.

M. Hermosa: C'est juste.

M. Boudria: Sauf que le gouvernement a indiqué publiquement que c'est là son intention. Malgré toutes les pressions des représentants de l'industrie, le gouvernement est demeuré inflexible.

Le président: Je comprends cela, mais la loi va consacrer ce montant. Dans un avenir plus ou moins lointain, le gouvernement pourrait décider de faire passer les frais de 5 à 10$, ou à un autre montant quelconque.

M. Popoff: Monsieur le président, il ne faut pas oublier que nous avons des obligations à respecter en matière de commerce international. Nous ne pouvons pas imposer de nouveaux frais complètement à notre guise.

M. Boudria: Attendez un petit instant—vous soulevez une nouvelle question des plus intéressantes. En vertu de l'Accord de libre-échange, êtes-vous même sûr que vous avez le pouvoir de faire ce que vous vous proposez de faire maintenant? Vous pouvez réduire l'exemption, mais avez-vous le pouvoir, ou pensez-vous que vous avez le pouvoir d'imposer de nouveaux frais ou de nouveaux droits qui n'existaient pas auparavant?

M. Popoff: Il ne s'agit pas de nouveaux droits ou de droits de douane, mais bien de frais postaux. Oui, nous sommes convaincus que cela est acceptable en vertu de l'Accord de libre-échange.

M. Couture: Ils ne peuvent pas trop réclamer. Ils font exactement la même chose.

M. Boudria: Mais, c'est une autre question. Certains d'entre vous connaissent beaucoup mieux que moi l'Accord de libre-échange, pour des raisons bien évidentes—n'étant pas personnellement particulièrement entiché de cet accord—mais selon l'Accord de libre-échange, selon ce que j'en comprends, ce qu'on avait auparavant ne compte pas. Ce qu'il faut considérer avant tout, c'est que l'on ne peut pas imposer de nouveaux frais comme ceux-là, après coup.

M. Soetens: Les États-Unis l'ont fait.

M. Boudria: Ça, nous le savons. Nous avons posé toute une série de questions au sujet du fait que les États-Unis aient dérogé à l'Accord, mais la question que je vous pose maintenant, c'est si vous pensez que vous avez le pouvoir d'imposer ces frais de 5$. Si vous me répondez «oui», pourquoi alors ai-je l'impression que la réponse était «non» lorsque je vous ai demandé pourquoi on ne les avait pas fixés à 10$?

M. Popoff: J'ai dit que nous avons le pouvoir d'imposer des frais. Nous avons fait toutes les recherches nécessaires, et nous croyons que ces frais de 5$ sont tout à fait conformes à l'ALE.

M. Boudria: Des frais de 10$ seraient-ils tout autant conformes?

[*Texte*]

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, on a point of order, I believe it's somewhat unusual for a debate to be carried on in clause-by-clause study between one member and officials. Clause-by-clause study is a time for debate between members, if there's some disagreement in the committee, but this kind of endless dialogue between Mr. Boudria and the officials on this is—

Mr. Boudria: Mr. Chairman, I could easily have asked that we vote on these clauses one at a time when I agreed to carry 35 clauses all at once and to apply 2 votes together in order to get, hopefully, some co-operation from other hon. members. I hoped I would get some tolerance.

Mr. Blaikie: Go ahead, carry on.

The Chairman: I think we're getting somewhat repetitive also. Let's try to keep the material new, at least.

Mr. Boudria: Let's finish on that point. If the fee was larger, is there a point at which it would interfere with the free trade agreement? If so, would a $10 one do it?

Mr. Popoff: I don't know. I do know that if the fee gets to a certain level—what would be deemed to be in restraint of trade—it's not there to recover costs; it's there to stop trade from going across the border. So at some level there is obviously a problem. I can't tell you where that level is.

• 1640

Mr. Boudria: But you're confident it doesn't apply at $5.

Mr. Popoff: At $5, it is definitely—

Mr. Boudria: Would you be similarly confident that at $10 it would be all right?

Mr. Popoff: No, I wouldn't. I don't know the answer.

Mr. Boudria: Mr. Chairman, I guess I've exhausted that particular point. I'm ready to vote on that particular amendment.

Amendment negatived

Clause 42 agreed to

The Chairman: Shall the title pass?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill as amended pass?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill as amended to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Before everybody leaves, I would like to ask for the co-operation of members. We have a motion. It has nothing to do with this bill, but I don't think anybody will have too much difficulty with it.

[*Traduction*]

M. Blaikie: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je crois qu'il est plutôt inhabituel qu'un débat se poursuive entre un député et des hauts fonctionnaires au cours de l'étude article par article d'un projet de loi. L'étude article par article a pour but de permettre aux députés de régler certaines questions entre eux, s'il y a désaccord au sein du comité, par exemple, mais cet échange sans fin entre M. Boudria et les hauts fonctionnaires, sur cette question...

M. Boudria: Monsieur le président, j'aurais très bien pu demander que nous votions sur chacun des articles lorsque j'ai accepté d'adopter d'un seul coup les 35 articles que nous avons adoptés, et lorsque j'ai aussi accepté d'appliquer le résultat d'un vote sur un article à un autre article, dans le but d'obtenir une certaine collaboration de la part des autres députés. J'espérais en faisant cela que l'on serait un peu plus tolérant...

M. Blaikie: Allez, poursuivez!

Le président: Je pense que nous commençons aussi à nous répéter. Essayons au moins d'éviter cela.

M. Boudria: Vidons tout d'abord cette question. Si les frais étaient plus importants, y a-t-il un niveau où ils ne seraient plus acceptables en vertu de l'Accord de libre-échange? Dans l'affirmative, à 10$, est-ce que ce serait le cas?

M. Popoff: Je ne le sais pas. Je sais toutefois que si les frais atteignaient un certain niveau—que l'on pourrait considérer comme limitant le commerce—ce ne serait pas pour récupérer les coûts, mais bien pour arrêter le transfert de l'autre côté de la frontière. Ainsi, cela devient un problème si les frais atteignent un certain niveau. Je ne peux pas vous dire quel est ce niveau.

M. Boudria: Vous êtes persuadé que cela n'est pas le cas au niveau de 5$.

M. Popoff: À 5$, c'est certainement...

M. Boudria: Croiriez-vous avec autant d'assurance que 10$ seraient acceptables?

M. Popoff: Non. Je ne connais pas la réponse.

M. Boudria: Monsieur le président, j'ai dit tout ce que j'avais à dire. Je suis prêt à voter sur cet amendement.

L'amendent est rejeté

L'article 42 est adopté

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je faire rapport à la Chambre du projet de loi modifié?

Des voix: D'accord.

Le président: Avant que vous ne partiez, j'aimerais vous demander votre coopération. Il y a une motion. Elle n'a rien à voir avec ce projet de loi, et je ne crois pas qu'elle sera controversée.

[*Text*]

Mr. Soetens: It's important for the finance committee to continue functioning. Our authorization to hire staff for the functioning of the committee expires at the end of May of this year. So I move that the clerk of the committee be authorized to hire the necessary support staff, in consultation with the chairman, in order to carry the committee's general mandate until June 30, 1992.

Effectively, the motion allows us to function for another 30 days.

The Chairman: It moves it from the end of May to the end of June for the existing operation.

Motion agreed to

Mr. Soetens: The further item I have is with regard to the subcommittee on regulation. I've spoken to Ms Marleau regarding staff. We're talking about hiring four staff. I will get to Mr. Langdon, and then we'll bring the appropriate motion.

Mr. Couture: How come you're not talking to me, sir?

Mr. Soetens: Because you haven't been around. I'll catch you on the way out.

Mr. Boudria: You are not asking—

The Chairman: No. He's letting us know for the record. The House is adjourning for a week and we have to get some of these things out of the way.

We should get that done as soon as possible, as we have some other procedural stuff. We'll talk about it after the meeting.

This meeting is adjourned. Thank you very much.

[*Translation*]

M. Soetens: Elle est importante pour le bon fonctionnement du Comité des finances. Notre autorisation d'embaucher du personnel pour la bonne marche du comité expire à la fin du mois de mai. Je propose donc que la greffière du comité soit autorisée à embaucher le personnel de soutien nécessaire, après consultation du président, afin que le comité puisse s'acquitter de son mandat général jusqu'au 30 juin 1992.

En fait, la motion nous permet de fonctionner pendant 30 jours encore.

Le président: Elle proroge l'autorisation de la fin mai à la fin juin, pour permettre la bonne marche du comité.

La motion est adoptée

M. Soetens: J'ai un dernier commentaire à faire au sujet du sous-comité sur la réglementation. J'ai parlé à Mme Marleau au sujet du personnel. Il est question d'embaucher quatre attachés de recherche. Je communiquerai avec M. Langdon et je déposerai, en temps opportun, la motion voulue.

M. Couture: Comment se fait-il que vous ne me parliez pas à moi, monsieur?

M. Soetens: Parce que vous n'êtes jamais là. Je vous en parlerai à la sortie.

M. Boudria: Vous ne demandez pas. . .

Le président: Non. Il nous en donne avis. La Chambre s'ajourne pour une semaine et nous devons régler avant certaines de ces questions.

Nous devrions le faire le plus tôt possible, puisqu'il y aura d'autres questions de procédure à régler. Nous en parlerons après la réunion.

La séance est levée. Merci.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of National Revenue Canada:

Hank Giles, Assistant Deputy Minister, Customs Operations Branch.

From the Department of Finance:

Allan Popoff, General Director, International Trade and Finance Branch;

Dan Hermosa, Legal Counsel.

TÉMOINS

De Revenu Canada:

Hank Giles, sous-ministre adjoint, Direction des opérations douanières.

Du ministère des Finances:

Allan Popoff, directeur général, Direction des finances et du commerce internationaux;

Dan Hermosa, conseiller juridique.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 51

Wednesday, June 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 51

Le mercredi 10 juin 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Consideration of the 1st report of the Sub-committee on Tax Matters entitled: "Deductions in Respect of Employees' Expenses"

INCLUDING:

The Fifteenth Report to the House

CONCERNANT:

Considération du premier rapport du Sous-comité sur les questions fiscales intitulé: «Déductions pour les frais des employés»

Y COMPRIS:

Le quinzième rapport à la Chambre

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

25083

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group – Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada – Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

REPORT TO THE HOUSE

Wednesday, June 10, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has examined the question of deductions in respect of employees' expenses and agreed to report the following:

INTRODUCTION

The statutory scheme for netting income from business or property is extensive and complex. By contrast, the scheme for netting income from employment is brief and relatively simple.

Thus, Section 8 of the *Income Tax Act* authorizes a number of deductions in respect of employment income. Subsection 8(2), however, limits the deductions which may be taken by an employee to those deductions specifically set out in section 8. No such limitation exists in respect of property and business income. In fact, it is probably fair to say that deductions in computing business and property income are permitted in most situations unless specifically prohibited by the Act. As a result, the scope for deduction of expenses is much narrower in computing employment income than in computing business income.

Until 1988, most employees could claim a general deduction in respect of employment expenses of 20 per cent of employment income, up to a maximum of $500. The deduction was intended to compensate, in a rough way, for an employee's inability to deduct expenses related to the earning of his or her employment income. The provision in the Act that allowed this standard deduction was introduced in 1971 (Tax Reform Bill C-259) and was repealed in 1988 as part of the implementation of proposals introduced in the 1987 White Paper on Tax Reform. In the White Paper, the Department of Finance indicated that it was eliminating the employment expense deduction because of the substantial enhancement of the basic personal tax credit which, in its view, would provide a greater tax benefit for individuals with lower incomes than would the personal exemption and the employment expense deduction combined. This change, however, was not tax neutral since taxpayers who were not previously eligible for the employment expense deduction would now benefit from the enhanced basic personal tax credit, leaving taxpayers who could no longer avail themselves of the deduction at a certain disadvantage.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 10 juin 1992

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

QUINZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la question des déductions relatives aux dépenses des employés, et il a convenu de faire rapport comme suit :

INTRODUCTION

La méthode réglementaire de calcul des revenus nets tirés d'une entreprise ou de biens est longue et complexe. Par contre, la méthode de calcul des revenus nets venant de l'emploi est brève et relativement simple.

Ainsi, l'article 8 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* autorise un certain nombre de déductions en ce qui touche le revenu d'emploi. Le paragraphe 8(2) limite cependant les déductions dont un employé peut bénéficier à celles spécifiquement désignées à l'article 8. Aucune limite de ce genre n'existe en ce qui concerne le revenu provenant de biens ou d'une entreprise. En fait, il est probablement juste de dire que presque toutes les déductions sont possibles dans le calcul des revenus provenant d'une entreprise ou de biens si elles ne sont pas spécifiquement interdites par la Loi. Il en résulte que la fourchette des déductions de dépenses est beaucoup plus étroite pour le calcul du revenu d'emploi que pour celui du revenu découlant d'une entreprise.

Jusqu'en 1988, la plupart des employés pouvaient demander, pour leurs dépenses d'emploi, une déduction générale équivalente à 20 p. 100 du revenu d'emploi, jusqu'à concurrence de 500 $. La déduction devait compenser, en gros, l'incapacité de l'employé de déduire des dépenses relatives aux frais engagés du fait de son emploi. La disposition de la Loi qui permettait cette déduction uniforme avait été introduite en 1971 (projet de loi C-259 sur la réforme fiscale) et a été abrogée en 1988 lors de la mise en application des propositions introduites dans le Livre blanc sur la réforme fiscale de 1987. Dans le Livre blanc, le ministère des Finances a indiqué qu'il éliminait la déduction liée aux dépenses encourues du fait de l'emploi en raison de l'amélioration substantielle du crédit d'impôt personnel de base qui, selon lui, devait apporter un avantage fiscal plus important aux contribuables à revenus inférieurs que ne l'aurait fait l'exemption personnelle et la déduction des dépenses engagées du fait de l'emploi combinées. Ce changement, cependant, n'était pas neutre du point de vue de l'impôt puisque des contribuables qui n'étaient pas auparavant admissibles à la déduction pour les dépenses engagées du fait de l'emploi allaient bénéficier maintenant d'un crédit d'impôt personnel de base amélioré, laissant quelque peu désavantagés les contribuables qui ne pouvaient plus profiter de la déduction.

THE TESTIMONY

The Committee received submissions and heard testimony regarding expenses incurred by employees from The Canadian Real Estate Association (CREA) and the Canadian Automotive Repair and Service Institute (CARS Institute). Department of Finance officials also appeared before the Committee to present the Department's position with respect to deductions for employment expenses.

A. Department of Finance

Officials from the Department of Finance indicated that, although the employment expense deduction was eliminated as part of the tax reform process, the combination of the personal tax credit and reduced tax rates provides greater tax benefits for many taxpayers than did the basic personal exemption and the employment expense deduction.

According to Finance, the personal tax credit is presently the equivalent of a basic personal exemption of $4,600 and an employee expense deduction of $1,356, on an annual basis, for taxpayers in the 17% tax bracket. This obviously exceeds the amount that such a taxpayer could have deducted from income under the pre-tax reform system since the employment expense deduction could not in any case exceed $500. However, this does not hold true for taxpayers who are not in the 17% marginal tax bracket. They were better off from a tax savings point of view with the combined basic personal exemption and the employment expense deduction.

The Department of Finance further maintained that the personal tax credit is more equitable than the employment expense deduction as it is available to all individuals. Although this is correct, it is also what causes the personal tax credit to lose some of its tax neutrality. It is available to all taxpayers irrespective of whether they earn employment income or not.

Although employees are entitled to deduct certain expenses, as pointed out by the Department, the deduction of expenses is restricted to supplies consumed directly in the performance of the duties of employment, the cost of which is borne by the employee pursuant to his or her contract of employment. Capital equipment is of a lasting nature and therefore is not considered to be consumed in the year.

The Department of Finance also acknowledged that the *Income Tax Act* gives employees who are paid by way of commissions a certain advantage since they are allowed to deduct all expenses, other than capital expenses, incurred to generate the commissions earned.

B. The Canadian Real Estate Association

CREA began its submission with an explanation of the manner in which salespersons, whether employed or self-employed, earn their income. Thus, salespersons do not receive a salary. Their remuneration is in the form of commissions on sales.

TÉMOIGNAGES

Le Comité a reçu des mémoires et écouté des témoignages en ce qui concerne les dépenses engagées de la part d'employés de l'Association canadienne de l'immeuble (ACI) et de l'Institut de service et entretien et de réparation automobile du Canada. Des fonctionnaires du ministère des Finances ont aussi comparu devant le Comité pour présenter la position du Ministère en ce qui concerne les déductions pour les dépenses liées à l'emploi.

A. Ministère des Finances

Des fonctionnaires du ministère des Finances ont indiqué qu'en dépit de l'élimination de la déduction pour les dépenses liées à l'emploi, issue du processus de réforme fiscale, la combinaison du crédit d'impôt personnel et de la réduction des taux d'imposition apportait à de nombreux contribuables des avantages fiscaux plus importants que ne le faisaient l'exemption de base personnelle et la déduction pour les dépenses liées à l'emploi.

Selon le ministère des Finances, le crédit d'impôt personnel est actuellement l'équivalent d'une exemption personnelle de base de 4 600 $ et la déduction d'un employé pour des dépenses liées à l'emploi est de 1 356 $ annuellement en ce qui concerne les contribuables de la tranche d'imposition de 17 p. 100. Cela excède de toute évidence le montant qu'un tel contribuable pourrait avoir déduit de l'impôt en vertu du système antérieur à la réforme fiscale puisqu'alors il n'aurait pu en aucun cas déduire plus de 500 $. Cependant, cela n'est pas vrai pour les contribuables qui ne sont pas dans la tranche des 17 p. 100. Du point de vue de l'épargne fiscale, ils étaient en meilleure situation avec l'exemption personnelle de base combinée à la déduction pour dépenses liées à l'emploi.

Le ministère des Finances maintient en outre que le crédit d'impôt personnel est plus équitable que la déduction pour dépenses liées à l'emploi parce qu'il s'applique à tout le monde. Bien que cela soit exact, c'est aussi pourquoi le crédit d'impôt personnel perd une partie de sa neutralité fiscale. Tous les contribuables peuvent en bénéficier, qu'ils aient ou non un revenu d'emploi.

Bien que certains employés aient le droit de déduire certaines dépenses, comme le Ministère le fait remarquer, la déduction pour dépenses est restreinte aux fournitures consommées directement dans l'accomplissement des fonctions de l'emploi, dont le coût est assumé par l'employé conformément à son contrat d'emploi. L'équipement est durable par nature et, par conséquent, on ne considère pas qu'il puisse être consommé dans l'année.

Le ministère des Finances a aussi reconnu que la *Loi de l'impôt sur le revenu* donne aux employés payés par commissions un certain avantage puisqu'ils ont le droit de déduire de leurs revenus toutes les dépenses autres que les dépenses d'immobilisations, engagées pour générer les commissions qu'ils gagnent.

B. L'Association canadienne de l'immeuble

L'ACI a commencé sa présentation par une explication de la manière dont les vendeurs, employés ou autonomes, gagnent leur revenu. Ainsi, les vendeurs ne reçoivent pas de salaire. Leur rémunération se présente sous forme de commissions sur les ventes.

Salespersons fall in two categories: employees and independent contractors. It would appear that it is the real estate company to which the salesperson reports that determines whether the individual will be an employee or will be allowed to operate as an independent contractor. Although employed salespersons do not receive a salary, they nevertheless have access to their employer's place of business, telephone and other equipment. They are also eligible to contribute to unemployment insurance, Canada and/or Quebec pension plans, as well as certain provincial social programs.

CREA's main contention is that the *Income Tax Act* discriminates against employed salespersons since they are not entitled to deduct the cost of certain equipment (computer, facsimile machines, cellular telephones) which all salespersons are required to have in order to remain productive and competitive. Since the level of remuneration of salespersons depends on the same skills, initiative and equipment, CREA claims that employed salespersons should be allowed to deduct the cost of such equipment to the same extent as self-employed salespersons.(1)

Furthermore, according to CREA, the Act presently dictates whether such equipment will be leased or purchased since employed salespersons can deduct the cost of leasing the equipment but not the capital cost if the equipment is purchased. CREA contends that such a decision must be left to the individual.

C. The Canadian Automotive Repair and Service Institute

The CARS Institute stated that automotive technicians must personally assume the costs of purchasing, maintaining and carrying insurance on hand tools used by them in performing their work. According to recent studies, a certified automotive technician owns approximately $16,000 worth of tools. In addition, statistics show that a technician incurs annual updating and replacement costs of $900. Moreover, as very few employers are willing or able to provide the necessary tools, automotive technicians cannot find employment unless they have hand tools of their own.

In 1989, the CARS Institute discussed the matter of a deduction for hand tools with the Department of Finance. The Department's response at that time was that such a deduction was not feasible since it would be too difficult to verify and would require costly compliance and administrative efforts.

The CARS Institute further indicated that the cost of tools is a barrier to apprentices entering the profession since they must purchase approximately $3,000 worth of hand tools prior to enroling in automotive technician courses. Since these costs are somewhat prohibitive and also because it is expected that there will be a shortage of automotive technicians in the years to come, the Institute claims that allowing technicians to deduct the costs of the tools they must purchase might help alleviate these problems and thereby encourage more individuals to become technicians.

Les vendeurs se répartissent dans deux catégories : les employés et les entrepreneurs indépendants. Il semblerait qu'il revient à la société immobilière dont dépend le vendeur de déterminer si ce dernier sera un employé ou s'il lui sera permis de travailler en entrepreneur indépendant. Bien que les vendeurs employés ne reçoivent pas de salaire, ils ont néanmoins accès aux locaux de travail de leur employeur, au téléphone et autres équipements. Ils sont aussi admissibles à l'assurance-chômage, aux régimes de retraite du Canada et du Québec ainsi qu'à certains programmes sociaux provinciaux.

La principale objection de l'Association canadienne de l'immeuble est que la *Loi de l'impôt sur le revenu* établit une discrimination contre les vendeurs employés du fait qu'ils n'ont pas le droit de déduire le coût de certains équipements (ordinateurs, télécopieurs, téléphones cellulaires) que tout vendeur doit avoir afin de rester productif et compétitif. Puisque le niveau de rémunération des vendeurs dépend des mêmes compétences, initiatives et équipements, l'Association réclame pour les vendeurs employés le droit de déduire le coût d'un tel équipement dans la même mesure que les vendeurs autonomes(1).

En outre, selon l'ACI, la Loi, à l'heure actuelle, détermine si un tel équipement doit être loué ou acheté puisque les vendeurs employés peuvent déduire le coût de location de l'équipement mais non le coût d'immobilisation si l'équipement est acheté. L'Association soutient qu'une telle décision doit être laissée à l'intéressé lui-même.

C. L'Institut de service et entretien et de réparation automobile au Canada

L'Institut a déclaré que les techniciens de l'automobile doivent personnellement assumer les coûts d'achat et de maintien d'une assurance sur les outils à main qu'ils utilisent pour accomplir leur travail. Selon de récentes études, un technicien certifié de l'automobile possède environ pour 16 000 $ d'outils. En outre, les statistiques montrent qu'un technicien assume des coûts annuels de mise à jour et de remplacement de 900 $. De plus, comme très peu d'employeurs acceptent ou sont capables de fournir les outils nécessaires, les techniciens de l'automobile ne peuvent trouver d'emploi à moins d'avoir leurs propres outils à main.

En 1989, l'Institut a étudié avec le ministère des Finances la question d'une déduction pour les outils à main. La réponse du Ministère, à l'époque, a été qu'une telle déduction n'était pas possible du fait qu'elle serait trop difficile à vérifier et exigerait un travail de surveillance et d'administration coûteux.

L'Institut a en outre indiqué que le coût des outils est un obstacle à l'entrée d'apprentis dans la profession puisqu'ils doivent acheter pour environ 3 000 $ d'outils à main avant de s'inscrire à un cours de technicien de l'automobile. Comme ces coûts sont quelque peu prohibitifs et parce qu'on s'attend à manquer de techniciens dans les années à venir, l'Institut demande qu'on permette aux techniciens de déduire les coûts des outils qu'ils doivent acheter, ce qui pourrait aider à alléger les difficultés et, par là, encourager un plus grand nombre d'apprentis à devenir techniciens.

The CARS Institute's main argument is that the expenses incurred by automotive technicians are, by their very quantum, extraordinary and unique. They claim that expenses of this nature are not incurred by any other trade in Canada. In support of this contention, the CARS Institute quoted from the Report of the Canadian Labour Market and Productivity Centre Task Forces on the Labour Force Development Strategy which recognized the unusual nature of expenses incurred in certain trades and recommended that apprentices and journey-persons be entitled to deduct the cost of tools against earned income under the *Income Tax Act* if the tools are in fact required as a condition of employment.

DEDUCTIONS FOR EMPLOYED ARTISTS

Both CREA and the CARS Institute cited the case of artists as an example of differential treatment of employees under the *Income Tax Act*.

In effect, a recent amendment to the Act provides for the deduction by an employed artist of actual expenses incurred for the purpose of earning employment income from certain artistic activities. The deduction for qualifying expenses is limited to an amount that is the lesser of $1,000 and 20 percent of the taxpayer's income derived from artistic activity. The maximum amount deductible will be reduced by amounts deductible in respect of motor vehicle and musical instrument costs.

In response to a query as to the rationale for such a measure, officials from the Department of Finance explained that the special treatment granted to artists recognizes the special character of artistic endeavour as often having both employment and business characteristics and is also part of the government's larger program to recognize the important role played by artists in the development of Canadian identity and culture.

DEDUCTIONS FOR POWER SAWS

The CARS Institute referred to the practice which has evolved of allowing employees working in the forestry industry to deduct the cost of power saws used in the course of employment. They contended that a power saw has a useful life which approximates that of many tools used by automotive technicians and that the deduction granted with respect to power saws is but another example of discriminatory treatment under the *Income Tax Act*.

In response, officials of the Department of Finance stated that studies conducted by Revenue Canada showed that power saws are totally consumed within the course of one year. Accordingly, the cost of purchasing a power saw is deductible as it qualifies as a supply directly consumed in the performance of an employee's duties.[2]

Le principal argument de l'Institut est que les dépenses encourues par les techniciens de l'automobile sont, par leur volume, extraordinaires et uniques en leur genre. Aucun autre métier au Canada, prétend l'Institut, ne doit en supporter de semblables. À l'appui de cette affirmation, l'Institut a cité le Rapport des groupes de travail du Centre canadien du marché du travail et de la productivité sur la Stratégie de développement de la main-d'oeuvre qui reconnaissait la nature inhabituelle des dépenses qu'exigeaient certains métiers et recommandait que les apprentis et les ouvriers soient, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, autorisés à déduire le coût des outils du revenu gagné si ces outils sont en fait une condition d'emploi.

DÉDUCTIONS POUR LES ARTISTES EMPLOYÉS

L'Association canadienne de l'immeuble et l'Institut de service et entretien et de réparation automobile au Canada ont tous deux cité le cas d'artistes comme un exemple des différences de traitement des employés dans le cadre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

En effet, une récente modification à la Loi prévoit la déduction par un artiste employé des dépenses réelles engagées afin d'obtenir un revenu d'emploi à partir de certaines activités artistiques. La déduction pour les dépenses admissibles est limitée à un montant équivalant à 20 p. 100 du revenu du contribuable provenant de l'activité artistique jusqu'à concurrence de 1 000 $. Le maximum du montant déductible sera réduit des montants déductibles associés aux coûts d'utilisation d'un véhicule motorisé et d'instruments de musique.

En réponse à une question quant à la raison d'une telle mesure, les fonctionnaires du ministère des Finances ont expliqué que le traitement spécial accordé aux artistes reconnaît le caractère particulier de l'entreprise artistique qui a souvent les caractéristiques à la fois de l'emploi et du commerce et qui fait aussi partie d'un programme plus vaste du gouvernement visant à reconnaître le rôle important des artistes dans la stimulation de l'identité et de la culture canadiennes.

DÉDUCTIONS POUR LES SCIES MÉCANIQUES

L'Institut de service et entretien et de réparation automobile au Canada s'est référé à la pratique qui consiste à permettre aux employés travaillant dans l'industrie forestière de déduire le coût des scies mécaniques utilisées au cours de l'emploi. Il affirme qu'une scie mécanique a une vie utile voisine de celle de nombreux outils utilisés par des techniciens de l'automobile et que la déduction accordée pour ces scies n'est qu'un autre exemple de traitement discriminatoire institué par la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

En réponse, les fonctionnaires du ministère des Finances ont déclaré que des études menées par Revenu Canada ont montré que les scies mécaniques sont totalement usées en un an. À cause de cela, le coût d'achat de cette scie est déductible car il s'agit d'une fourniture directement et complètement usée au cours du travail d'un employé[2].

ECONOMIC PERFORMANCE AND THE TAX TREATMENT OF CAPITAL GOODS

While the determination of employee compensation can be expressed simply as the interaction between supply and demand in labour markets, many factors affect that supply and demand. The demand for skilled labour exceeds that for unskilled labour because of the former's higher productivity; consequently skilled labour will receive generally higher compensation. Similarly, the demand for labour which is equipped with the tools of the trade should exceed that for labour which is not so equipped and this would likely be reflected in the compensation for labour. The extent to which the labour market compensates for employees' provision of hand tools or other capital goods is not easy to calculate.

To some extent, the grievances of witnesses is with their level of compensation. That issue is not of concern to this Sub-committee; rather, we are interested only with the role that the tax system plays in their complaint. In this regard, we believe there is some merit to their objections as there exists an element of unfairness that should be addressed.

It is a generally accepted tenet of economic policy that capital accumulation is an important prerequisite for productivity enhancement and real income growth. Public policy tries, wherever possible, not to hinder such capital accumulation. The tax treatment of certain employee expenses, however, does just that.

It is useful to remember that all of the expenses cited by the witnesses before the Committee would constitute allowable deductions had other institutional arrangements been in place. If a real estate brokerage firm, or a self-employed broker, purchased computers, facsimile machines, etc. it would be able to deduct annually the appropriate amount of capital cost related to those items. If an automobile dealership or garage were to purchase the hand tools necessary for the use of technicians, appropriate depreciation rates would be established for the purposes of the *Income Tax Act* and such depreciation would be deductible.

Institutional arrangements between employers and "employees" have developed over time because they are the most efficient arrangements for a particular industry or because of legal interpretation. Yet these arrangements have tax consequences which raise the price of capital goods in those sectors, lowering productivity and real income.

With respect to employment expenses borne by employees, the tax system is concerned about the potential that personal consumption might be tax subsidized in some instances. This is one of the driving concerns behind the tax policy related to automobile expenses. As a general rule, with some notable exceptions such as automobiles and airplanes, the response is to allow deductions for supplies required for the performance of duties but not capital goods. In addition,

LE RENDEMENT ÉCONOMIQUE DES IMMOBILISATIONS ET LE TRAITEMENT FISCAL QUI LEUR EST RÉSERVÉ

Il est vrai que l'on peut dire que la rémunération d'un employé est tout simplement le résultat de l'interaction de l'offre et de la demande; toutefois, de nombreux facteurs influent sur l'offre et la demande. La main-d'oeuvre spécialisée fait l'objet d'une demande plus forte que la main-d'oeuvre non spécialisée parce qu'elle est plus productive. C'est pourquoi elle commande généralement de meilleurs salaires. Il en irait de même des travailleurs qui possèdent les outils nécessaires par opposition à ceux qui ne les possèdent pas. Le surplus que le marché du travail accorde aux employés parce qu'ils fournissent les outils et autres biens d'équipement nécessaires n'est pas facile à calculer.

Dans une certaine mesure, les témoins se plaignent du niveau de leur rémunération. Or, ce qui intéresse le Sous-comité, ce n'est pas leur niveau de rémunération, mais l'influence du système fiscal sur leur niveau de rémunération. À cet égard, nous croyons que leurs objections ne sont pas sans fondement puisqu'il existe une certaine injustice qu'il faudrait redresser.

Selon un principe généralement admis en politique économique, l'accumulation de capital est un prérequis important à l'accroissement de la productivité et du revenu réel. Dans la gestion des affaires publiques, l'on s'efforce autant que possible de ne pas faire obstacle à cette accumulation. C'est exactement le reproche que l'on peut adresser au traitement fiscal réservé à certaines dépenses d'employés.

Il convient ici de rappeler que toutes les dépenses évoquées par les personnes qui ont témoigné devant le Comité auraient été déductibles si le statut des établissements concernés avait été différent. Lorsqu'une maison de courtage en biens immobiliers ou un courtier indépendant, par exemple, achète des ordinateurs, des télécopieurs, etc., il lui est possible de déduire annuellement un montant correspondant à l'amortissement de ces articles. De même, lorsqu'un concessionnaire d'automobiles ou un garagiste doit acheter les outils à main dont ses techniciens ont besoin, des taux d'amortissement adéquats sont établis aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et ces amortissements sont déductibles.

Les ententes qui lient les employeurs à leurs «employés» se sont établies, avec le temps, parce qu'elles étaient les plus efficaces pour les besoins d'une industrie donnée ou pour des raisons d'interprétation juridique. Cependant, ces ententes ont des conséquences fiscales qui augmentent le coût des immobilisations dans ces secteurs, abaissant par le fait même la productivité et le revenu réel.

En ce qui concerne les dépenses relatives à l'emploi générées par les employés, la prudence affichée dans le régime fiscal naît de la possibilité que les dépenses personnelles de consommation bénéficient de subventions fiscales. Cette crainte est l'une des principales préoccupations qui sous-tendent la politique fiscale touchant les frais liés aux automobiles. En règle générale, mises à part quelques exceptions importantes comme les automobiles et les avions,

expenses directly related to the performance of duties are also deductible from income.

The distinction between the two is really artificial. For business income, the use of depreciation rules puts capital goods and current expenditures on an equal footing. In both cases the allowable tax deduction is limited to the annual use or consumption of these items. In the case of a current expenditure, all is consumed within a year whereas only part of a capital good is consumed within the year. It is this characteristic of short lifespan which has caused power saws used in the logging industry to be treated as supplies rather than capital goods, even though one might normally view such saws as capital goods. This then leads to the obvious question: if someone were to invent a more durable chain saw, would it lose the current favourable tax treatment, and should it lose such treatment?

The differential tax treatment of supplies and capital goods also leads to an artificial distinction between leased goods and self-owned goods. The services rendered to a real estate agent by a computer do not differ according to whether it is purchased or leased. It is a capital good providing a stream of services over time. Yet a leased computer is treated by the tax system as having provided a deductible expense whereas a computer, purchased by an employee-status real estate agent, and whose consumed services are approximated by its depreciation, is not deductible.

Should the tax system be the driving force in determining how goods and services are produced? The 1987 White Paper on Tax Reform argued that the tax system should be neutral in this regard. But there are compliance and administrative costs associated with any change meant to resolve these concerns, some of which were raised by Departmental officials when appearing before this Committee. The matters raised by the CARS Institute and CREA are not unique to those sectors, but they are probably more significant for these two industries than for others. If a general solution is not suitable, a specific one might be. Unique solutions to specific problems have been applied in other instances and might be appropriate in this instance. Nevertheless, it is clearly preferable to find a solution which could apply to all workers who may find themselves in similar circumstances.

le régime fiscal répond à ces préoccupations en admettant les déductions pour les fournitures requises dans le cadre du travail, mais non pour les immobilisations. De plus, les dépenses directement liées à l'exécution de fonctions sont déductibles du revenu.

La distinction établie entre ces deux types de dépenses est vraiment artificielle. Pour les revenus d'entreprise, les règles concernant l'amortissement mettent les biens en immobilisation sur un pied d'égalité avec les fournitures matérielles. Dans les deux cas, la déduction fiscale admise est limitée à l'utilisation ou à la consommation annuelle de ces biens. Dans le cas d'une fourniture, le bien est consommé en totalité en l'espace d'une année, alors qu'une partie seulement d'un bien en immobilisation est «consommée» pendant la même période. C'est à cause de cette caractéristique de brièveté de la vie utile que les scies mécaniques utilisées dans l'industrie forestière ont été traitées comme des fournitures, plutôt que comme des biens en immobilisation, même s'il est tout à fait normal de considérer de telles scies comme des biens d'équipement. Cela nous amène naturellement à poser la question suivante : Si quelqu'un inventait une scie à chaîne plus durable, ce bien perdrait-il le traitement fiscal privilégié dont il bénéficie actuellement, et pareil changement de statut serait-il souhaitable?

La différence entre le traitement fiscal accordé aux fournitures et celui qui est réservé aux immobilisations engendre aussi une autre distinction artificielle entre les biens loués et les biens achetés. Les services rendus à un agent d'immeubles par un ordinateur sont les mêmes que l'intéressé ait acheté l'appareil ou qu'il l'ait loué. Il s'agit d'un bien d'équipement qui procure à l'utilisateur une certaine somme de services dans une période donnée. Pourtant, un ordinateur loué sera considéré, dans le cadre du régime fiscal actuel, comme une fourniture déductible, alors qu'un ordinateur acheté, dont les services consommés sont évalués en fonction de son amortissement, n'aura pas droit au même traitement.

Est-il souhaitable que le régime fiscal détermine la façon dont les biens et les services sont produits? Selon le Livre blanc de 1987 sur la réforme fiscale, le régime fiscal devrait rester neutre à cet égard. Toutefois, des coûts d'observation et des frais administratifs sont associés à tout changement visant à résoudre de tels problèmes, dont certains ont été mis en évidence par les représentants du Ministère qui ont témoigné devant le Comité. Les questions soulevées par les représentants de l'Institut de service et entretien et de réparation automobile au Canada et de l'ACI ne sont pas exclusifs à ces secteurs, bien qu'elles soient probablement davantage cruciales pour ces deux industries que pour les autres. Si une solution globale s'avère impossible, il conviendrait d'envisager un règlement particulier. Des solutions spécifiques à des problèmes bien précis ont été appliquées à d'autres occasions et une telle mesure pourrait être appropriée au cas qui nous occupe.

THE COMMITTEE'S VIEW

It is the opinion of the Committee that the positions of the witnesses are not without merit. There do exist certain inequities in the current income tax provisions which make the system unfair and which could result in undesirable consequences. Unfortunately, it is much more difficult to rectify the situation than it is to point out some of its shortcomings.

Any student of the Canadian income tax system is aware of its complexity. The Committee is reluctant to add further to it. And in attempting to redress one inequity, we are hesitant to create new inequities elsewhere. In searching for possible solutions to the problems outlined in this report, we have been aware of these two self-imposed constraints.

This Committee has not been able to devise a model which could meet all of these constraints. If measures designed to help employees with relatively high levels of employment expenses were to exist side-by-side with the existing provisions of the Act, complexity would be added. Moreover, it might be undesirable to give taxpayers the ability to pick and choose from a variety of tax provisions so as to maximize their benefits. If a new system is to replace the existing tax provisions, a wide range of taxpayers who previously enjoyed tax relief could find themselves without such benefit and therefore feel aggrieved.

If the provision for tax relief with respect to employee's expenses is extended, the question arises as to how the fiscal consequences might be controlled. Listing allowable types of spending would be administratively complex. Should such spending not be listed explicitly, but rather made subject certain rules, it is possible that much litigation could result. Imposing no restrictions on allowable types of spending could result in a situation in which the tax system subsidizes some consumption activity and could make it very difficult to control the impact on the treasury.

It is for these reasons that the Committee has not been able to recommend a particular form of action on the part of the federal government. Nevertheless, the tax circumstances under which some employees find themselves do warrant a further examination by the Department of Finance.

This Sub-committee recommends that the Department of Finance re-examine the matter of employment expenses, and find a solution for workers incurring exceptional expenses in the course of their employment. We further recommend that the department report back to this Committee with its proposals by December 15, 1992.

[1] In *Neville v. M.N.R.* [1988] 2 C.T.C. 2201, the Tax Court of Canada determined that fees paid for a course to upgrade the skills of a real estate salesperson who was remunerated on a commission basis were deductible under paragraph 8(1)*(f)* of the *Income Tax Act*. In coming to this conclusion, the Court considered that the expense would have been deductible if it had been incurred for the purpose of

L'OPINION DU COMITÉ

Selon le Comité, les positions des témoins ne sont pas sans valeur. Il y a bel et bien, dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, des dispositions qui rendent le système injuste et qui peuvent avoir des conséquences indésirables. Malheureusement, il est beaucoup plus difficile de rectifier la situation que d'en signaler les lacunes.

Tous ceux qui étudient le régime canadien de l'impôt sur le revenu sont conscients de sa complexité. Le Comité n'est pas disposé à le rendre encore plus complexe. Et, en essayant de redresser une injustice, nous craignons d'en créer d'autres. Dans notre quête de solutions aux problèmes indiqués dans le présent rapport, nous n'avons jamais perdu de vue ces deux contraintes.

Le Comité n'est pas parvenu à mettre au point un modèle qui tienne compte de toutes ces contraintes. Si on ajoutait aux dispositions actuelles de la Loi des mesures conçues pour aider les employés dont les frais professionnels sont relativement élevés, on ajouterait à la complexité. En outre, il serait peut-être malavisé de permettre aux contribuables de choisir parmi diverses dispositions fiscales celles qui maximisent leur avantage. Si on remplaçait les dispositions actuelles par un nouveau système, divers types de contribuables bénéficiant actuellement d'un allégement fiscal se trouveraient privés de cet avantage et s'en estimeraient donc lésés.

Si on étendait l'allégement fiscal aux frais professionnels des employés, la question se poserait de savoir comment contrôler les conséquences fiscales d'une telle mesure. L'énumération des sortes de dépenses permises compliquerait les choses du point de vue administratif. Si, au lieu d'énumérer ces dépenses, on les assujettissait à certaines règles, les contestations judiciaires pourraient se multiplier. Si on ne restreignait pas les sortes de dépenses permises, le régime fiscal se trouverait à subventionner certaines activités de consommation. En outre, il pourrait être très difficile de contrôler l'impact d'une telle mesure sur le trésor.

C'est pour ces raisons que le Comité n'est pas en mesure de recommander des mesures concrètes au gouvernement fédéral. Néanmoins, la situation fiscale de ces employés mérite un examen plus approfondi de la part du ministère des Finances.

Le Sous-comité recommande que le ministère des Finances réexamine la question des dépenses liées à l'emploi en vue de trouver une solution pour les travailleurs qui engagent des dépenses exceptionnelles dans le cadre de leur emploi. Nous recommandons en outre que le ministère informe le Sous-comité, au plus tard le 15 décembre 1992, du suivi donné à nos propositions.

[1] Dans *Neville c.M.N.R.* [1988] 2 C.T.C. 2201, la Cour canadienne de l'impôt a jugé que les sommes versées pour un cours de perfectionnement d'un agent immobilier payé par commission étaient déductibles en vertu de l'alinéa 8(1)*f*) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pour en arriver à cette conclusion, la Cour a jugé que la dépense aurait été déductible si elle avait servi à assurer des revenus d'entreprise et a donc

earning business income and therefore held that it should be equally deductible by this special kind of employee under paragraph 8(1)*(f)*.

(2) In *McLeavy v. M.N.R.*, 54 D.T.C. 136, an aircraft engineer employed by an airline attempted to deduct the cost of some small tools that his contract of employment obliged him to provide. He argued that the provision regarding the "cost of supplies consumed in the performance of the duties of his employment" allowed the deduction. The Tax Appeal Board found that for any tools to fall within the term "supplies", the tools would have to be ones that, once used, were unfit for further use. Since the tools were not of that kind, no deduction was allowed.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 51 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

estimé qu'il fallait la considérer également déductible pour ce genre d'employé particulier en vertu de l'alinéa 8(1)*f*).

(2) Dans la cause *McLeavyc.M.N.R.*, 54 D.T.C. 136, un ingénieur en aéronautique employé par une compagnie aérienne avait tenté de déduire le coût de certains petits outils que son contrat de travail l'obligeait à fournir. Il faisait valoir que la disposition concernant le «coût des fournitures consommées dans l'exercice des fonctions liées à son emploi» lui permettait cette déduction. La Cour canadienne de l'impôt a statué que pour qu'un outil quelconque appartienne à la catégorie des «fournitures», cet outil devait être inutilisable après avoir servi au travail pour lequel il avait été acquis. Les outils visés n'étant pas de ce type, aucune déduction n'a été admise.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicule nº 51 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,
Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 10, 1992
(65)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:44 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Member present: Harry Chadwick for Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of a draft report entitled: "Deductions in Respect of Employees' Expenses".

After debate, it was agreed,—That the Committee adopt the First Report of the Sub-committee on Tax Matters concerning deductions in respect of employees' expenses as the Fifteenth Report of the Standing Committee on Finance and that the Chairman present the report to the House.

At 3:47 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 JUIN 1992
(65)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 15 h 44 dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens, Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Harry Chadwick remplace Brian White.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine un projet de rapport intitulé: «Déductions pour les frais des employés».

Après débat, il est convenu,—Que le Comité adopte le premier rapport du Sous-comité des questions fiscales portant sur la déduction des frais des employés, et que le président le présente à la Chambre (quinzième rapport du Comité permanent).

À 15 h 47, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 52

Tuesday, November 24, 1992
Wednesday, December 9, 1992

Chairman: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

RESPECTING:

Future business

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

INCLUDING:

The Sixteenth Report to the House

WITNESSES:

(See back cover)

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 52

Le mardi 24 novembre 1992
Le mercredi 9 décembre 1992

Président: Murray Dorin

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

CONCERNANT:

Travaux futurs

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

Y COMPRIS:

Le seizième rapport à la Chambre

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

25268—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Friday, November 27, 1992

Mr. Edwards, from the Standing Committee on House Management, presented the Fifty-fifth Report of the Committee, which is as follows:

Your Committee recommends that the Standing Committees of this House be composed of the Members listed below:

ECONOMICS/ÉCONOMIE

Finance/Finances

Couture	Gray (Windsor West)
Dorin	Langdon (Essex—Windsor)
Marleau	Thompson
Soetens	White—(8)

By unanimous consent, it was ordered,—That the Fifty-fifth Report of the Standing Committee on House Management, presented to the House earlier this day, be concurred in.

By unanimous consent, it was ordered,—That, in relation to the Fifty-fifth and Fifty-sixth Reports of the Standing Committee on House Management, presented to the House and concurred in earlier this day, and notwithstanding any special or Standing Order or the practice of the House or its Standing or Standing Joint Committees, the incumbent chairmen and vice-chairmen of the Standing and Standing Joint Committees, except for the Standing Committee on Transport, shall continue in office until the committee concerned shall otherwise order; and

That, provided that those Standing or Standing Joint Committees whose chairmen and vice-chairmen cease to be members of the committee as a result of the concurrence in the said report, shall proceed to the election of a new chairman as their first order of business and such vice-chairmen as the committee deems necessary.

ATTEST

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 27 novembre 1992

M. Edwards, du Comité permanent de la gestion de la Chambre présente le cinquante-cinquième rapport de ce Comité dont voici le texte:

Votre Comité recommande que les comités permanents de la Chambre soient composés des députés dont les noms suivent:

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que le cinquante-cinquième rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre présenté à la Chambre plutôt aujourd'hui, soit agréé.

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que, en ce qui concerne les 55e et 56e rapports du Comité permanent de la gestion de la Chambre, présentés à la Chambre et adoptés plus tôt aujourd'hui, et nonobstant tout ordre spécial, article du Règlement, les usages de la Chambre ou de ses comités permanents ou mixtes permanents, les présidents et vice-présidents des Comités permanents et mixtes permanents, à l'exception du Comité permanent des transports, continuent à remplir leurs fonctions jusqu'à ce que le Comité visé en décide autrement; et

Que, dans ces conditions, les comités permanents ou mixtes permanents, dont les présidents et vice-présidents cessent d'être membres du comité par suite de l'adoption dudit rapport, devront procéder à l'élection d'un nouveau président, comme étant le premier point inscrit à l'ordre de leurs travaux, ainsi que des vice-présidents que le comité juge nécessaire.

ATTESTÉ

REPORT TO THE HOUSE

Thursday, December 10, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has examined the question of the Canada Deposit Insurance Corporation and deposit insurance, and agreed to report the following:

It was announced earlier this year that the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) facilitated an agreement between the Toronto-Dominion (T-D Bank) and Central Guaranty Trustco Limited (CGT). The agreement was for the transfer of assets and liabilities from CGT-associated, troubled trust and mortgage companies to the T-D Bank. There were published reports that this event would subject CDIC to an exposure-to-loss as high as $4.4 billion. The above circumstances prompted the House of Commons Sub-Committee on Financial Institutions to study both the events leading to the T-D Bank/CGT agreement and the policies and administrative practices supporting the agreement. This is the report of our findings, conclusions and recommendations.

The Committee has done this type of investigation several times. Those studies have taught us that business failure is an integral part of the workings of an economy, especially during a period of economic recession, and it is impossible and undesirable to ensure that no financial institutions will ever fail. Nevertheless, we find it difficult to look at the record during the past dozen years and find the regulatory system blameless. It is at fault because it inherently creates instability: deposit insurance creates moral hazard and promotes excessive risk taking. Moreover, too much is expected of the system of regulation, with savers being perhaps prompted to have too much confidence in the financial system. It is at fault also because the authorities have proven to be very reluctant to take action when needed, at a time when it would be the most useful.

We therefore see much of what has taken place as regulatory failure of one sort or another. While this particular study has not been nearly extensive enough to make sweeping recommendations as to the regulatory/insurance system, the evidence is sufficiently clear to make the following recommendations.

RECOMMENDATION 1

The Department of Finance Advisory Committee on Deposit Insurance should conduct and complete its investigation in an expeditious manner.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 10 décembre 1992

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

SEIZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la Société d'assurance-dépôts du Canada et la question de l'assurance-dépôts, et il a convenu de faire rapport comme suit :

Il a été annoncé, plus tôt cette année, que la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) avait facilité la conclusion d'une entente entre la Banque Toronto-Dominion (Banque T-D) et Central Guaranty Trustco (CGT) en vue du transfert à la banque de l'actif et du passif des sociétés de fiducie et d'hypothèques associées à CGT qui éprouvaient des difficultés. Comme, selon divers articles de journaux, l'opération risquait de faire perdre à la SADC jusqu'à 4,4 milliards de dollars, le Sous-comité de la législation sur les institutions financières de la Chambre des communes a décidé d'entreprendre une étude sur les circonstances à l'origine de cette entreprise hasardeuse ainsi que sur la politique et les pratiques administratives sur lesquelles l'entente reposait. Le présent document constitue le rapport de ses constatations, conclusions et recommandations.

Le Comité a maintes fois entrepris ce genre d'études. Elles lui ont enseigné que les échecs financiers font partie intégrante du fonctionnement d'une économie, spécialement en période de récession économique, et qu'il est illusoire et non souhaitable d'espérer faire en sorte qu'aucune institution financière ne fasse jamais faillite. Il serait néanmoins difficile de conclure que le mécanisme de réglementation a été sans faille, à voir la manière dont la situation a évolué au cours de la dernière décennie. Il est boiteux parce qu'intrinsèquement, il est moteur d'instabilité. L'assurance-dépôts incite les institutions à prendre des risques trop lourds, risques fondés sur des éléments de subjectivité trop tributaires du système de réglementation. Les épargnants sont peut-être portés à trop faire confiance au système financier. Le mécanisme est également boiteux parce que les autorités hésitent beaucoup trop à intervenir au besoin et au moment où il serait le plus utile de le faire.

Nous estimons donc que, dans une large mesure, les événements qui sont survenus illustrent que le système de réglementation présente des lacunes à certains points de vue. Bien que cette étude n'ait pas été assez exhaustive pour nous amener à recommander des changements profonds au mécanisme de réglementation et d'assurance, nos constatations sont suffisamment probantes pour nous permettre de faire les recommandations suivantes.

RECOMMANDATION 1

Le comité consultatif du ministère des Finances chargé d'étudier l'assurance-dépôts devrait s'empresser de terminer son enquête.

Discussion:

When officials of the Department of Finance appeared before this Committee, they stated that the study of deposit insurance was being undertaken as part of a regular review of issues surrounding financial reform. The sector's regulatory regime has been significantly altered in recent years. American authorities are undertaking the study and reform of deposit insurance under the authority of the *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA).*

It seemed to be appropriate for the Department of Finance to look at the matter in Canada. There was, however, no real sense of urgency and no obvious need for major policy reform, according to those officials.

We disagree. As stated above, we do not view the record of the 1980s and early 1990s as one of total success. The world was changing, and in response, we changed our regulatory system. While we do not suggest that those reforms were misguided, it is equally incorrect to suggest that all our current problems arose under an old system and that we should let the current one run its course before attempting further reforms.

It is our interpretation of the evidence that we are suffering from regulatory failure; that is, the weakness of the industry stems not just from the market, but from the system the government has put in place to regulate the industry and to protect savers.

Moreover, we do see some urgency to the problem. Other financial institutions are facing difficulties, and we know from previous economic cycles that the impact on the financial sector could still be quite dramatic long after other indicators signal an end to the recession. Thus, we see some need for quick action on the part of the Department of Finance's advisory committee to examine where problems might arise and how they can be resolved.

RECOMMENDATION 2

The CDIC should present to the Federal Government a recapitalization plan for the CDIC Insurance Fund which sets out a target fund size, timetable and projected premium levels. At the same time, CDIC should be given authorization to raise premiums as high as one-third of one per cent of insured deposits.

Discussion:

In the fiscal year 1991, CDIC's deposit insurance fund was in deficit in the amount of $590 million, down from $1,108 million in 1987. The CDIC five-year plan forecast a further decline to $397 million in 1992.

Deposit insurance in Canada is financed by levying premiums upon the insured deposits of deposit-taking institutions. These premiums accumulate in a fund under the direction of CDIC and support the payout of claims. If the

Commentaire :

Quand les hauts fonctionnaires du ministère des Finances ont comparu devant le Comité, ils ont signalé que leur enquête sur l'assurance-dépôts faisait partie de l'examen courant des questions relatives à la réforme des institutions financières. Le mécanisme de réglementation du secteur financier a été considérablement modifié ces dernières années. Les autorités américaines mènent actuellement une étude en vue de réformer le régime de l'assurance-dépôts, qui est régi par la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA).*

Selon le Comité, il y aurait peut-être lieu que le ministère des Finances fasse de même au Canada. Les hauts fonctionnaires estiment toutefois qu'une réforme en profondeur de la politique sur les institutions financières n'est ni urgente ni absolument nécessaire.

Nous ne sommes pas d'accord avec cette interprétation. Comme nous l'avons déjà signalé, nous ne croyons pas que l'expérience des années 80 et du début des années 90 soit le reflet d'une réussite totale. Devant un monde en mutation, nous avons changé notre système de réglementation. Bien que nous ne soyons pas prêts à dire que les réformes étaient mal inspirées, il serait faux de soutenir que tous nos problèmes actuels découlent des failles de l'ancien système et que nous devrions attendre que le nouveau fasse ses preuves avant de tenter d'apporter d'autres réformes.

Notre interprétation des faits nous amène à conclure qu'il y a des failles en ce qui touche la réglementation, autrement dit, que la faiblesse du secteur n'est pas attribuable uniquement aux conditions du marché, mais également au mécanisme que le gouvernement a mis en place pour le réglementer et pour protéger les épargnants.

Qui plus est, nous sommes convaincus qu'il est urgent de régler le problème. D'autres institutions financières sont en difficulté, et l'observation des cycles économiques précédents nous enseigne que leurs effets sur le secteur financier risquent de se faire durement sentir longtemps après que les autres indicateurs auront montré que la récession tire à sa fin. Nous estimons donc que le comité consultatif du ministère des Finances doit s'empresser de s'interroger sur les sources éventuelles de problèmes et sur la manière de les résoudre.

RECOMMANDATION 2

La SADC devrait présenter au gouvernement fédéral un plan de restructuration du capital de sa caisse d'assurance, dans lequel elle définirait l'ampleur du fonds requis, un calendrier de travail et les niveaux de prime projetés. La SADC devrait en outre obtenir l'autorisation de hausser ses primes jusqu'à concurrence du tiers de un pour cent des dépôts assurés.

Commentaire :

Au cours de l'exercice 1991, la caisse d'assurance-dépôts de la SADC a enregistré un déficit de 590 millions de dollars, soit une diminution par rapport à 1987 où le déficit avait été de 1 108 millions. Dans son plan directeur quinquennal, la SADC prévoit réduire ce déficit à 397 millions en 1992.

Au Canada, l'assurance-dépôts est financée au moyen de primes prélevées sur les dépôts assurés détenus par les institutions de dépôt. Ces primes sont versées dans un fonds administré par la SADC, qui sert au règlement des

fund is inadequate to meet such claims, the CDIC can draw upon a line of credit with the federal government which is now set at $6 billion. It has been the use of this line of credit which has resulted in the CDIC accumulating its current deficit.

Premiums are currently set at one-tenth of one per cent. This is three times the amount originally levied upon financial institutions. The CDIC now has the authority to raise premiums to one-sixth of one per cent subject to Governor in Council approval, but so far it has chosen not to do so.

Member institutions of the U.S. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) pay premiums of 0.23% of all deposits, not just insured deposits. The Administration proposed this year that the rate be increased to 0.3% of deposits, but that provision did not pass.

The policy protection plan for the life and health insurance market is financed via an "after-the-fact" levy on member institutions; there is no fund based on an actuarial assessment of expected losses. This is seen as a major flaw in the scheme. Levies are backward-looking rather than forward-looking; they impose costs on surviving institutions, not those that caused the claims to be made. This limits the amount of protection that can be offered. This creates uncertainty, delays etc. But this is also true of the CDIC. Now that the fund is in a deficit position, it is also an after-the-fact insurer, albeit one with access to the federal treasury.

The American *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* (FDICIA), has established a recapitalization schedule for the FDIC. Within 15 years of enactment of the FDICIA, the fund's reserves are to reach an amount equal to 1.25% of insured deposits.

It is the intent of this recommendation to re-establish a positive position for the CDIC fund. While it is not clear what CDIC's final cost will be with respect to the CGT resolution—officials were reluctant to state with any precision what they believed the impact to be—we do know that the insurer's exposure and probable cost is likely to be the largest in its 25-year history. Current premium levels, and even an increase to the authorized maximum of one-sixth of one per cent, will result in a serious set-back of the CDIC's financial plans. Any additional failures could be devastating to those plans.

To cover these potential future losses and create a surplus in the fund a substantial increase in premiums will be required, even with a recapitalization scheduled over one and one-half to two decades. (Recall that in the 1990s so far, interest cost is consuming about one-half of premium income). And to put this in context, a fund equal to 1.25% of insured deposits in 1991 would have amounted to $3.6 billion, in contrast to the actual deficit of $590 million.

réclamations. Si le fonds ne suffit pas, la SADC peut puiser à même une ligne de crédit, que le gouvernement fédéral a fixé à 6 milliards de dollars. C'est en utilisant cette ligne de crédit que la SADC a accumulé son déficit actuel.

Les primes sont actuellement fixées à un dixième de un pour cent. C'est trois fois le montant initialement prélevé des institutions financières. La SADC est autorisée à hausser ses primes jusqu'à concurrence de un sixième de un pour cent, sous réserve de l'approbation du gouverneur en Conseil, mais elle n'a pas jugé bon de se prévaloir de ce privilège jusqu'à maintenant.

Aux États-Unis, les institutions membres de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) paient une prime de 0,23 p. 100 de tous les dépôts, assurés ou non. L'Administration américaine a proposé cette année de hausser cette prime à 0,3 p. 100 de l'ensemble des dépôts, mais la mesure n'a pas été adoptée.

Le régime de protection offert par l'industrie de l'assurance-vie et de l'assurance-maladie est financé au moyen de prélèvements perçus chez les institutions membres et fondés sur des données rétrospectives; l'ampleur du fonds n'est dicté par aucune évaluation actuarielle des pertes anticipées. On estime que c'est là une des principales lacunes du régime. Les prélèvements sont réactionnels plutôt que prévisionnels; ils imposent des coûts aux institutions survivantes mais non à celles qui sont à la source des réclamations. Cela limite l'étendue de protection qui peut être offerte, sans compter l'incertitude et les délais. Les mêmes considérations s'appliquent cependant à la SADC. Depuis que sa caisse est déficitaire, la SADC est elle aussi un assureur qui doit se contenter de réagir aux événements, quoiqu'elle ait accès au Trésor fédéral.

Aux termes de la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* américaine, un plan de restructuration du capital a été élaboré pour la FDIC. Dans les 15 ans suivant l'entrée en vigueur de cette loi, les réserves de la caisse doivent atteindre l'équivalent de 1,25 p. 100 des dépôts assurés.

En ce qui a trait au Canada, cette recommandation a pour but de remettre la caisse de la SADC dans une position excédentaire. Bien qu'on ne sache pas exactement ce que coûtera finalement le règlement de l'affaire de CGT—les hauts fonctionnaires étaient réticents à se prononcer sur l'ampleur des conséquences de la faillite,—nous savons très bien que la perte que l'assureur risque d'assumer et qu'il assumera probablement sera la plus considérable que la SADC ait connue en 25 ans d'histoire. Les niveaux de prime actuels, voire une augmentation de celles-ci jusqu'à concurrence du maximum autorisé de un sixième de un pour cent, déjoueront sérieusement les plans financiers de la SADC. Toute faillite supplémentaire pourrait anéantir ces plans.

Pour couvrir ces pertes éventuelles et créer un excédent dans la caisse, il faudra augmenter considérablement les primes, même avec un plan de restructuration du capital échelonné sur quinze à vingt ans. (Il faut se souvenir que, depuis le début des années 90, les charges d'intérêts accaparent près de la moitié des revenus tirés des primes.) Incidemment, si la caisse avait été constituée au moyen d'un prélèvement de 1,25 p. 100 des dépôts assurés en 1991, la SADC aurait 3,6 milliards de dollars dans ses coffres au lieu de son déficit actuel de 590 millions.

The Committee's wish to see a properly financed insurance fund as soon as possible is tempered by our desire not to harm the competitiveness of the Canadian financial sector. Thus, we would expect CDIC to propose a long-term plan to establish what it sees as an appropriately-sized insurance fund and to set premium rates accordingly. We believe, however, that this will result in premiums of at least one-fifth of one per cent, twice the current rate, and possibly as high as one-third of one per cent.

RECOMMENDATION 3

The Federal Government should integrate the responsibilities for supervising and insuring deposit-taking institutions into one organization. This agency is to be assisted by an advisory board consisting of retired and non-active individuals with experience in the banking and trust sectors. It would advise on matters such as the quality of supervision, the winding-up of failed corporations, etc. It would be the primary regulator for all insured deposit-taking institutions and one of its explicit objectives would be the minimization of costs to the insurance fund.

Discussion:

In 1986, Judge Willard Estey reported on his examination of the circumstances surrounding the failures of the Northland Bank and the Canadian Commercial Bank (CCB). That report also discussed the regulatory structure for deposit-taking institutions. While the report presented several options for reform, no particular model seemed to have the widespread support of those polled.

The report argued that the essential problem appeared to be the unwillingness of the regulator to act upon available information; the lack of information or its timeliness was not the apparent problem. Thus, Judge Estey concluded, the essential flaw was one of incentives, specifically the incentive to have the regulator act in such a way as to protect the position of the deposit insurance fund.

Judge Estey re-iterated these points when he appeared before this Committee on 1 December 1992. He stressed that in the final analysis the institution which pays should have some mechanism at its disposal to reduce the risks it faces. The House of Commons Finance Committee also took this position in the past.

Our assessment of the events leading to the CDIC's exposure to CGT bears out the comments of Judge Estey. Our assessment reveals that two important federal organizations responsible for the health of the financial system, and the safety of depositors' assets, failed to act in a timely fashion even though in large part the tools were there to act. We believe that action took place too late because CDIC and the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) each had separate roles to play, and the lead regulator, OSFI, was not the one bearing the cost of mistakes.

L'espoir du Comité de voir la caisse d'assurance-dépôts financée convenablement le plus tôt possible est tempéré par sa volonté de ne pas nuire à la compétitivité du secteur financier canadien. Nous espérons donc que la SADC proposera un plan à long terme dans lequel elle déterminerait l'ampleur que devrait idéalement avoir le fonds et fixerait les primes en conséquence. À notre avis, celles-ci devront au moins être fixées à un cinquième de un pour cent, soit deux fois le taux actuel, et, peut-être même, à un tiers de un pour cent.

RECOMMANDATION 3

Le gouvernement fédéral devrait regrouper au sein d'un seul organisme les responsabilités de surveiller et d'assurer les institutions de dépôt. Cet organisme serait secondé par un comité consultatif composé de retraités non actifs qui connaissent bien le secteur des banques et des sociétés de fiducie. Il serait chargé de fournir des conseils sur divers sujets, dont la qualité de la surveillance et la liquidation des sociétés en faillite. Il serait le principal responsable de la réglementation de toutes les institutions de dépôt assurées et l'un de ses objectifs explicites serait de minimiser les coûts de la caisse d'assurance.

Commentaire :

En 1986, le juge Willard Estey a fait rapport de son examen des circonstances ayant entouré les faillites de la Northland Bank et de la Canadian Commercial Bank (CCB). Dans ce rapport, il était également question de la structure réglementaire des institutions de dépôt. On y présentait plusieurs options de réformes, dont aucune n'a semblé rallier l'appui d'un grand nombre des personnes consultées.

Selon le rapport, le problème de base semblait découler du fait que l'organisme de réglementation ne soit pas disposé à réagir à la lumière des données disponbiles; le manque d'information ou le fait que les données ne soient pas connues à temps ne semblaient pas être en cause. Le juge Estey en a donc conclu que ce qui manquait essentiellement, c'étaient des mesures incitatives, spécialement pour obliger l'organisme de réglementation à intervenir afin de protéger l'intégrité de la caisse d'assurance-dépôts.

Le juge Estey a réitéré ces points lorsqu'il a comparu devant le Comité, le 1er décembre 1992. Il a insisté sur le fait que, en dernier ressort, l'institution qui paie devrait disposer d'un mécanisme pour atténuer les risques auxquels elle est exposée. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a déjà adopté une telle position par le passé.

Notre évaluation des événements qui ont exposé la SADC aux risques qu'elle doit assumer dans l'affaire de CGT confirment les propos du juge Estey. Elle révèle en effet que deux importants organismes fédéraux, pourtant responsables de la santé du système financier et de la sécurité des biens des déposants, ne sont pas intervenus à temps, même s'ils disposaient dans une large mesure des mécanismes voulus pour agir. Nous croyons que les mesures ont été prises trop tard, parce que la SADC et le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) avaient chacun des rôles distincts et que le principal organisme de réglementation, le BSIF, n'était pas celui qui assumait les conséquences financières des erreurs.

CDIC, on the other hand, does bear at least the initial cost of financial failures. However, it too could sit back and state simply that OSFI was the regulator and that CDIC met its obligations by asking OSFI to prepare a report on the state of the Central Capital empire.

In late 1990, CDIC asked OSFI to prepare a report on the Central Capital empire, including the institutions which were members of CDIC. This was in response to CDIC concerns resulting from information about the Central Capital conglomerate. In January 1991, OSFI reported that CDIC was under no immediate threat in its role of insurer. According to Mr. Michael Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions, the OSFI report had already for the most part been prepared when CDIC requested it. A follow up in the summer still indicated that CGT would be earning a $40 million profit for the year and that non-performing loans were no more than 3% of assets, not an unmanageable amount.

Starting in the summer and through the fall OSFI was aware of attempts to sell the institution. Into 1992, OSFI was still saying to CDIC that it need not worry about a financial involvement. In late January 1992, OSFI was reporting that the $40 million profit would in fact be a $215 million loss, but it was still maintaining that CGT was a viable institution, even without a sale. In March it was reported that the loss would exceed $400 million and the company would have a capital shortfall of as much as $190 million. In April, OSFI was reporting even further deterioration and at this point CDIC decided to get actively involved.

When OSFI officials were asked for an assessment of the reasons why Central Guaranty Trust found itself in financial difficulties, a number of obvious causes were cited, starting with a sharp downturn in the commercial real estate market in Ontario. Also mentioned was the fact that overhead costs at the trust were especially high, largely as a result of merging five trust companies subsidiaries into the parent, each of which had its own accounting system.

This latter explanation is particularly ironic as the amalgamation of these companies into one, which at one point made Central Guaranty Trust the third largest trust company in Canada, was approved and watched over by the very organizations who now cite this as one cause of failure. Such rapid growth by acquisition often causes organizational problems and this should have been foreseen at the time. (At the very least, the differences in accounting systems should have been identified as a source of problems.) The regulator and the insurer both had the opportunity and the tools to control this growth, using among other things the power to reduce leverage ratios or even withhold insurance. None of this happened. In fact the CDIC facilitated the sale of a troubled company, Financial Trust, into the Central Guaranty fold, even with its organizational problems.

Il reste que c'est la SADC qui assume le coût initial des faillites. Elle pourrait toutefois elle aussi se replier et dire que le BSIF était après tout l'organisme de réglementation et qu'elle a fait son devoir en demandant à celui-ci de lui faire rapport de la situation financière de l'empire Central Capital.

À la fin de 1990, elle a demandé au BSIF de lui faire rapport sur la situation financière de l'empire Central Capital, y compris les d'institutions membres de la SADC, parce qu'à la lumière de renseignements reçus, la SADC éprouvait certaines craintes à propos du conglomérat Central Capital. En janvier 1991, le BSIF l'informait que la situation financière de ces institutions ne présentait pas de menace immédiate pour elle en tant qu'assureur. D'après Michael Mackenzie, surintendant des institutions financières, le BSIF avait déjà rédigé la majeure partie de ce rapport quand la SADC l'a demandé. Un suivi effectué au cours de l'été révélait une fois de plus encore que CGT réaliserait des bénéfices de 40 millions de dollars au cours de l'année et que les emprunts à problèmes ne représentaient au plus que 3 p. 100 de l'actif de la société, montant qui n'était pas exorbitant.

Le BSIF s'est rendu compte qu'on a tenté à quelques reprises de vendre l'institution durant l'été et l'automne 1991. Au tout début de 1992, le BSIF disait toujours à la SADC qu'elle n'avait pas à s'inquiéter de son engagement financier. Puis, à la fin de janvier 1992, le BSIF signalait que les 40 millions de profits escomptés s'étaient évanouis et qu'il faudrait plutôt prévoir une perte de 215 millions de dollars; il continuait toutefois de soutenir que CGT était une institution viable, même si elle n'était pas vendue. En mars, il signalait que les pertes dépasseraient les 400 millions et que le manque de liquidités de la société atteindrait les 190 millions. En avril, le BSIF rapportait que la situation s'était encore détériorée. C'est à ce moment que la SADC a décidé d'intervenir directement.

Lorsque nous avons interrogé les représentants du BSIF sur les causes des difficultés financières de Central Guaranty Trust, ils ont fait état d'un certain nombre de facteurs que nous avions prévus, à commencer par le fléchissement abrupt du marché immobilier commercial en Ontario. Ils ont également invoqué des frais généraux particulièrement élevés, surtout à la suite de l'absorption de cinq filiales par la société mère, chacune ayant son propre système comptable.

Cette dernière explication est particulièrement paradoxale, car la fusion de ces sociétés, qui à un certain moment a fait de Central Guaranty Trust la troisième société de fiducie en importance au Canada, avait été approuvée et surveillée par ces mêmes organismes qui dénoncent maintenant cette fusion comme étant l'une des causes des déboires de CGT. Une croissance externe aussi rapide cause souvent des problèmes d'organisation, ce que la SADC et le BSIF auraient dû prévoir au moment de l'acquisition. (Ils auraient à tout le moins dû voir dans les nombreux systèmes comptables une source de problèmes.) L'organisme de réglementation et l'assureur avaient tous deux l'occasion et la possibilité de freiner cette croissance; ils auraient notamment pu user de leur pouvoir de réduire leurs ratios d'endettement ou même refuser de les assurer. Ils n'en ont rien fait. En fait, la SADC a facilité l'acquisition d'une société mal en point, Financial Trust, par Central Guaranty en dépit des problèmes d'organisation de cette dernière.

We believe that our concerns about the inadequate functioning of the administrative structure are borne out by the latest report of the Auditor General of Canada. He has also expressed some dissatisfaction with the way in which OSFI operates and its relationship with CDIC. This year the Auditor General followed up on his 1990 report regarding some operations of OSFI. In some areas, OSFI has still not responded adequately to the recommendations of the Auditor General with respect to analytical procedures regarding risk assessment at deposit taking institutions. More telling though is the fact that OSFI and CDIC have been attempting since 1989 to prepare a memorandum of understanding with respect to the consistency of supervision for provincial deposit-taking institutions.

The merger of the two institutions would resolve these co-ordination problems cited by the Auditor General. But it would also encourage the regulatory side to improve the tools at its disposal to assess institutional risk, since the merged institution would be the one to bear the burden of its own regulatory failures.

It is the opinion of this Committee that the supervisory system should bear much of the blame for the ultimate cost of the Central Guaranty failure. While it is undoubtedly true that the recession had a role to play in the deterioration of the company's assets, our concern is with the relaxed attitude these two agencies took to the deterioration of CGT's health. The company's problems were widely reported in the financial press and both OSFI and CDIC, who should have been monitoring these developments, did not seem to be concerned. It also strikes us as careless, that OSFI could assure, and that CDIC would accept such assurances, that the insurer would not be financially involved in any eventual bailout.

The great failure appears to be the unwillingness of regulators/supervisors to act. While an amalgamation of the two agencies does not necessarily change this, it would from now on prevent the two organizations from passing the buck back and forth between themselves. As an added safeguard, however, our recommendation includes a provision to establish an advisory board whose members are experienced in the workings of deposit-taking institutions.

The regulatory authority of this new agency would vest in its role as insurer. If provincial regulators wish to further regulate and supervise institutions incorporated in their provinces, they may do so, but the new CDIC/OSFI cannot reassign its own responsibilities to a provincial regulator.

Observation 1

Several witnesses have spoken of the need for more market discipline in the deposit insurance system. The Committee was able to reach no consensus on this issue but we expect that the Department of Finance Advisory Committee would examine this matter.

Nos inquiétudes à propos des lacunes constatées dans le fonctionnement de la structure administrative ont été confirmées par le vérificateur général du Canada dans son dernier rapport. Celui-ci a également critiqué le fonctionnement du BSIF et ses rapports avec la SADC. Il a en outre vérifié si les recommandations formulées dans le rapport de 1990 ont eu des suites. Il a notamment constaté que le BSIF n'avait pas encore modifié ses procédures analytiques concernant l'évaluation des risques assumés par les institutions de dépôt. Mais le plus étonnant, c'est que le BSIF et la SADC n'ont pas encore réussi, depuis 1989, à convenir d'un protocole d'entente sur la qualité de la surveillance qui doit être exercée sur les institutions de dépôt provinciales.

La fusion des deux organismes permettrait de résoudre ces problèmes de coordination signalés par le vérificateur général. Elle encouragerait aussi les premiers responsables de la réglementation à améliorer les mécanismes dont ils disposent pour évaluer les risques des institutions, car l'organisme ainsi fusionné serait alors le seul responsable des échecs sur le plan de la réglementation.

Le Comité est d'avis qu'une grande partie du blâme à l'égard du coût global de la faillite de Central Guaranty devrait être imputé au système de surveillance. La récession a sans le moindre doute contribué à l'érosion des actifs de la compagnie, mais ce qui nous préoccupe, c'est le laisser-aller dont ces deux organismes ont fait preuve devant la détérioration de la situation de CGT. Les journaux financiers avaient largement relaté les déboires financiers de la compagnie, mais apparemment, ni le BSIF, ni la SADC ne s'en sont inquiétés, alors qu'ils auraient dû suivre la situation de très près. En outre, il était manifestement imprudent de la part du BSIF de garantir que l'assureur ne participerait pas financièrement à une éventuelle opération de renflouement et tout aussi téméraire de la part de la SADC de le croire.

La principale mention d'échec nous semble revenir aux organismes de réglementation et de surveillance qui ont refusé d'intervenir. La fusion des deux organismes ne changera pas nécessairement les choses, mais elle les empêcherait dorénavant de se renvoyer la balle. Notre recommandation prévoit néanmoins, à titre de précaution supplémentaire, la création d'un conseil consultatif composé de membres connaissant bien le fonctionnement des institutions de dépôt.

Ce nouvel organisme serait autorisé à exercer son rôle d'assureur en vertu de la réglementation en vigueur. Les organismes de réglementation provinciaux qui désireront soumettre les institutions détentrices d'une charte provinciale à des règlements et à une surveillance supplémentaires pourront le faire, mais le nouvel hybride issu de la fusion BSIF/SADC ne pourra pas déléguer ses responsabilités à un organisme de réglementation provincial.

Observation 1

Plusieurs témoins prônent l'établissement d'une plus grande discipline de marché dans le régime d'assurance-dépôts. Le Comité a été incapable de dégager un consensus à ce sujet, mais il s'attend à ce que le comité consultatif du ministère des Finances examine la question.

Discussion:

A number of analysts have called for the introduction of greater market discipline into the system of deposit insurance. One mechanism, among many others, is depositor co-insurance, which requires a depositor to bear some of the risk of institutional failure. Another is a system of insurance premiums based upon market risk. The American FDICIA has required the FDIC to put in place such a pricing mechanism for deposit insurance by January 1994.

Ms Helen Sinclair of the Canadian Bankers Association noted that the administrative practice of the CDIC has removed what little co-insurance had previously existed. The CDIC now endeavours to pay out depositors quickly, and when it cannot, continues to pay accrued interest on deposits. Nothing in the institution's governing Act requires it to do so. She suggested that interest cease to be earned once the CDIC takes over an institution, and depositors wishing to receive a prompt payout be required to pay some sort of penalty.

Her suggestion represents a ready way of re-instituting a small amount of co-insurance. But she also stated that the CBA does not have a preference for one instrument over another; rather it wishes to see the proper tools used which would efficiently achieve the stated goals. We agree.

The Committee has decided to let this whole matter of co-insurance, whether using the CBA example or another model, rest for the moment. When Mr. John Evans of the Trust Companies Association of Canada was asked about co-insurance, he noted that a variety of regulatory changes had taken place after the events leading to the rise and fall of Central Guaranty Trust. He suggested we should see how those changes work out before introducing major policy changes.

The Committee believes that the Department of Finance study of deposit insurance could re-examine some of the basic principles upon which such a scheme is based. What does deposit insurance try to do? Who, and what, does it try to protect? What are the unintended consequences of the current system?

In answering these questions, the department's study might identify some of the existing flaws with our current system. These include the systematic cross-subsidization of financial institutions, the subsidy to excessive growth via risky investments and the systemic encouragement of excessive risk-taking.

The appropriate use of market discipline can resolve some of these existing problems. Market discipline is also a means by which the information available to regulators would be enhanced. Changes in the implicit or explicit price of

Commentaire :

Un certain nombre d'analystes prônent l'établissement d'une plus grande discipline de marché dans le régime d'assurance-dépôts. Ils proposent, parmi de nombreuses formules, la coassurance des déposants, qui oblige ces derniers à assumer une partie du risque advenant la faillite de leur institution. Une autre solution consiste à établir les primes d'assurance en fonction du risque que présente le marché. Aux termes de la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* américaine, la FDIC doit établir les primes d'assurance-dépôts en fonction de ce principe d'ici janvier 1994.

Mme Helen Sinclair, de l'Association des banquiers canadiens (ABC), a signalé que les pratiques administratives de la SADC ont fait disparaître les formes rudimentaires de coassurance qui ont déjà existé. Actuellement, la SADC veille à payer les déposants sans tarder, et lorsque cela lui est impossible, elle paye les intérêts qui continuent de courir sur les dépôts. Rien dans la loi qui la régit ne l'y oblige. Mme Sinclair a suggéré que les dépôts cessent de produire des intérêts dès que la SADC prend en main les institutions, et que les déposants qui veulent être payés promptement soient obligés de verser une quelconque surcharge.

Cette idée constitue une façon toute simple de rétablir une forme minimale de coassurance. Mme Sinclair a aussi déclaré que l'ABC ne privilégie aucune méthode en particulier; l'Association veut plutôt qu'on utilise les outils permettant le mieux d'atteindre les buts déclarés. Sur ce point, nous partageons l'avis de l'Association.

Le Comité a décidé de laisser de côté pour le moment toute la question de la coassurance, qu'il s'agisse ou non du modèle proposé par l'ABC. Lorsque nous avons interrogé M. John Evans, de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, au sujet de la coassurance, il a signalé que la réglementation avait subi diverses modifications à la suite des événements ayant conduit à la montée et à la chute de Central Guaranty Trust, et il a suggéré d'attendre de voir leurs effets avant de réorienter notre politique en la matière.

Le Comité croit que le ministère des Finances, lorsqu'il examinera l'assurance-dépôts, pourrait revenir sur certains des principes fondamentaux du régime : quel objectif l'assurance-dépôts vise-t-elle? Qui, et quoi, est-elle censée protéger? Quels sont les effets imprévus du régime actuel?

Le fait de répondre à ces questions pourrait permettre au Ministère de déceler certaines des lacunes du système existant, notamment l'interfinancement systématique des institutions financières, le recours à des investissements risqués à seule fin d'alimenter une croissance excessive, et l'encouragement systématique à courir des risques indus.

L'application mesurée de la discipline de marché peut résoudre certains de ces problèmes. La discipline de marché constitue également un moyen d'enrichir l'information dont disposent les organismes de réglementation. Toute hausse du

deposit insurance would send signals to regulators and savers alike that the riskiness of a particular institution has changed. Regulators could step up their supervision in such cases and savers would reduce the extent to which they supply the funds to finance such risky endeavours.

RECOMMENDATION 4

The Federal Government should re-examine its role with respect to the protection of policyholders in the life and health insurance field.

Discussion:

The life and health insurance industry has set up a program to protect policyholders in the event that an insurance company's insolvency puts those claims at risk. The industry has created a corporation, CompCorp, which would pay out claims within certain limits, and then assess levies on member firms to finance those payouts.

The life insurance industry is today relying more and more on the sale of products resembling deposits. That is, it is increasingly selling financial instruments with a savings component. These compete directly with deposits at other institutions.

It has become evident to the Committee that CompCorp is not the best way to protect policyholders and the experience of the corporation with respect to the failure of Les Coopérants, bears this out. The industry also recognizes this as it is now looking at reform of its system of policy protection.

We have mentioned earlier the problems associated with an after-the-fact system of protection. Representatives from the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA) and CompCorp, in testimony before this Committee, also noted that CompCorp which bears the burden of loss, has little power when it sees potential problems. It informs the regulator and then must wait for action. This, we feel, is very reminiscent of the problems that now plague the relationship between CDIC and OSFI.

There are also competitive problems associated with the system of policy protection. Several witnesses spoke of the need for equivalent insurance for equivalent products so that the insurance system does not distort consumer choice. With the dismantling of the financial pillars, and with the growth of deposit-like insurance products, we think an equivalent system of protection should be provided.

We do not have a specific solution to recommend to the government, but we do feel this is an area the government cannot ignore. In the meantime, money savings instruments can have full CDIC protection when put through trust companies, and many insurance companies now have trust subsidiaries. Longer-term and wider-range solutions, would require more extensive examination on the part of the government and industry.

prix implicite ou explicite de l'assurance-dépôts imposée à une institution signalerait aux organismes de réglementation et aux épargnants que cette institution présente dorénavant un risque accru. En pareil cas, les organismes de réglementation pourraient resserrer leur surveillance et les épargnants pourraient réduire leurs dépôts, ce qui limiterait les capitaux dont l'institution disposerait pour financer ses entreprises risquées.

RECOMMANDATION 4

Le gouvernement fédéral devrait revoir son rôle en ce qui concerne la protection des titulaires de polices d'assurance-vie et d'assurance-maladie.

Commentaire :

L'industrie de l'assurance-vie et de l'assurance-maladie s'est dotée d'outils pour protéger les assurés dans l'éventualité où l'insolvabilité d'une compagnie d'assurance compromettrait le règlement de leurs réclamations. Elle a créé une corporation, la SIAP, qui règlerait les réclamations des assurés, jusqu'à concurrence de certains plafonds, et qui évaluerait les sommes à percevoir auprès des compagnies membres pour récupérer ces versements.

De nos jours, l'industrie de l'assurance-vie compte de plus en plus sur la vente de produits ressemblant à des dépôts. En d'autres termes, elle vend de plus en plus de produits financiers comportant un élément épargne qui concurrencent directement les dépôts effectués dans d'autres types d'institutions.

Il est devenu évident pour le Comité que la SIAP n'est pas le meilleur moyen de protéger les assurés, et la performance de cette corporation dans la faillite du groupe Les Coopérants le confirme. D'ailleurs, l'industrie le reconnaît et examine actuellement divers moyens d'améliorer son système de protection.

Nous avons déjà traité des problèmes que pose tout système de protection des assurés qui consiste à intervenir après coup. Des témoins représentant l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et la SIAP ont également signalé que cette dernière, qui assume la charge des sinistres, ne peut presque rien faire lorsqu'elle décèle un éventuel problème. Elle ne peut qu'en informer l'organisme de réglementation et attendre qu'il agisse. Voilà qui ressemble étrangement, à notre avis, aux difficultés qui empoisonnent actuellement les rapports entre la SADC et le BSIF.

La protection conférée par les différentes polices suscite également des problèmes de concurrence. Plusieurs témoins ont fait état de la nécessité que des produits équivalents bénéficient d'une assurance égale afin de ne pas fausser le choix des consommateurs. L'effondrement des piliers du système financier et la prolifération des produits d'assurance semblables aux dépôts nous portent à croire que toutes les polices devraient garantir une protection équivalente.

Nous n'avons pas de solution précise à recommander au gouvernement, mais nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un problème sur lequel il doit absolument se pencher. D'ici à ce qu'une solution soit trouvée, les instruments d'épargne peuvent être entièrement couverts par la SADC lorsqu'ils sont acquis par l'intermédiaire de sociétés de fiducie, et bon nombre de compagnies d'assurance possèdent maintenant comme filiales des sociétés de fiducie. Des solutions à plus long terme et d'application plus large requièrent un examen plus poussé de la part du gouvernement et de l'industrie.

RECOMMENDATION 5

One year after CDIC intervenes to wind up or restructure a problem financial institution, the CDIC and OSFI files should be available for Parliament to evaluate the regulatory actions taken. When requested to do so, the CDIC should undertake a post-failure audit to demonstrate that its actions were consistent with a least-cost resolution. The Auditor General should also be authorized to conduct his own examination.

These recommendations apply retroactively to all cases in which CDIC was involved.

RECOMMENDATION 6

The appropriate Acts of Parliament should be amended or, if possible, regulations put in place, to prohibit the use of the words "trust" or "trustco" in the name of a financial institution which is not in itself a regulated trust company.

Discussion:

These recommendations stem from the testimony we heard regarding the demise of the Central Capital empire, including Central Guaranty Trust Company, the regulated trust subsidiary. What troubles the Committee is our inability to find out just what went on and what decisions were taken. Questions posed to CDIC officials were not fully answered on the grounds that the deal is not yet complete, and officials do not want to put the deal at risk. Questions of OSFI officials were often stymied by the confidentiality constraints under which the superintendent must operate.

These roadblocks pose an obvious problem with respect to institutional accountability. They also make a true assessment of the value of public policy difficult because we never really know whether the right decisions have been made and if the objectives of the institutions are being met.

Recommendation 5 attempts to provide for true accountability and assessment. It would enable Parliament to determine if the least-cost solution was actually employed and if the regulatory authorities acted promptly and correctly.

Recommendation 6 addresses some of the confusion surrounding financial conglomerates which may possess a regulated trust company somewhere in the empire. Investors assess different institutions differently and would attach different levels of risk to a financial holding company as opposed to a regulated trust company. The assessment on the part of investors is made more difficult when the trust is called Central Guaranty Trust Company while the management company is called Central Guaranty Trustco. The names of associated companies should be able to reflect such associations, but they should not mislead. We see the use of the word "trustco" as serving no useful purpose while leading to much confusion.

RECOMMANDATION 5

Un an après une intervention de la SADC visant à liquider ou à restructurer une institution financière en difficulté, ses dossiers et ceux du BSIF devraient être à la disposition du Parlement afin qu'il évalue les mesures prises. La SADC devrait, sur demande, entreprendre une vérification ultérieure afin de démontrer que les mesures qu'elle a prises correspondaient à la solution la moins coûteuse. Le vérificateur général devrait aussi être autorisé à effectuer son propre examen.

Ces recommandations s'appliquent rétroactivement à tous les cas dans lesquels la SADC est intervenue.

RECOMMANDATION 6

Il faudrait modifier les lois fédérales pertinentes ou, si possible, établir des règlements afin que les expressions «trust (fiducie)» ou «Trustco» (société de fiducie) ne puissent faire partie du nom d'institutions financières qui ne sont pas elles-mêmes des sociétés de fiducie réglementées.

Commentaire :

Les recommandations qui précèdent découlent des témoignages entendus au sujet de l'effondrement de l'empire Central Capital, qui a notamment entraîné la faillite de la filiale Central Guaranty Trust Company, une société de fiducie réglementée. Ce qui trouble particulièrement le Comité, c'est de ne pas être arrivé à savoir exactement ce qui s'est passé ni quelles décisions ont été prises. Les représentants de la SADC n'ont pas répondu à toutes nos questions sous prétexte que l'affaire n'était pas encore réglée et qu'ils ne voulaient pas en compromettre le dénouement. Ceux du BSIF ont, quant à eux, refusé de répondre à nombre de nos questions parce que le surintendant est tenu de respecter le caractère confidentiel des renseignements qu'il détient.

Ces obstacles posent un problème évident lorsqu'il s'agit de demander des comptes aux institutions. Ils nous empêchent aussi de bien évaluer la gestion des affaires publiques, parce que nous ne savons jamais vraiment si les bonnes décisions sont prises et si les institutions remplissent leur mandat.

La recommandation n° 5 a pour objet de favoriser une reddition de comptes et une évaluation authentiques. Elle permettrait au Parlement de déterminer si la solution la moins coûteuse a vraiment été appliquée et si les autorités chargées de la réglementation ont agi promptement et correctement.

La recommandation n° 6 vise à dissiper un tant soit peu la confusion entourant les conglomérats financiers dont l'empire peut englober une société de fiducie réglementée. Les investisseurs évaluent différemment des institutions différentes et n'attribuent pas le même facteur de risque à une société financière à portefeuille et à une société de fiducie réglementée. L'évaluation effectuée par les investisseurs se complique davantage lorsque la société de fiducie s'appelle Central Guaranty Trust Company et que la société de direction a pour nom Central Guaranty Trustco. Les raisons sociales d'institutions ainsi apparentées devraient révéler ce genre d'association sans toutefois induire en erreur. À notre avis, l'emploi du terme «trustco» (société de fiducie) est inutile et peut engendrer une grande confusion.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this report (*Issues Nos. 8 to 16 of the Subcommittee on Financial Institutions and Issue No. 52 of the Standing Committee on Finance which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce rapport (*fascicules nos 8 à 16 du Sous-comité sur les institutions financières et fascicule no 52 du Comité permanent des finances qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 24, 1992
(66)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:41 o'clock p.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon and Greg Thompson.

Acting Member present: Don Blenkarn for René Soetens.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

The Committee proceeded to the consideration of Future Business.

It was agreed,—That, the name of the Sub-committee on Financial Institutions Legislation be changed to the Sub-committee on Financial Institutions and that the organization and powers of the Sub-committee remain otherwise unchanged.

It was agreed,—That, Murray Dorin be a member of the Sub-committee on International Financial Institutions and that he replace Brian White as a member of the Sub-committee on Regulations and Competitiveness.

It was agreed,—That, the Committee report to the House seeking authority for members of the Sub-committee on International Financial Institutions to travel outside Canada namely to Washington, D.C., in relation to the current study of International Financial Institutions and the World Bank in particular, pursuant to Standing Order 108(2); that the budget for this trip be no more than $12,000, and that the Sub-committee be accompanied by the necessary staff, and Barbara Reynolds of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade.

It was agreed,—That, the meetings of the Standing Committee on Finance be televised at the discretion of the Chairman.

At 4:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 9, 1992
(67)

The Standing Committee on Finance met at 3:32 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Herb Gray and Steven Langdon.

Acting Members present: Ross Stevenson for Clément Couture and Don Blenkarn for Greg Thompson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts

Witnesses: From the Bank of Canada: John W. Crow, Governor and Bernard Bonin, Deputy Governor.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 NOVEMBRE 1992
(66)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 15 h 41 dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon et Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Don Blenkarn remplace René Soetens.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Le Comité délibère de ses travaux futurs.

Il est convenu,—Que le Sous-comité de la législation sur les institutions financières s'appelle désormais Sous-comité des institutions financières, et que l'organisation et les pouvoirs du sous-comité restent les mêmes.

Il est convenu,—Que Murray Dorin devienne membre du Sous-comité des institutions financières internationales, et remplace Brian White au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité.

Il est convenu,—Que le Comité demande à la Chambre de permettre au Sous-comité des institutions financières internationales de se rendre à Washington, D.C., dans le cadre de son étude (paragraphe 108(2) du Règlement) des institutions financières internationales dont la Banque mondiale; que le budget du voyage ne dépasse pas 12 000$, que des collaborateurs accompagnent le Sous-comité, y compris Barbara Reynolds du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur.

Il est convenu,—Que les séances du Comité permanent des finances soient télévisées, à la discrétion du président.

À 16 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 9 DÉCEMBRE 1992
(67)

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 32 dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Herb Gray et Steven Langdon.

Membres suppléants présents: Ross Stevenson remplace Clément Couture et Don Blenkarn remplace Greg Thompson.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De la Banque du Canada: John W. Crow, gouverneur et Bernard Bonin, sous-gouverneur.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of an inquiry into the state of the Canadian Economy

The witnesses answered questions.

On motion of Don Blenkarn, it was agreed,—That, the Committee adopt the Fourth Report of the Sub-committee on Financial Institutions concerning the Canada Deposit Insurance Corporation as the Sixteenth Report of the Standing Committee on Finance and that the Chairman present the report to the House.

The witnesses resumed answering questions.

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité commence à examiner l'état de l'économie canadienne.

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion de Don Blenkarn, il est convenu,—Que le Comité adopte le Quatrième rapport du Sous-comité des institutions financières concernant la Société d'assurance-dépôt du Canada (16e rapport du Comité permanent) et que le président le présente à la Chambre.

L'audition des témoins se poursuit.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, December 9, 1992

• 1532

The Chairman: I'm going to call this meeting to order. I'm trying to start more or less on time because there is the possibility of an interruption for a vote, and we'll have to see what happens when that occurs.

I expect a number of other members to arrive. Some may be delaying in anticipation of the vote. We'll carry on for a period of time, and if we can get agreement we may just have enough members stay to pair off against each other; then we don't have to concern ourselves too much about the vote.

Governor, I'd like to welcome you, and if you have any opening comments, we would take them. We have a number of questions we would like to ask, including one or two you may have had advance notice of.

Mr. John W. Crow (Governor, Bank of Canada): Thank you, Mr. Chairman. I did send along for the possible interest of the committee things they may have already: some recent speeches and press conference documentation; the minutes of the board meeting of October. I don't have any preliminary statement beyond making members of the committee aware of those documents, which I think are fairly relevant.

The Chairman: Thank you. One of the questions that arose during discussions of the committee is the method of setting the weekly bank rate; that is, it's set weekly based on the treasury bill auction. There was a time when a different method was used, and we were wondering whether this method is perhaps more disruptive and in some ways misleading than alternative methods, given that there is such a focus each week on that bank rate setting when in reality the rate that is being set by the bank is a rate that is indicative, I guess, of financial markets, but a rate that is really not used by anyone, certainly not anyone in the private sector.

• 1535

I'm wondering if you think doing it on a weekly basis has a stabilizing effect. Maybe you could comment on the practices of some of the other industrialized countries. The United States still does it the way the bank here used to, which is that the bank announces a rate, or a rate change, from time to time.

Mr. Crow: This is a subject that we could discuss for quite some time. I prefer, Mr. Chairman, not to go on at great length. I'd prefer to respond to particular questions on particular aspects, because there are many different aspects. Let me just note, perhaps for the record, that the Bank of Canada is required under the act to set a rate, which is a minimum rate under which it would provide loans to banks—advances. We have to have a bank rate.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): That's right.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 9 décembre 1992

Le président: La séance est ouverte. J'aimerais que nous commencions à l'heure, car il se peut que nous devions interrompre la séance pour aller voter à la Chambre, auquel cas, nous devrons décider de ce que nous voulons faire.

Je présume que des députés arriveront sous peu, mais certains attendront peut-être la fin du vote. Néanmoins, nous allons commencer et si nous nous entendons pour qu'il y ait pairage, nous n'aurons pas à nous préoccuper du vote.

Monsieur Crow, je vous souhaite la bienvenue. Si vous avez des remarques liminaires à faire, nous serons heureux de les entendre. Nous aimerions aussi vous poser quelques questions, dont certaines vous ont été communiquées à l'avance.

M. John W. Crow (gouverneur, Banque du Canada): Merci, monsieur le président. À titre d'information pour les membres du comité, j'ai envoyé quelques documents: des discours que j'ai prononcés récemment, des documents relatifs à une conférence de presse et le procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration tenue en octobre. Je n'ai pas d'exposé à faire; je tenais simplement à souligner au comité qu'il dispose de ces documents, qui sont, je crois, très pertinents.

Le président: Merci. Au cours de nos discussions, notre comité s'est interrogé sur la méthode d'établissement du taux d'escompte. Comme nous le savons, le taux d'escompte est établi chaque semaine en fonction de l'adjudication des bons du Trésor. Auparavant, on employait une méthode différente, et nous nous sommes demandés si celle-ci n'était pas plus perturbatrice et trompeuse que les autres, puisqu'on met l'accent sur le taux d'escompte chaque semaine, alors qu'en réalité ce taux n'est qu'un indicateur des marchés financiers et n'est utilisé par à peu près personne, certainement pas dans le secteur privé.

Selon vous, l'établissement hebdomadaire du taux d'escompte a-t-il un effet stabilisateur? Peut-être pourriez-vous nous parler des pratiques employées dans d'autres pays industrialisés. Aux États-Unis, on applique l'ancienne méthode canadienne, c'est-à-dire qu'on change le taux d'escompte au besoin, de temps à autre.

M. Crow: Nous pourrions discuter de cette question longuement, mais, monsieur le président, je préférerais ne pas m'étendre sur le sujet. Je préférerais répondre à vos questions sur des aspects particuliers, qui sont fort nombreux. Permettez-moi seulement, aux fins du compte rendu, de vous faire remarquer que la Loi sur la Banque du Canada oblige celle-ci à établir le taux d'intérêt minimal auquel elle accorde des prêts aux banques—des avances. Le taux d'escompte est nécessaire.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): C'est exact.

[*Texte*]

Mr. Crow: The system we have and have had for some years is one whereby the bank rate is set at 25 basis points above the average for the 3-month bill at the weekly tender. The bank rate is fixed for one week, and if the treasury bill average moves, the bank rate moves.

We do not believe that system is disruptive to the financial system. It has the great benefit that it is well reflective of market rates in the system. It is a rate at which we lend to banks and other financial institutions. It's appropriate that the rate at which we lend to those institutions be reflective of market rates or the minimum rate. We've a lot of experience with the system. We believe it's a system that is well adapted to the requirements of monetary policy and the needs for a well-functioning financial system. We're very happy with it.

As regards the question that they do it differently in the United States, that is true. I would say, however, and I will stand to be amplified or corrected by my colleagues if they wish to—I just note that—that their system is not like the one we used to have. When we had a so-called fixed bank rate, we tended to move our bank rate rather more frequently than the Americans have tended to move theirs. Theirs have been very much, how can I put it, a lagging indicator in the system.

Because it is not generally reflective of market rates—and this is an important point, by the way—they have had to ration credit that goes out through the discount window. There's a form of rationing, not on the basis of market rates but on the basis of decisions about how frequently you can borrow. There's a form of subsidy in their discount window, subsidy to financial institutions. I wouldn't think that we'd want to have a subsidy of that kind.

Mr. Blenkarn: But you ration too. In other words, if a bank wants to borrow money at the bank rate, you're not necessarily going to lend it to them at that rate, simply because they may not be able to ever pay you back. As soon as they start really borrowing from you on any long-term or in large amounts, then you are very concerned about their organization. That really isn't very much of an argument, Governor. You won't let any bank at any time borrow all they want from you. You're quite conservative.

• 1540

Mr. Crow: I think we're talking about two somewhat different things here. You can talk about the similar kinds of things in the States, between what we might call ordinary advances for liquidity purposes and what we might call extraordinary advances, which are also for liquidity purposes but respond to more exceptional needs of particular financial institutions who are having difficulty, let's say, in generating liquidity, for whatever reason.

I must say that in my opening remarks I was talking about the ordinary advances, the provision of liquidity to the system on a day-to-day basis, and that is essentially on demand.

[*Traduction*]

M. Crow: Selon le système actuel, qui existe depuis plusieurs années, le taux d'escompte est fixé à un taux de 25 points de base supérieurs à la moyenne des bons à échéance de trois mois au moment de l'adjudication hebdomadaire. Ce taux vaut pour une semaine et, si la moyenne des bons du trésor change, le taux d'escompte est modifié.

Nous n'estimons pas que cela perturbe le système financier. Cette méthode a le grand avantage de refléter les taux du marché. Le taux d'escompte est le taux d'intérêt auquel nous prêtons aux banques et aux autres institutions financières. Il convient que le taux auquel nous accordons des prêts aux institutions traduisent les taux du marché ou le taux minimal. Nous avons une longue expérience de cette méthode. Nous estimons qu'elle est bien adaptée aux besoins de la politique monétaire et de tout bon système financier. Elle nous satisfait pleinement.

Par ailleurs, il est vrai que les Américains procèdent différemment. Cependant, et mes collègues voudront peut-être me corriger ou ajouter quelques mots, il est aussi vrai que leur système est différent de celui que nous avions nous-mêmes auparavant. Lorsque nous avions ce qu'on appelait un taux d'escompte fixe, nous le modifiions généralement plus souvent qu'on ne le fait aux États-Unis. L'indicateur américain a tendance à prendre du retard par rapport au système.

Étant donné que le taux d'escompte américain ne reflète pas précisément les taux du marché—et il importe de le souligner—on doit limiter le crédit accordé par l'entremise de l'escompte officiel. On impose donc une forme de rationnement non pas en fonction des taux du marché, mais en décidant de la fréquence des emprunts. L'escompte officiel comporte une forme de subvention aux institutions financières. Je ne crois pas que nous souhaitions voir ce genre de subvention ici.

M. Blenkarn: Mais vous rationnez aussi le crédit. En d'autres termes, si une banque désire emprunter de l'argent au taux d'escompte, vous ne lui prêterez pas nécessairement à ce taux, simplement parce qu'il est possible que cette banque ne puisse vous rembourser. Dès qu'une banque demande un prêt important ou à long terme, vous vous en préoccupez. Votre argument n'est pas très bon, monsieur Crow. Vous ne permettez pas à n'importe quelle banque de vous emprunter de l'argent n'importe quand. Vous êtes très prudent.

M. Crow: Nous parlons en fait de deux choses différentes. Nous pouvons parler de nos ressemblances avec les États-Unis, de ce que nous pourrions appeler les avances ordinaires pour réaliser des liquidités, et de ce que nous pourrions appeler les avances extraordinaires, qui servent aussi à des fins de liquidité mais qui sont surtout accordées pour répondre aux besoins exceptionnels d'une institution financière qui, pour une raison ou une autre, a du mal à produire des liquidités, par exemple.

Dans mes remarques liminaires, je faisais allusion aux avances ordinaires, à l'octroi de liquidités au système sur une base quotidienne, ce qui intervient essentiellement à la demande.

[*Text*]

As regards any of the advances that the Bank of Canada makes, they are also, by law, required to be secured. In other words, we require collateral. For the ordinary advances the collateral is usually in the form of treasury bills that we take as collateral. They're secured advances. The issue is not so much whether they're secured; the issue is the rate at which those advances are supplied—so secured advances. In other words, is it a market rate, or approximately a market rate, or is it something that is below market, which is the issue that I was emphasizing?

Mr. Blenkarn: The only time it really gets to be a significant advance by you is a situation like the Canadian Commercial Bank or the Continental Bank, which at one point was into you for a fair hunk of dough. Surely those advances weren't all secured by treasury bills.

Mr. Crow: I think I was wise, Mr. Chairman, to limit my opening remarks to a particular response, because we're going off in a couple of directions now. One is the nature of the liquidity management that the Bank of Canada engages in vis-à-vis the financial system on a day-to-day basis, the meaning of the bank rate in that context and the way it is or is not fixed. The other question is, what does the Bank of Canada do in an extraordinary situation where there are, in a sense, particular liquidity difficulties for one of the directly clearing members of the Canadian Payments Association when the bank is really a lender of last resort. In a way it can be last resort, depending on the time of day in the other case, but it is more day-to-day management of the system.

It is true in the case of the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank that part of our extraordinary lending—$1.3 billion in one case and $500 million, if I recall correctly, in the other—was undertaken against security other than treasury bills. That does not gainsay the fact that we're required to take security. We took collateral in the form of a loan book, for example, a floating charge, on the assets of those institutions, loans that were made at bank rate.

Mr. Blenkarn: Right. The real guts of the issue lately is the "ups and downsies" of your bank rate. Two weeks ago we went up 100 basis points and the following week another 80 or 90 basis points. This creates havoc for ordinary people, to whom it doesn't really make any difference at all. Their loans are based on a percentage of prime, or their credit cards are based on a long-term arrangement. It doesn't make any difference at all, but it creates all sorts of concern in the marketplace, that all of a sudden rates are going up, and it's a big matter of speculation in the paper. All sorts of things happen, and that creates uncertainty in the economy. I was wondering if there was some way you could do this without so much uncertainty in the economy.

I appreciate the current system is very good because you just don't have to think about it at all; you don't have to make any political judgment as to what the bank rate ought to be from time to time. You just follow the "ups and downsies". But in terms of the speculation that takes place in the paper and on the street, it seems to be awfully disruptive. I was wondering if there was something else you could do that wasn't so disruptive.

[*Translation*]

Les avances accordées par la Banque du Canada doivent être garanties conformément à la loi. En d'autres termes, nous exigeons un nantissement. Dans le cas des avances ordinaires, cette garantie prend généralement la forme de bons du trésor. Il s'agit par conséquent d'avances garanties. La question qui se pose donc n'est pas de savoir si ces avances sont garanties, mais plutôt à quel taux elles seront consenties au taux du marché ou à un taux avoisinant celui du marché, ou alors à un taux inférieur, ce sur quoi je mettais l'accent un peu plus tôt.

M. Blenkarn: Vous n'accordez des avances importantes que dans des cas comme ceux de la Banque Commerciale du Canada ou de la Banque Continentale du Canada qui ont obtenu de vous des prêts substantiels. Il ne s'agissait certainement pas là d'avances garanties par des bons du trésor.

M. Crow: Monsieur le président, j'ai bien fait de limiter mes remarques liminaires à un sujet particulier, car nous semblons vouloir aborder plusieurs sujets. D'une part, comment la Banque du Canada gère-t-elle les liquidité quotidiennement par rapport au système financier et que signifie dans ce contexte le taux d'escompte et la façon dont il est fixé. D'autre part, que fait la Banque du Canada dans les situations extraordinaires, lorsqu'un membre adhérent de l'Association canadienne des paiements connaît des difficultés de liquidité et fait appel à la Banque du Canada comme prêteur en dernier ressort. Dans le premier cas, il peut aussi s'agir d'un prêt de dernier ressort, selon le moment de la journée où il est accordé, mais il s'agit plutôt de gestion quotidienne du système.

Il est vrai que nous avons accordé à la Banque Commerciale du Canada et à la Norbanque des prêts extraordinaires—de 1,3 milliards de dollars et de 500 millions de dollars, respectivement, si je ne m'abuse—prêts qui n'étaient pas garantis par des bons du trésor. Il n'en demeure pas moins que nous devons exiger une garantie. En l'occurrence, le nantissement a pris la forme d'une charge flottante, d'une créance sur les avoirs de ces institutions, sous les prêts accordés au taux d'escompte.

M. Blenkarn: Je vois. Récemment, votre taux d'escompte a connu des hauts et des bas. Il y a deux semaines, il a augmenté de 100 points de base et, la semaine suivante, d'encore 80 ou 90 points de base. C'est très inquiétant pour les gens ordinaires, pour qui ça ne fait pourtant aucune différence leurs prêts étant basés sur un pourcentage du taux préférentiel et leur carte de crédit leur étant accordée en fonction d'arrangements à long terme. Même si la chose ne fait pas de différence, mais cela crée beaucoup d'inquiétude sur le marché; on se fait du souci lorsque les taux augmentent brusquement et on se perd en conjectures dans les journaux. Toutes sortes de choses se produisent et cela déstabilise l'économie. Je me demandais si vous ne pourriez pas fixer le taux d'escompte sans créer autant d'incertitude.

Je comprends que la méthode actuelle soit bonne en ce sens que vous n'avez pas à y réfléchir, vous n'avez pas à porter de jugement politique sur ce que devrait être le taux d'escompte. Vous n'avez qu'à suivre les hauts et les bas du marché. Les conjectures formulées dans les journaux et dans la rue me semblent extrêmement perturbatrices. Ne pourriez-vous pas procéder de façon moins bouleversante?

[*Texte*]

• 1545

Mr. Crow: I would think on balance the system we have contributes to stability rather than makes the system disruptive, because it is clear our bank rate reflects market conditions. We have an influence in the money market, but I think it would be ultimately more disruptive to suggest to people we control the money market. If we look back at recent developments, I would say the disturbances, or turmoil if you wish, came from outside the monetary sector. The question for the bank was how to cope with this turmoil and steady things.

I think the fact the bank rate reflected the uncertainties and tensions among savers and investors was thoroughly helpful for the constructive development of the money market. In fact, while some countries have more fixed bank rates in one sense than we do, it is not at all clear this leads to steadiness in money markets.

One could make a good case that times of uncertainty lead to more unsteadiness than steadiness if people feel the central bank has lost contact with the reality of the markets. That could lead to destabilizing speculation. I think the evidence in general shows the rates are not more steady elsewhere.

The Chairman: Mr. Gray, we just asked the governor to comment a bit on the question of the weekly bank setting versus having it set on a longer term or announcement basis, which is done for example in the United States by the Federal Reserve and used to be done here before 1980. That was the subject-matter. We are not dealing with today's economic conditions, which I believe we will probably move to now.

Mr. Gray (Windsor West): Did you discuss your rationale for going from Thursday to Tuesday?

The Chairman: No, we haven't.

Mr. Blenkarn: Maybe the governor could comment on that.

Mr. Crow: I would be delighted to. This is a purely technical decision and was taken over a year ago. It was taken after consultation with both market participants and the Department of Finance, where we are acting to some degree as the government's fiscal agent. We are marketing the government's treasury bills, and the issue was about the best way to do this.

The feedback we got was it was preferable to have the auction on a Tuesday to improve the liquidity in the market and provide more leeway for the initial buyers, the dealers of treasury bills, to sell them before the weekend. As the world is speeded up, people like to be able to manage their positions more closely without incurring unnecessary risk, as they would see it, by holding a position over a weekend, for example, if they didn't want to.

By doing it this way, the bills are sold on Tuesday and the settlement is on Thursday. The bills used to be sold on Thursday and the settlement was on Friday. This also gives another day after Thursday to adjust one's position in the treasury market.

[*Traduction*]

M. Crow: Tout compte fait, il me semble que ce système a plus été source de stabilité que d'incertitude, car le taux d'escompte traduit clairement l'état du marché. Nous exerçons une certaine influence sur le marché monétaire, mais j'estime qu'il serait plus perturbateur de laisser croire aux gens que nous le contrôlons. À l'analyse des récents événements, je dirais que les bouleversements étaient extérieurs au secteur monétaire. La Banque a dû trouver une façon de composer avec ces perturbations et de stabiliser la situation.

Étant donné que le taux d'escompte reflétait les incertitudes et les tensions qui existaient chez les épargnants et les investisseurs, le marché monétaire a pu se développer de façon constructive. D'ailleurs, rien ne prouve que les marchés monétaires soient plus stables dans les pays où le taux d'escompte est plus fixe que le nôtre.

On pourrait même dire que les périodes d'incertitude mènent à davantage d'instabilité si les gens estiment que la banque centrale ne connaît plus la réalité des marchés. Cela pourrait certainement conduire à des conjectures déstabilisatrices. En général, il a été prouvé que les taux ne sont pas plus stables à l'étranger.

Le président: Monsieur Gray, nous avons demandé au gouverneur de nous faire part de quelques commentaires sur l'établissement hebdomadaire du taux d'escompte par opposition à la méthode à long terme qui est employée aux États-Unis par la réserve fédérale, par exemple, méthode qui était en vigueur ici avant 1980. C'était le sujet de notre discussion. Nous n'avons pas encore abordé la situation économique actuelle, mais je crois que nous sommes sur le point de le faire.

M. Gray (Windsor-Ouest): Avez-vous parlé de la décision de fixer le taux d'escompte le mardi plutôt que le jeudi?

Le président: Non.

M. Blenkarn: Peut-être que M. Crow aimerait nous toucher quelques mots à ce sujet.

M. Crow: J'en serai ravi. Cette décision purement technique a été prise il y a un peu plus d'un an. Nous avons mené des consultations auprès des participants du marché et du ministère des Finances, et nous l'avons fait à titre d'agent financier du gouvernement, dans une certaine mesure. Nous commercialisons les bons du trésor du gouvernement et l'émission était la meilleure façon de le faire.

On nous a indiqué qu'il serait préférable de tenir l'adjudication le mardi afin d'améliorer les liquidités sur le marché et de donner une plus grande marge de manoeuvre aux premiers acheteurs qui pourraient ensuite vendre les bons du trésor avant la fin de semaine. Notre train de vie s'accélère, et les gens aiment pouvoir gérer leur position plus étroitement sans courir de risques inutiles comme celui de maintenir une position pendant tout un week-end, par exemple, si ce n'est pas ce qu'ils souhaitent.

Dorénavant, la vente des bons se fait le mardi et le règlement, le jeudi. Auparavant, la vente se faisait le mardi et le règlement, le vendredi. Ainsi, les gens ont un jour de plus après le jeudi pour ajuster leur position sur le marché des bons du trésor.

[*Text*]

It was unfortunate but unavoidable in the circumstances that the switch from Thursday to Tuesday came at a time when the market was unusually difficult to manage. So we had the difficult problem of having treasury bill tenders on a Thursday and then within a few days on the Tuesday at a time when the market was finding it difficult to absorb treasury bills because of the uncertainty about interest rates.

• 1550

Mr. Blenkarn: In fact, you had to have the bank buy a number.

Mr. Crow: We always participate in the market, Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: Yes, but on that particular Tuesday you had to participate far more than you would normally want to.

Mr. Crow: Considering all the circumstances, we did what we wanted to do.

The Chairman: Perhaps I could now shift the questioning a bit to the question of the general economy by leading off in this way. It's just about two years since you announced, in conjunction with the Minister of Finance, targets for the inflation rate. In that period of time I believe you have come in at least at the bottom of the scale, if not below your inflation targets.

The economy has endured a much longer down turn—call it recession, slow period, whatever term you want to use—than everyone thought at the time. You're not alone in that. Many other predictors and forecasters also made that mistake. The only difference is that when you make the mistake, it can have a direct impact because you're basing your monetary policy essentially on what you believe may occur or may be occurring in the economy.

I wonder if you could tell us now, with the benefit of hindsight, does it not appear that you overshot the mark to some degree?

Mr. Crow: You said we made a mistake, Mr. Chairman. Without getting into semantic questions, I don't want to be on the record as accepting your formulation of monetary policy.

The Chairman: Okay, let's just say we've had a relatively prolonged period of poor economic performance.

Mr. Crow: Let's also remember that the economy started to grow again in the second quarter of 1991, albeit modestly. The inflation reduction targets, and let me underline this, were brought in in the first quarter of 1991. These were not targets to achieve inflation, I would suggest, Mr. Chairman. These were targets to design, to sketch a path, that would bring inflation or at least give a notion of bringing inflation down from the high levels it had reached at the beginning of that year, 6.8%, and also to chart a path towards price stability.

It is true that inflation at the moment has come in better than that path. That is not a reason for dismay, I would think. That's rather better than if they were above the path. It's fundamentally helpful in getting a lower path of interest rates rather than the higher path. That's one of the ways in which it's helpful.

[*Translation*]

Le changement du mardi au jeudi s'est produit à un moment où le marché était particulièrement difficile à gérer, ce qui était malheureux mais inévitable dans les circonstances. La situation a été difficile: nous avons procédé à l'adjudication des bons du Trésor un jeudi, puis le mardi suivant, à un moment où le marché avait du mal à absorber les bons du Trésor en raison de l'incertitude liée aux taux d'intérêt.

M. Blenkarn: En fait, la Banque a dû en acheter elle-même.

M. Crow: Nous participons toujours au marché, monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: Oui, mais ce mardi-là, votre participation a été plus active que vous l'auriez normalement souhaité.

M. Crow: Étant donné les circonstances, nous avons fait ce que nous voulions faire.

Le président: Peut-être pourrions-nous maintenant aborder la question de la situation économique en général. Il y a environ deux ans, vous et le ministre des Finances avez rendu publics vos objectifs en matière d'inflation. Depuis, il me semble que nous avons atteint cet objectif et que le taux d'inflation est peut-être même descendu sous le taux visé.

L'économie a subi un recul—ou un ralentissement, ou une récession, quel que soit le terme que vous employez, plus long que ce que vous aviez anticipé à l'époque. Mais vous n'êtes pas seul à avoir commis cette erreur, bon nombre d'autres prévisionnistes l'ont faite aussi. Cependant, ce genre d'erreur a des incidences directes, car vous fondez surtout votre politique monétaire sur ce que vous anticipez au sein de l'économie.

En rétrospective, ne croyez-vous pas que vous avez raté la cible quelque peu?

M. Crow: Monsieur le président, vous dites que nous avons fait une erreur. Je ne veux pas me lancer dans un débat de sémantique, mais je ne voudrais pas que le compte rendu laisse entendre que j'accepte votre jugement au sujet de notre politique monétaire.

Le président: D'accord. Disons plutôt que nous avons connu une période relativement longue de faible rendement économique.

M. Crow: N'oublions pas que l'économie a connu un regain, modeste peut-être, au second trimestre de 1991. Les objectifs de réduction de l'inflation, et permettez-moi de le souligner, ont été annoncés au premier trimestre de 1991. Il ne s'agissait pas là d'un taux d'inflation visé, monsieur le président. Il s'agissait plutôt d'établir l'orientation que prendrait l'inflation ou, à tout le moins d'amorcer une réduction de l'inflation qui avait atteint 6,8 p. 100 au début de cette année-là, et de paver la voie à la stabilisation des prix.

Il est vrai que l'inflation a baissé à un niveau inférieur à celui qui avait été prévu. À mon sens, cela ne devrait pas être une source de consternation. Il est préférable que l'inflation se situe au-dessous qu'au-dessus du taux visé. Cela nous aidera à empêcher une augmenter des taux d'intérêt et pourra nous être utile sur d'autres chapitres.

[*Texte*]

The Chairman: Are you convinced, however, that we have a lower path of interest rates? If you talk about the track for inflation, people make decisions based on their expectations of such things as inflation. Companies make decisions. People make decisions in terms of the rates of leases for buildings. Individuals make decisions based on purchases of larger items anyway, such as automobiles and houses.

If you have a situation where the inflation rate is considerably less, including such things as people's expectations with regard to their jobs and salaries, you can have a lot of difficulty created when things are different from what had been predicted. I'm not saying you have to take responsibility for that. No one expects you to have the crystal ball that can tell everybody exactly the way things are going to be, but it seems to me the fact that inflation has been lower has a benefit in its own right in the long run.

• 1555

The rapid period or the very severe change has caused its own problem, and probably at least in part has been responsible for some of the dislocation that we've seen in the economy and impacting, among other things, employment.

Mr. Crow: Let me point out that when those inflation reduction targets were brought in, I think the consensus was that inflation would really not come down. If one looks at conventional economic forecasts, that was certainly the case. I remember being shown a prediction of the Conference Board, for example. Let's also recall that monetary policy operates with considerable lags on the system, and let's also recall that inflation was moving up before then, not moving down.

Let's also recall that people, some groups, were were claiming not only salary increases of what they had on the table but an additional 7% for the GST. It didn't make kind of economic or arithmetic sense, but it certainly made a lot of sense from the point of view of a rallying cry.

Let's also bear in mind that interest rates reached a peak in fact about May 1990 and have been coming down through that period steadily. I don't think the record is that bad, all things considered. Interest rates came down a very long way from the high points, and I think it is highly questionable if the bank hadn't stayed in there whether interest rates would have come down like that.

The Chairman: Given the fact that inflation targets have been exceeded or bettered, is the bank now establishing new targets?

Mr. Crow: I will repeat what I said before, that these are inflation reduction targets. The whole purpose of producing these targets was to have a power for reducing inflation, and if one does better in reducing inflation than originally intended, that is a source of some comfort rather than dismay.

Indeed, with recent numbers we are within. . .we have price stability close by. That is fundamentally helpful. Would we wish to have different targets? That's a question, of course, we'd have to discuss with the minister, and I really couldn't discuss that here.

[*Traduction*]

Le président: Êtes-vous vraiment convaincu que les taux d'intérêts sont sur la voie descendante? L'inflation influe sur les décisions que prennent les particuliers et les entreprises. Certains doivent déterminer le loyer de leurs immeubles. D'autres décideront d'acheter des biens importants, comme une auto ou une maison, en fonction du taux d'inflation.

Lorsque le taux d'inflation est plutôt bas, et cela a une incidence sur les attentes des gens quant à leurs emplois et à leurs salaires, lorsque les conditions ne sont pas celles qu'on avait prévues, la situation devient très difficile. Je ne veux pas dire que vous en soyez responsable. Nous savons que vous n'avez pas de boule de cristal qui vous permette de prédire exactement ce qui se passera, mais il me semble que la réduction de l'inflation est avantageuse en soi à long terme.

La période de graves changements que nous avons connue a été la source de problèmes particuliers et, du moins en partie, la cause de la dislocation de l'économie qui a eu d'importantes conséquences, notamment sur l'emploi.

M. Crow: Permettez-moi de vous faire remarquer que, lorsque nous avons annoncé ces objectifs de réduction de l'inflation, on estimait généralement que celle-ci ne diminuerait pas. C'était certainement le cas des prévisions économiques traditionnelles. Je me souviens d'avoir vu les prédictions du Conference Board, par exemple. N'oublions pas non plus que la politique monétaire accuse un retard considérable par rapport au système et que, à l'époque, l'inflation était à la hausse et non à la baisse.

Permettez-moi aussi de vous rappeler que certains réclamaient non seulement des augmentations de salaire, mais une hausse additionnelle de 7 p. 100 pour la TPS. Cela n'avait aucun sens arithmétique ni économique, mais c'était devenu un cri de ralliement très populaire.

Rappelons-nous aussi que les taux d'intérêt ont atteint un sommet autour de mai de 1990 et qu'ils n'ont cessé de baisser depuis. Tout compte fait, le bilan ne me semble pas mauvais. Les taux d'intérêt ont considérablement baissé , et je ne suis pas sûr quel aurait été le cas si la Banque n'était pas intervenue comme elle l'a fait.

Le président: Étant donné que les taux d'inflation visés ont été atteints et même abaissés de quelques crans de plus, la Banque compte-t-elle établir de nouveaux objectifs?

M. Crow: Je répète qu'il s'agit d'objectifs de réduction de l'inflation. Notre but était de réduire l'inflation et si l'on réussit à réduire l'inflation au-delà de ce qui avait été prévu à l'origine, il me semble que cela devrait nous réjouir et non nous inquiéter.

D'ailleurs, des données récentes indiquent que. . . la stabilité des prix est pratiquement réalisée, et cela nous sera très utile. Pensons-nous nous fixer de nouveaux objectifs? C'est une question qu'il nous faudra évidemment aborder avec le ministre et dont je ne peux discuter ici.

[*Text*]

Mr. Gray: Just to carry on from your questions, Mr. Chairman, is it the bank's view that what it considers price stability has been achieved, or that even lower inflation than we have now represents an objective of monetary policy for the bank?

Mr. Crow: When the inflation reduction targets were introduced back in early 1991, the bank produced some papers analysing in some detail these arrangements, and we said at that time that the objective was to get inflation, as measured by the consumer price index, essentially down to below 2% by the end of 1995. We were not defining at that point what constituted price stability, but we would be doing further work on the issue. We invited others to do work on the issue, and no doubt would wish to give further indication of what constituted price stability at that time, or before 1995, I would think. In any event, it was clear that price stability was a rate of inflation under 2%.

• 1600

Mr. Gray: Many people thought your definition of price stability was zero inflation. Are you saying that is not the case?

Mr. Crow: I'm telling you what we said on the subject in early 1991.

There is a question of measured price indexes, or let's say inflation as measured through price indexes and the quality of price indexes. We've had some discussion on this and what constitutes price stability in terms of any particular measurement, such things as quality change, new products, base-weighted indexes as opposed to current-weighted indexes—all kinds of interesting questions—and the kinds of biases they might inject into measured inflation as a reflection of actual inflation. We've done some work on those concepts. We've invited other people to do work on those concepts. We can discuss the whole question of what, in terms of any particular price index, constitutes price stability. We would be delighted to discuss it with anybody.

That's the statement we made. It's on the record.

Mr. Gray: So you're not pursuing zero inflation as an objective?

Mr. Crow: We are pursuing the objective of price stability, preserving the value of money. That is the fundamental objective of monetary policy as we've put it out, as a contribution to good economic performance.

Mr. Gray: How do you pursue something as an objective if you haven't yet defined it?

Mr. Crow: We've defined it closely enough for these purposes, I would say. The objective is to get the CPI increasing by less than 2% by the end of 1995. Whether that constitutes price stability or not is a subject... About the

[*Translation*]

M. Gray: J'aimerais faire suite aux questions posées par le président. La Banque estime-t-elle que la stabilité des prix a été réalisée ou qu'un taux d'inflation encore inférieur au taux actuel constitue un bon objectif de politique monétaire pour la Banque?

M. Crow: Lorsque les objectifs de réduction de l'inflation ont été rendus publics au début de 1991, la Banque a publié des documents comprenant des analyses détaillées de ces arrangements. Nous avons alors déclaré que notre objectif était de voir l'inflation, mesurée en fonction de l'indice des prix à la consommation, descendre jusqu'à un taux inférieur à 2 p. 100 d'ici la fin de 1995. Nous n'avons alors pas défini la stabilité des prix, mais nous avons poursuivi nos travaux à ce sujet. Nous avons invité d'autres gens à faire des études à cet égard, et je crois que nous pourrons indiquer ce que constitue la stabilité des prix d'ici 1995 ou peut-être même avant. Quoi qu'il en soit, il était évident à l'époque que la stabilité des prix était un taux d'inflation inférieur à 2 p. 100.

M. Gray: Bien des gens pensaient que votre définition de la stabilité des prix équivalait à un taux d'inflation nul. Êtes-vous en train de nous dire que ce n'est pas le cas?

M. Crow: Je suis en train de vous redire ce que nous disions à ce sujet au début de 1991.

Il y a toute la question de la mesure des indices des prix, ou plutôt de l'inflation telle que mesurée par des indices des prix; il faut s'interroger sur la qualité de ces indices. Nous en avons discuté, nous nous sommes demandé en quoi consiste la stabilité des prix d'après une mesure donnée. Il faut tenir compte de divers facteurs, notamment du changement qualitatif, des nouveaux produits, des indices pondérés en fonction d'une année de base par opposition aux indices établis en fonction de la situation du moment. Il est fort intéressant de jongler avec tout cela et de s'interroger sur l'influence que ces facteurs peuvent avoir sur la mesure de l'inflation, par opposition à l'inflation réelle. Nous avons planché là-dessus. Nous avons invité d'autres spécialistes à y travailler également. Quand on se demande ce qu'est la stabilité des prix selon un indice des prix donnés, nous pouvons toujours en discuter. Nous serions ravis d'en discuter avec quiconque.

Voilà la déclaration que nous avons faite à l'époque; c'est du domaine public.

M. Gray: Vous ne vous êtes donc pas fixé comme objectif un taux d'inflation absolument nul?

M. Crow: L'objectif que nous poursuivons est de parvenir à la stabilité des prix pour maintenir la valeur de notre devise. Voilà l'objectif fondamental de la politique monétaire que nous avons établi pour contribuer au bon rendement de l'économie.

M. Gray: Comment pouvez-vous poursuivre un objectif que vous n'avez pas encore défini?

M. Crow: J'estime que nous en avons donné une définition suffisamment précise. L'objectif est de faire en sorte que l'augmentation de l'IPC soit inférieur à 2 p. 100 d'ici la fin de 1995. Quant à savoir si cela constitue ou non la

[*Texte*]

measurement issues involved in price stability, we are happy to discuss this internally, to produce some studies. We're working on that issue, and we would invite others to do the same. I think that's a very reasonable position to take. But clearly, other people may think otherwise.

The Chairman: You're correct, those targets called for a rate of increase in the CPI of 2% or less by 1995. But we're a long way from 1995. As well, I believe your statement at the time was that the objective would be further reductions in inflation until price stability was achieved. So given we're below the 2%, it appears, or we may be below the 2%, doesn't it seem we can't really wait till 1995 to make a further decision, if we have reached that point?

Mr. Crow: It would be an interesting topic to discuss with the Minister of Finance, Mr. Chairman.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Mr. Crow, you do have some responsibility to discuss with the finance committee too what you intend to do. That's the whole point of your being here.

Mr. Crow: Yes, that may well be, and I've been discussing it, but I'm not about to signal policy decisions in advance without discussing them with the Minister of Finance.

Mr. Langdon: Do you mean to say you haven't discussed with the Minister of Finance yet the fact that you're well below the inflation targets?

Mr. Crow: My discussions with the Minister of Finance, as you know and as I have said on many occasions, are confidential, and I plan to keep them that way.

Mr. Langdon: But if you have talked about it with him, surely you can give us some sense of what's in your mind about—

Mr. Crow: As I said, my discussions with the Minister of Finance are confidential and I'm not prepared to discuss whether I've discussed anything with him or not.

Mr. Langdon: But surely you should be prepared to discuss with the finance committee—

Mr. Crow: I'm discussing with the finance committee—

Mr. Langdon: —what you are intending to do with monetary policy in the future, insofar as you have already reached the targets you set for the end of 1995. That is a very logical position for us to take as a committee.

Mr. Crow: Well, that is exactly what I've been discussing with the committee.

Mr. Langdon: No, you're refusing to discuss—

Mr. Crow: What I'm not prepared to say is whether there will be new targets or not. Clearly that is something I have to discuss with the government, with the minister, and it would be premature to make that statement now. So I'm not prepared to.

[*Traduction*]

stabilité des prix, c'est une autre question. Au sujet des problèmes de mesure relativement à la stabilité des prix, nous en discutons à l'interne, nous réalisons des études à ce sujet. Nous y travaillons et nous invitons les autres à en faire autant. Je trouve que c'est une position très raisonnable. D'autres peuvent évidemment ne pas être d'accord avec nous.

Le président: Vous avez raison, l'objectif était bel et bien d'atteindre un taux d'augmentation de l'IPC de 2 p. 100 ou moins d'ici 1995. Mais nous sommes très loin de 1995. Par ailleurs, je crois que vous avez également dit à l'époque que votre objectif serait de continuer par la suite à réduire l'inflation jusqu'à la stabilité totale des prix. Donc, puisqu'il semble que nous soyons déjà à moins de 2 p. 100, ou du moins nous avons peut-être déjà franchi ce seuil, ne vous semble-t-il pas que nous ne pouvons pas vraiment attendre à 1995 pour prendre d'autres décisions, puisque nous avons déjà atteint ce point?

M. Crow: Il serait intéressant d'en discuter avec le ministre des Finances, monsieur le président.

M. Langdon (Essex—Windsor): Monsieur Crow, il vous incombe également de discuter avec le comité des finances de ce que vous comptez faire. C'est la raison de votre présence ici.

M. Crow: Oui, peut-être, et j'en ai d'ailleurs discuté, mais il n'est pas question que je donne à l'avance des indices de notre future politique sans en discuter avec le ministre des Finances.

M. Langdon: Voulez-vous dire que vous n'avez pas encore discuté avec le ministre des Finances du fait que vous avez dépassé, et de loin, les objectifs que vous aviez établis dans la lutte contre l'inflation?

M. Crow: Mes discussions avec le ministre des Finances, comme vous le savez et comme je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, sont confidentielles et j'ai l'intention de faire en sorte qu'elles le demeurent.

M. Langdon: Mais si vous en avez discuté avec lui, vous pouvez certainement nous donner une idée de vos réflexions sur...

M. Crow: Je le répète, mes discussions avec le ministre des Finances sont confidentielles et je n'ai pas l'intention de répondre à toute question portant sur les éventuelles discussions que j'ai pu avoir avec lui.

M. Langdon: Mais vous devriez pourtant être disposé à discuter avec le comité des finances...

M. Crow: Je discute avec le comité des finances.

M. Langdon: ...de ce que vous comptez faire à l'avenir dans le domaine de la politique monétaire, puisque vous avez déjà atteint les objectifs que vous aviez établis pour la fin de 1995. Il est tout à fait logique pour nous d'adopter cette position au comité.

M. Crow: Eh bien, c'est justement de cela que je discute avec le comité.

M. Langdon: Non, vous refusez de discuter...

M. Crow: Je refuse de dire s'il y aura ou non de nouveaux objectifs. Il est évident qu'il faut que j'en discute avec le gouvernement, avec le ministre, et il serait prématuré que je fasse une déclaration à ce sujet maintenant. Je n'ai donc pas l'intention d'en faire une.

[*Text*]

• 1605

Mr. Blenkarn: What I want to know is whether you are satisfied that the CPI reflects the true index of inflation, or are improvements that are made in general quality of goods and that type of thing, which is going on all the time. . .is it a situation in fact whereby the CPI overstates the rate of inflation?

Mr. Crow: We think there are some biases in the CPI that tend to give us, in terms of the CPI, let's say, a higher rate of inflation than, let's say—

Mr. Blenkarn: Really exists.

Mr. Crow: —the true rate of inflation.

Mr. Blenkarn: When we get down to 1.3%, 1.4% or 1.6%, the fact is that we may have negative inflation. In other words, we may have deflation going on rather than inflation going on.

Mr. Crow: Our work today would not indicate that the bias is that large, by any means.

Mr. Blenkarn: What is the bias on your work?

Mr. Crow: I'm going to ask my colleagues to answer that question since they've done the detailed work.

Mr. Bernard Bonin (Deputy Governor, Bank of Canada): All the studies we've seen so far would put the bias at between one half percent and one percent.

Mr. Blenkarn: One half to one percent? If we're not in negative, we're awful close. At 1% we're within a hair's breath. Is there anything that can be done with the CPI, or Statistics Canada, to have them produce an index that is more in line with the truth, as you see it, or is this impossible to do?

Mr. Crow: In fact, we've looked rather closely, of course, at Statistics Canada's CPI measure. We think Statistics Canada does a rather good job with the consumer price index, given all the circumstances. There are problems that confront any price index. I suspect there's no such thing as a perfect price index in a world that is not perfect, and never will be.

For one thing, you get change in the basket of products that comes into the system. Let's assume that the world will continue to change in that sense, not being perfect, if you wish. Therefore, it's difficult for a consumer price measure, or a price measure at all, to catch those kinds of changes. I should note, by the way, that the inflation reduction targets were couched in terms of bands because of the uncertainty at any point in time of where you're going.

Mr. Blenkarn: Is there any matter of the aging of the price index that gets it even more off base?

Mr. Crow: The basket of goods that goes in—it's a typical consumer basket that's used as a base for the consumer price index—is updated, of course, periodically. It's not updated every month, for example. It's updated on the basis of a survey of consumer spending and the derivation of averages of consumer spending across the whole range—

[*Translation*]

M. Blenkarn: Ce que je veux savoir, c'est si, à votre avis, l'IPC est le reflet exact de l'inflation, ou bien si l'élévation constante de la qualité des biens créé une distorsion telle que l'IPC a tendance à exagérer le taux d'inflation?

M. Crow: Nous croyons que l'IPC comporte certaines distorsions qui font que le taux d'inflation tel que mesuré d'après cet indice a tendance à être plus élevé que, disons. . .

M. Blenkarn: Que la réalité?

M. Crow: . . . le taux d'inflation véritable.

M. Blenkarn: Puisque nous en sommes à un taux oscillant entre 1,3 et 1,6 p. 100, il est fort possible que la tendance réelle soit en fait négative. Autrement dit, peut-être sommes-nous dans une période de déflation et non plus d'inflation.

M. Crow: Dans l'état actuel de nos travaux, nous ne croyons pas que l'écart soit aussi important, loin de là.

M. Blenkarn: Quel est l'écart, d'après vos travaux?

M. Crow: Je vais demander à mes collègues de répondre à cette question, car ce sont eux qui ont fait des études détaillées là-dessus.

M. Bernard Bonin (sous-gouverneur, Banque du Canada): D'après toutes les études que nous avons vues à ce jour, l'écart oscillerait entre un demi et un pour cent.

M. Blenkarn: Un demi à un pour cent? S'il n'y a pas déflation, nous n'en sommes pas loin. À un pour cent, nous en sommes à un cheveu. Pourrait-on retravailler l'IPC à Statistique Canada afin de produire un indice qui refléterait plus fidèlement la réalité, ou bien est-ce une tâche impossible?

M. Crow: Évidemment, nous avons examiné de très près l'IPC établi par Statistique Canada. Dans les circonstances, nous croyons que Statistique Canada fait du bon travail en établissant l'indice des prix à la consommation. Des problèmes surgissent inévitablement quand on veut établir un indice des prix. Je soupçonne qu'il est impossible d'en établir un qui soit parfait dans un monde qui ne l'est pas et ne le sera jamais.

Tout d'abord, on observe des changements dans le panier de produits sur lequel on se base. Nous supposons donc que le monde va continuer de changer, qu'il ne sera jamais parfait, si l'on veut. Par conséquent, il est difficile d'établir une mesure des prix à la consommation ou une quelconque mesure des prix qui tiendrait compte de tous ces changements. Soit dit en passant, je signale que les objectifs pour la réduction de l'inflation ont été exprimés selon une fourchette à cause de l'incertitude qui existe toujours.

M. Blenkarn: L'indice des prix subit-il un vieillissement qui provoque une distorsion encore plus grande?

M. Crow: On fait bien sûr une mise à jour périodique du panier de produits de consommation qui sert de base pour établir l'indice des prix à la consommation. Par contre, il ne s'agit pas d'une mise à jour mensuelle. La mise à jour se fait en fonction d'une enquête sur les dépenses des consommateurs permettant d'établir les dépenses moyennes pour toute une gamme de produits.

[*Texte*]

Mr. Blenkarn: But they're still using 1986, aren't they?

Mr. Crow: I believe so.

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Crow: For example, tobacco has a larger weight there than it no doubt would have in 1992.

Mr. Gray: I find this to be an interesting line of inquiry. The purpose of this meeting with the governor is, according to the order of the day, an inquiry into the state of the Canadian economy. I was interested to hear the governor say that the economy started to grow in the second quarter of 1991. Putting aside what I've been informed to be a fact, that the economy shrank in the fourth quarter of 1991, I ask the governor, is he satisfied with the levels of growth since the second quarter of 1991? Are you satisfied with these levels of growth, or do you think they're satisfactory for the Canadian economy?

Mr. Crow: I think it's a small question of fact, but I think the economy grew in the fourth quarter of 1991. But I don't want to stick on a question of—

Mr. Gray: All right, let's say I was wrong on that. Would the—

Mr. Crow: What we've had is modest growth. I'm sure the Canadian economy can do better, and I would hope it can. It will.

Mr. Gray: Isn't it true that the growth that we're talking about is much slower than the previous recoveries from recessions?

Mr. Crow: It's certainly slower than the preceding recovery. The decline was less marked as well, of course.

• 1610

Mr. Gray: You say the economy can do better. What rates of growth are you thinking about, and over what period?

Mr. Crow: Over the long run, we would think our economy grows 3% in terms of potential. That's a number that can be revised on the basis of estimates of the quality of capital, quality of education, training, labour supply, immigration and things like that. That's the kind of number that, over the long run, the economy should be expected to produce. In the short run, of course, there can be up or down variations from that, depending on the cycle.

Mr. Gray: What would you say to the question of whether there's a link between achieving inflation targets so far ahead of the original schedule and the very slow growth that we're talking about?

Mr. Crow: I think it's helped to get interest rates down further than they otherwise might have been.

Mr. Gray: Speaking of interest rates, aren't our real interest rates a lot higher than those in the United States, even though our inflation is much lower than in that country? Why should that be the case?

[*Traduction*]

M. Blenkarn: Mais on utilise encore 1986 comme année de référence, n'est-ce pas?

M. Crow: Je le crois.

M. Blenkarn: Oui.

M. Crow: Par exemple, à cette date, le tabac a sûrement une importance pondérée plus grande qu'il ne l'aurait aujourd'hui, en 1992.

M. Gray: Je trouve que tout cela est fort intéressant. D'après l'ordre du jour, l'objet de la présente réunion avec le gouverneur est de faire enquête sur l'état de l'économie canadienne. J'ai trouvé intéressant d'entendre le gouverneur dire que l'économie avait commencé à croître au deuxième trimestre de 1991. Je mets donc de côté un renseignement qu'on m'avait présenté comme véridique, à savoir que l'économie avait connu une décroissance au quatrième trimestre de 1991, et je demande au gouverneur s'il est satisfait du taux de croissance observé depuis le deuxième trimestre de 1991? Êtes-vous satisfait de cette croissance, ou croyez-vous plutôt que c'est satisfaisant pour l'économie canadienne?

M. Crow: Je ne voudrais pas vous contredire, mais je crois qu'il y a eu croissance économique au quatrième trimestre de 1991. Mais je ne veux pas m'attarder sur une question de...

M. Gray: Très bien, disons que je me suis trompé là-dessus. Est-ce que...

M. Crow: Nous avons connu une croissance modeste. Je suis certain que l'économie canadienne peut faire mieux et j'espère... en fait, je sais que c'est ce qui se produira.

M. Gray: N'est-il pas vrai que la croissance que l'on a observée est beaucoup plus lente que celle déjà observée antérieurement au moment de la reprise, à la sortie d'une récession?

M. Crow: Chose certaine, la croissance est plus lente que lors de la dernière reprise. Par contre, la baisse a également été moins marquée.

M. Gray: Vous dites que l'économie peut faire mieux. Quel taux de croissance envisagez-vous et sur quelle période?

M. Crow: À long terme, nous croyons que notre économie peut connaître une croissance de 3 p. 100. C'est un chiffre qui peut-être révisé sur la base des prévisions en matière de qualité des capitaux et d'éducation, de formation, de population active, d'immigration, etc. À long terme, l'économie devrait pouvoir connaître une croissance de cet ordre. À court terme, on peut évidemment observer des écarts à partir de ce chiffre, selon le cycle que nous traversons.

M. Gray: Croyez-vous qu'il y a un lien entre le fait qu'on ait atteint les objectifs en matière d'inflation tellement tôt par rapport aux prévisions et la très faible croissance dont nous venons de parler?

M. Crow: Je crois que cela a aidé à faire baisser les taux d'intérêt encore plus bas que ceux qu'on aurait pu observer autrement.

M. Gray: À propos des taux d'intérêt, nos taux d'intérêts réels ne sont-ils pas beaucoup plus élevés qu'aux États-Unis, même si notre taux d'inflation est beaucoup plus faible? Quelle en est la raison?

[*Text*]

Mr. Crow: The real interest rate is a tricky concept, Mr. Gray, because it depends upon people's expectations about inflation and if people in Canada really expect inflation to stay down. This is notwithstanding statements to the effect that inflation is going to move up again, even because of policy. Some people want more inflation. However, if it is the case that, notwithstanding such comments, inflation does stay low, then that is the environment that's most conducive to bringing interest rates down. We can also call this price stability, let's say, however measured in these refined terms.

However, you have to bring in savers and investors with you. You have to build confidence among them. This is what the Bank of Canada has been trying steadily over the years to do. I think we've had some success. I wouldn't want to claim that we've had total success, but we've had some success and we'll want to try to carry on generating that kind of success because that's the sure foundation for bringing interest rates down.

Mr. Gray: You don't see any inconsistency with our interest rates being higher than those in the United States at the same time that our inflation is lower?

Mr. Crow: I don't think consistency or inconsistency is the word. It's a fact that our inflation is lower than theirs. It's a fact that our interest rates are higher. The issue is how we get our interest rates down to reflect our success in reducing inflation.

Some people would say you should print more money. I think they would. If you add liquidity to the system, that will drive interest rates down. I don't believe that that's a sure-fire way of getting interest rates down by any means. Indeed, I think it might have a perverse effect. How do you build up confidence among savers and investors so that they are prepared to hold claims in Canadian dollars at low rates of interest rather than high rates of interest?

Mr. Gray: Are you suggesting—

Mr. Crow: That's something that takes patience and time. I'm glad to see that the Bank of Canada is succeeding in doing that.

Mr. Gray: Are you suggesting that people in the United States have more confidence than Canadians with what's happened with inflation in their respective countries?

Mr. Crow: Oh, I wouldn't want to comment on what the Americans think or don't think. I think we should concentrate in the Bank of Canada on what Canadians think.

Mr. Gray: I'm just trying in an overly simplistic way to relate what you're saying to the figures that we have. Interest rates are lower in the United States than in Canada, yet inflation there is higher.

[*Translation*]

M. Crow: Le taux d'intérêt réel est une notion assez floue, monsieur Gray, car cela dépend des attentes des gens en matière d'inflation. Les Canadiens s'attendent-ils vraiment à ce que l'inflation demeure faible? Certains prévoient que l'inflation va reprendre, à cause même de la politique. Il y a des gens qui souhaitent que l'inflation reprenne. Néanmoins, si l'inflation demeure faible en dépit de telles déclarations, ce sera le climat idéal pour faire baisser les taux d'intérêt. On peut également appeler cela la stabilité des prix, peu importe la façon dont on la mesure.

Il faut cependant que les épargnants et les investisseurs nous suivent dans cette démarche. Il faut leur inspirer confiance. C'est ce que la Banque du Canada a essayé de faire sans relâche au fil des années. Je crois que nous avons connu un certain succès. Je n'irai pas jusqu'à prétendre que le succès est total, mais nous avons connu un certain succès et nous allons nous attacher à poursuivre dans cette voie parce que c'est le meilleur moyen de faire baisser les taux d'intérêt.

M. Gray: Vous ne voyez rien d'illogique à ce que nos taux d'intérêt soient plus élevés qu'aux États-Unis alors même que notre taux d'inflation est plus bas?

M. Crow: Je ne crois pas que ce soit une question de logique. C'est un fait que notre inflation est plus faible que la leur. C'est un fait que nos taux d'intérêt sont plus élevés. La question est de savoir comment faire baisser nos taux d'intérêt de manière à profiter de nos succès dans la lutte contre l'inflation.

Certains diront qu'il faut imprimer davantage de billets. Ces gens-là affirment qu'en accélérant la masse monétaire, on fera baisser les taux d'intérêt. Pour ma part, je ne suis absolument pas convaincu que ce soit une méthode assurée de faire baisser les taux d'intérêt. En fait, je pense que cela pourrait avoir l'effet contraire. La question, c'est de savoir comment inspirer confiance aux épargnants et aux investisseurs afin que ces derniers soient prêts à détenir des actifs en dollars canadiens à des faibles taux d'intérêt.

M. Gray: Êtes-vous en train de nous dire...

M. Crow: Pour cela, il faut de la patience et du temps. Je suis content de voir que les efforts de la Banque du Canada en ce sens portent fruits.

M. Gray: Insinuez-vous que les Américains ont davantage confiance que les Canadiens, compte tenu de l'évolution de l'inflation dans nos pays respectifs?

M. Crow: Oh, je ne m'aventurerai pas à commenter sur ce que les Américains peuvent penser. Je crois que la Banque du Canada devrait plutôt se concentrer sur ce que les Canadiens pensent.

M. Gray: J'essaie seulement, de façon tout à fait simpliste, d'établir un lien entre ce que vous dites et les chiffres que nous avons sous les yeux. Les taux d'intérêt sont plus bas aux États-Unis qu'au Canada, pourtant l'inflation y est plus élevée.

[*Texte*]

• 1615

Mr. Crow: If you go back not so long ago, inflation was higher in Canada than in the United States. In fact, inflation in Canada has been generally higher, I would say, over the past decade or two in the United States. I guess I wouldn't want to be seen to share the view that having a lower inflation than the States is a reason for concern. I think we should be moderately happy with that, rather than sad.

Mr. Gray: Mr. Chairman, one last point, and I will be happy to turn the floor over to somebody else. What can you tell us about the reason unemployment rates in this country are so much higher than in the United States, and so much higher than in most of the G-7 countries, if not all of them? What do you foresee happening with respect to jobs in this country over the coming year?

Mr. Crow: The unemployment rate is the product of many forces in the economy—forces of labour demand, labour supply, structure in the economy, legislation, custom. I think explaining the unemployment rate by any single element is daring, to say the least. What I think one can look forward to, however, is a process of decline in the unemployment rate. You have to remember that the unemployment rate is a lagged variable in the cycle. For example, the recorded unemployment rate moved up in November because people came back into the labour force in large measure. Employment rose, but re-entrants, as they are called in the jargon, were there in large numbers. I think the labour force expanded by 0.4%. in a month.

Mr. Gray: You're not suggesting that people shouldn't try to go to work?

Mr. Crow: I wasn't suggesting that at all.

Mr. Gray: Isn't it true that the pace of new job creation was much slower than has been the case in previous recoveries?

Mr. Crow: The growth of productivity has also been higher. When you consider the expansion of output productivity, the growth has been surprisingly strong.

Mr. Gray: At the expense of jobs.

Mr. Crow: In the short run, you can look at it that way. There is something going on there that is somewhat unusual in terms of the structure of the recovery. Productivity has grown more of the structure of the recovery. Productivity has grown more than one might have expected for a typical economic cycle of recovery, given the pace of expansion activity.

Mr. Blenkarn: What is the productivity growth rate for this year, for example?

Mr. Crow: We don't have the full quarter numbers in yet, but we can come back to look at it. Numbers jump around a bit, but they're over the kind of trend you would expect.

Mr. Gray: You said, if I recall this correctly, that you thought an appropriate growth rate for this stage in the cycle was 3%. The Minister of Finance—

[*Traduction*]

M. Crow: Il n'y a pas si longtemps, l'inflation était plus élevée au Canada qu'aux États-Unis. En fait, je dirais qu'au cours des dix ou vingt dernières années, l'inflation a généralement été plus élevée au Canada qu'aux États-Unis. Je ne voudrais pas donner l'impression de croire qu'il y a lieu de s'inquiéter parce que nous avons un taux d'inflation plus bas qu'aux États-Unis. Je trouve que nous devrions plutôt nous en réjouir modérément, et non nous en attrister.

M. Gray: Monsieur le président, un dernier point, après quoi je céderai la parole à quelqu'un d'autre. Pouvez-vous nous dire pourquoi le taux de chômage est tellement plus élevé ici qu'aux États-Unis et que dans la plupart, sinon dans tous les autres pays du G-7? Quelles sont vos prévisions en matière d'emploi au Canada pour l'année prochaine?

M. Crow: Le taux de chômage est le produit de nombreuses forces en jeu dans l'économie: l'offre et la demande de main-d'oeuvre, la structure de l'économie, la législation, les habitudes. Je pense qu'il serait pour le moins audacieux d'attribuer le taux de chômage à un seul de ces éléments. Je dirais toutefois qu'on peut s'attendre à une baisse graduelle du taux de chômage. Il ne faut pas perdre de vue que le taux de chômage est une variable qui accuse un retard dans le cycle. Par exemple, le taux de chômage enregistré en novembre a augmenté parce que beaucoup de gens ont réintégré la population active. Le nombre d'emplois a augmenté, mais les personnes entrant de nouveau sur le marché du travail ont été très nombreuses. Je pense que la population active a connu une croissance de 0,4 p. 100 en un mois.

M. Gray: Vous n'insinuez pas que les gens ne devraient pas essayer de trouver du travail?

M. Crow: Absolument pas.

M. Gray: N'est-il pas vrai que le taux de création d'emplois est beaucoup plus faible qu'il ne l'était lors des précédentes reprises?

M. Crow: La croissance de la productivité a également été plus élevée. Si l'on tient compte de la croissance de la productivité au chapitre des extrants, on peut dire que la croissance a été étonnamment forte.

M. Gray: Au dépens des emplois.

M. Crow: À court terme, on peut voir les choses sous cet angle. Il se passe quelque chose d'assez inhabituel sur le plan de la structure de la reprise. La productivité a connu une croissance plus élevée que ce à quoi on aurait pu s'attendre dans un cycle économique typique de reprise, compte tenu du rythme d'expansion des activités.

M. Blenkarn: Quel est le taux de croissance de la productivité pour cette année, par exemple?

M. Crow: Nous n'avons pas encore le chiffre exact pour le dernier trimestre, mais on pourra revenir pour en discuter. Les chiffres montrent des fluctuations, mais c'est généralement supérieur à ceux à quoi on pourrait normalement s'attendre.

M. Gray: Si je me rappelle bien, vous avez dit qu'à cette étape-ci du cycle, on pourrait normalement s'attendre à un taux de croissance de 3 p. 100. Le ministre des Finances...

[*Text*]

Mr. Crow: No, I didn't say that, Mr. Gray.

Mr. Gray: Just to refresh my memory, in what connection did you use—

Mr. Crow: I said that the economy in terms of the growth of its potential, if you wish—I'm sorry I'm using jargon here... The trend is probably that the growth the economy can sustain—in additions of capital and labour to the economy, taking into account what one thinks about the quality of investment, whether it's in labour or in capital—is around 3%. That's the kind of trend in the growth of the economy.

Mr. Gray: The Minister of Finance in his economic statement last week forecast a rate of economic growth for Canada next year of, I think, 2.5%. What will the Bank of Canada do to help the Canadian economy achieve the 3% growth rate that you've talked about, rather than the growth rate at 2.5% mentioned by the Minister of Finance, which, I have to mention, he also didn't achieve last year, but we can hope—

Mr. Crow: Oh, you can mention it. I won't tell him, Mr. Gray. Please do so.

• 1620

Mr. Gray: You don't tell us what you say to him, so we can assume you'll keep confidences here.

Mr. Crow: That's fair enough. If I may, before I answer that question, I'll come back to the question of numbers. If you look at the third quarter of 1992 over the year previous, the growth in output per worker was 1.8%. For this stage of the cycle, all things considered, that is on the high side—encouraging from the point of view of the future prosperity of the country, even if in the short run it has not a particularly welcome effect on jobs.

Your question was my 3% compared with the minister's 2.5%. Well, I guess the short answer is that you're comparing two different concepts.

Mr. Gray: I'm not criticizing your number. I'm really asking what the Bank of Canada intends to do to help the minister achieve his number and, better still, help the economy achieve a 3% number.

Mr. Crow: I think we have to go back into some of the fundamentals of monetary policy at this point, Mr. Chairman, as regards what it is you think monetary policy can do. Let's remind ourselves that all monetary policy has to work with is that little balance sheet of the Bank of Canada of $26 billion, in a financial system that is in the hundreds of billions.

[*Translation*]

M. Crow: Non, je n'ai pas dit cela, monsieur Gray.

M. Gray: Si vous voulez bien me rafraîchir la mémoire, dans quel contexte avez-vous...

M. Crow: J'ai dit que la croissance du potentiel de l'économie—je m'excuse si j'utilise un langage hermétique. La tendance est probablement telle que la croissance que l'économie est capable de soutenir—en termes d'ajouts de capitaux et de main-d'oeuvre à l'économie, en tenant compte du jugement que l'on porte sur la qualité de l'investissement, qu'il s'agisse de main-d'oeuvre ou de capitaux—cette croissance donc est d'environ 3 p. 100. C'est la tendance générale pour la croissance de l'économie.

M. Gray: Le ministre des Finances, dans son exposé économique de la semaine dernière, prévoyait pour l'année prochaine un taux de croissance économique au Canada de 2,5 p. 100, si je ne me trompe. Que fera la Banque du Canada pour aider l'économie canadienne à réaliser cette croissance de 3 p. 100 dont vous venez de nous parler, au lieu de se contenter du taux de croissance de 2,5 p. 100 prévu par le ministre des Finances? Soit-dit en passant, le ministre des Finances n'avait pas réussi non plus à atteindre ce taux de croissance l'année dernière, mais on peut espérer...

M. Crow: Oh, allez-y, dites-le. Je ne le dirai pas, monsieur Gray. Ne vous gênez pas.

M. Gray: Vous ne nous dites pas ce que vous lui dites; nous pouvons donc supposer que ce que nous vous disons ici va demeurer confidentiel.

M. Crow: Vous marquez un point. Avant de répondre à la question, je voudrais revenir aux chiffres. Si l'on compare le troisième trimestre de 1992 à la même période l'année précédente, la croissance de la production par travailleur a été de 1,8 p. 100. À cette étape-ci du cycle, toutes choses étant égales par ailleurs, c'est relativement élevé; c'est encourageant du point de vue de la prospérité future du Canada, même si à court terme cela n'a pas une incidence particulièrement réjouissante sur le plan des emplois.

Votre question portait sur le chiffre de 3 p. 100 que j'ai cité, en comparaison des 2,5 p. 100 avancés par le ministre. En bref, je vous dirais que vous comparez deux choses différentes.

M. Gray: Je ne critique pas votre chiffre. Je demande simplement ce que la Banque du Canada compte faire pour aider le ministre à réaliser son objectif et, mieux encore, pour aider l'économie à connaître un taux de croissance de 3 p. 100.

M. Crow: Monsieur le président, si vous le voulez bien, nous allons revenir aux principes de base de la politique monétaire et nous demander ce qu'il est possible de faire avec une telle politique. Ne perdons pas de vue que le seul et unique outil de travail d'une politique monétaire, c'est ce petit bilan de la Banque du Canada qui est de 26 milliards de dollars, dans le cadre d'un système financier dont la valeur totale s'élève à des centaines de milliards.

[*Texte*]

The issue is what can monetary policy contribute over time to good performance in the Canadian economy? We thought and thought about that, and we've come to the conclusion, on the basis of pretty serious analysis, that over time the best thing we can do is promote confidence, i.e., stability in the value of money.

So the people who work in the economy who use money in their transactions look ahead in terms of. . .use it as a way of linking markets, of measuring future income and what's going to happen, and have confidence in that yardstick. The only way they can have confidence is if it maintains its value. So that is fundamental to the way we tend to look at monetary policy. I must say the argument seems to stand up pretty well.

The Chairman: You talk about money holding its value. What if money is actually increasing in value? I'll use the word deflation. We had deflation in the period of the 1930s. In fact in 1932, I believe, in the United States anyway, interest rates were 1%. We talk about getting lower interest rates, but is deflation not at least as pernicious as inflation?

Mr. Crow: It may be; we haven't got deflation, but we'll have to ponder the subject.

Mr. Blenkarn: You're getting pretty close to it. You've already said the CPI is 0.5% to 1% overstating the true inflation, and the inflation rate is 1.4%, so you're pretty close to deflation.

Mr. Crow: Your question, Mr. Blenkarn, is different from the chairman's. He said, isn't deflation as bad as inflation? You're suggesting that deflation is worse than inflation.

Mr. Blenkarn: No, I'm just saying to you that you're very close to a deflationary economy.

Mr. Crow: We've had inflation all through this period. We haven't got deflation. Some people look at some prices and say we have deflation, but I suspect they're not looking at the situation as appropriately as they might.

Mr. Blenkarn: Let me tell you, in Canada there's been huge capital deflation in terms of the value of real estate. That really has caused a great deal of problems in the financial industry.

Mr. Crow: I was looking at the numbers, the index of new house prices based in 1986. There is a series put out by Statistics Canada, I guess, showing prices in Canada of new houses on the base of 1986 at 134.5.

If you look at the consumer price index over that period, 120-something; I'll give you the number in a second, on the base of 1986. In 1986, the date of the survey, a typical basket of goods was 128.5. Therefore, the price of a new house rose more than the price of the consumer basket.

[*Traduction*]

On se demande donc ce que la politique monétaire peut faire pour contribuer à la bonne performance de l'économie canadienne. Nous y avons réfléchi et nous en sommes venus à la conclusion, sur la base d'une analyse assez sérieuse, qu'avec le temps, la meilleure chose que nous puissions faire est de promouvoir la confiance, c'est-à-dire, la stabilité de l'argent.

Ainsi, les gens qui travaillent dans cette économie et qui utilisent de l'argent dans leurs transactions peuvent envisager l'avenir. . . enfin, ils peuvent utiliser l'argent qu'ils manipulent comme point de repère pour établir des liens entre des marchés, pour mesurer leurs revenus futurs et le faire en toute confiance. Or ils ne peuvent avoir confiance que si la devise maintient sa valeur. C'est donc un élément fondamental de la politique monétaire. Je dois dire que l'argument semble d'ailleurs assez solide.

Le président: Vous dites que la devise doit conserver sa valeur. Mais qu'arrive-t-il si cette valeur augmente? C'est ce qui arrive en cas de déflation. Nous avons connu la déflation au cours des années trente. En fait, en 1932, je crois que le taux d'intérêt était de 1 p. 100, du moins c'était le cas aux États-Unis. On parle de faire baisser les taux d'intérêt, mais la déflation n'est-elle pas au moins aussi pernicieuse que l'inflation?

M. Crow: C'est possible. Il n'y a pas déflation actuellement, mais il faudra réfléchir à la question.

M. Blenkarn: On n'en est pas loin. Vous avez déjà dit que l'IPC exagère le taux d'inflation d'un demi à un pour cent et que le taux d'inflation est de 1,4 p. 100. Nous sommes donc très près de la déflation.

M. Crow: Monsieur Blenkarn, vous posez une question différente de celle du président. Il demandait si la déflation n'est pas aussi mauvaise que l'inflation. Vous, vous dites que la déflation est pire que l'inflation.

M. Blenkarn: Non, je vous dis seulement que nous sommes très près d'une économie déflationniste.

M. Crow: Nous avons connu l'inflation pendant une période prolongée. Nous n'avons pas encore la déflation. Il y en a qui affirment, en se basant sur certains prix, que nous sommes actuellement en période de déflation, mais je soupçonne qu'ils n'examinent peut-être pas la situation aussi scrupuleusement qu'ils le devraient.

M. Blenkarn: Laissez-moi vous dire qu'au Canada, il y a eu une déflation très forte dans le secteur de l'immobilier puisque la valeur des immeubles a chuté de façon spectaculaire, ce qui a causé énormément de problèmes au secteur financier dans son ensemble.

M. Crow: Je regardais les chiffres, l'indice des prix des maisons neuves pondérée sur la base de 1986. Il y a une série de statistiques publiées par Satistique Canada, je crois, montrant que le prix des maisons neuves au Canada, si l'on prend 1986 comme année de référence, est de 134,5.

Maintenant, voyons l'indice des prix à la consommation pour la même période; il est d'environ 120, mais je vous donnerai le chiffre exact dans une seconde, d'après l'année de référence 1986. Voici: en 1986, date de l'enquête, le panier typique de produits de consommations était à 128,5. Par conséquent, le prix d'une maison neuve a augmenté plus rapidement que le prix des articles composant ce panier.

[*Text*]

Mr. Blenkarn: Sure it did, but now it's dropping off; there's a huge drop-off in that particular price.

• 1625

Mr. Crow: Mr. Blenkarn, would you suggest that we run a monetary policy that guarantees that house prices never decline, that stock prices never decline, or that the price of commercial real estate never declines?

Mr. Blenkarn: No, I wouldn't. But I think what is troubling the whole system is the fact that capital assets, particularly real estate capital assets, are rapidly declining in value in many markets. That makes it impossible for the owners of those assets to borrow against those assets to reinvigorate the economy.

Mr. Crow: Credit has been expanding. Money supply, M2, has been expanding at 6%. In the last four months, M1 has been rising at double digits.

Mr. Langdon: You suggest a tremendous sense of complacency about how well things are going. As I look around the country, I find it impossible to share that sense of satisfaction with the direction in which things are going. We have unemployment at 11.8%, we have 2.8 million people on welfare, we have poverty levels that according to the most recent government studies are increasing, we have economic growth, which is much lower than what we hoped to achieve in this country, and we have bankruptcies running at a record pace.

It seems to me that the economy as it stands at the moment, if not in a classic depression in the sense that we have had a recession and we are unable to get out of it, is very close to those conditions. The growth rates for the most recent GDP figures, on a monthly basis, are completely flat. Given all those realities, I would have expected you to be addressing the committee with respect to how we can get interest rates down. How can we reduce the unemployment rate in this country? What kind of steps should we be thinking about recommending that would increase economic growth rates in the country?

Mr. Crow: I would not share your adjectives about my presentation, Mr. Langdon, because I don't think I would share your view of monetary policy. Let's try to find out what your view of monetary policy is—

Mr. Langdon: Let's leave monetary policy aside for the moment.

Mr. Crow: —because that is the issue that confronts the Bank of Canada, how to conduct monetary policy—

Mr. Langdon: Let's leave that aside for the moment.

Mr. Crow: No, let's discuss monetary policy. That is the issue I am here to talk about.

Mr. Langdon: I am prepared to talk about monetary policy, but I would first like to get some sense of exactly how you see this economy, because I think that is important to us. It is important to find out how one of the highest paid

[*Translation*]

M. Blenkarn: Bien sûr, mais ce prix accuse maintenant une baisse spectaculaire.

M. Crow: Monsieur Blenkarn, proposez-vous que nous dirigions la politique monétaire de manière à garantir que le prix des maisons ne baisse jamais, que le prix des actions ne baisse jamais ou que la valeur des propriétés immobilières commerciales ne baisse jamais?

M. Blenkarn: Non, je ne propose rien de tel. Mais je crois qu'il y a un phénomène qui perturbe tout le système, à savoir que la valeur des actifs, en particulier la valeur des propriétés immobilières, baisse rapidement sur beaucoup de marchés. Cela empêche les propriétaires de ces actifs d'emprunter en donnant ces actifs comme garanties pour relancer l'économie.

M. Crow: Le crédit est en pleine expansion. La masse monétaire M2 a connu une croissance de 6 p. 100. Au cours des quatre dernier mois, M1 a connu une hausse supérieure à 10 p. 100.

M. Langdon: À vous entendre, on dirait que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Quand je regarde autour de moi, il m'est impossible de partager ce sentiment de satisfaction quant à l'évolution de la conjoncture. Nous avons un taux de chômage de 11,8 p. 100, nous avons 2,8 millions personnes qui vivent de l'aide sociale, le nombre de pauvres augmente, d'après les dernières enquêtes gouvernementales, et nous avons par ailleurs une croissance économique qui est beaucoup plus faible que ce que nous espérions, tandis que le nombre des faillites bat tous les records.

Il me semble que l'économie est presque en état de dépression, même si ce n'est pas une dépression au sens classique du terme, en ce sens que nous avons eu une récession et que nous n'arrivons pas à en sortir. Les derniers chiffres démontrent que la croissance mensuelle du PIB est absolument nulle. Compte tenu de tout cela, je me serais attendu à ce que vous veniez expliquer au comité comment on pourrait faire baisser les taux d'intérêt. Comment pourrions-nous réduire le taux de chômage au Canada? Quel genre de mesures devrait-on envisager de recommander en vue de faire augmenter le taux de croissance économique au Canada?

M. Crow: Je ne suis pas d'accord avec la façon dont vous présentez mon témoignage, monsieur Langdon, et je soupçonne que nous n'avons pas non plus le même point de vue sur la politique monétaire. Essayons d'ailleurs de voir ensemble quel est votre point de vue sur la politique monétaire...

M. Langdon: Laissons la politique monétaire de côté pour l'instant.

M. Crow: ...parce que c'est le problème qui se pose à la Banque du Canada, à savoir comment diriger la politique monétaire...

M. Langdon: Laissons cela de côté pour l'instant.

M. Crow: Non, discutons-en, de la politique monétaire. C'est de cela que je suis venu vous parler.

M. Langdon: Je suis tout à fait disposé à discuter de la politique monétaire, mais je voudrais d'abord avoir une idée de la façon dont vous percevez l'économie. Cela me semble important. Il est important de savoir comment l'un des

[*Texte*]

economic advisers to the government sees the economy of this country, and the message I have been getting is one of complacency and satisfaction. I don't think those are justified. If you do, I would like to know why. If you don't, I wish you would have some suggestions for us—in the context of monetary policy, if you wish—with respect to trying to reduce interest rates and unemployment, and with respect to trying to increase the rate of economic growth in this country.

I think you would agree that all three are important objectives to try to achieve. How would you achieve them? Do you consider them important to achieve? I certainly do, given the state of the economy as I see it. If you don't, given the state of the economy as you see it, then the first thing we have to talk about is our differing views on the state of the economy.

Mr. Crow: I think there are a number of fundamental issues here, Mr. Chairman. I think Mr. Langdon has made a number of statements about different aspects of the economy. What he has failed to do is to relate them directly to monetary policy.

The Chairman: I don't disagree with you.

Mr. Crow: I am here to discuss monetary policy. I am not here to discuss other policies. I think it would be going beyond what is appropriate for me to discuss other policies, but I'm prepared to discuss monetary policy and the kinds of contributions it can make to sustained growth in the Canadian economy.

• 1630

Mr. Langdon: That's what I'm asking you to discuss.

Mr. Crow: If Mr. Langdon cares to disagree with my view, or the views I've expressed on monetary policy, I'm perfectly prepared to discuss this. To give us a whole series of other things that monetary policy should be focusing on, in no particular order I would say, and then accuse monetary policy of falling down on the job, or at least implicitly—if Mr. Langdon can use adjectives about the state of my presentation, I think I'm entitled to use some about his—I don't think is very fair or even very logical.

Mr. Langdon: My point is that we are talking here about the context of this meeting. We are here meeting as a committee, certainly on my part because I think the state of the economy in the country is not very satisfactory. I think that's one of the reasons for this whole set of hearings that we're beginning to initiate. You happen to be the first witness.

If what you have said conveys to me a sense of complacency and satisfaction with the way in which the economy is going, and if that's not what you're trying to convey, then I take back any sense of difference, but I believe that is what you're trying to convey. If it's not what you're trying to convey, we have one set of things to concern ourselves with. If, however, you accept that we have some serious economic problems in our country associated with

[*Traduction*]

conseillers économiques du gouvernement les mieux rémunérés perçoit l'économie du Canada. Or, j'ai l'impression que vous êtes tout à fait satisfait et, à mon avis, cette satisfaction n'est pas justifiée. Si vous croyez le contraire, je voudrais savoir pourquoi. Sinon, j'aimerais bien que vous nous fassiez des suggestions, dans le contexte de la politique monétaire, si vous voulez, en vue d'essayer de réduire les taux d'intérêt et de chômage et d'augmenter le taux de croissance économique au Canada.

Il me semble que vous conviendrez qu'il s'agit là de trois objectifs importants. Comment vous y prendriez-vous? Croyez-vous qu'il est important d'atteindre ces objectifs? Pour ma part, j'en suis convaincu, étant donné ma perception de la conjoncture économique. Si vous croyez le contraire, d'après votre perception de la conjoncture économique, alors la première chose que nous devons faire, c'est de discuter, vous et moi, de nos divergences d'opinions quant à l'état actuel de l'économie.

M. Crow: Je crois qu'un certain nombre de questions fondamentales sont en jeu, monsieur le président. M. Langdon a fait un certain nombre d'énoncés sur divers aspects de l'économie. Par contre, il n'a établi aucun lien direct entre ces aspects et la politique monétaire.

Le président: Je n'en disconviens pas.

M. Crow: Je suis ici pour discuter de politique monétaire. Je ne suis pas ici pour parler d'autres politiques. Je pense que je sortirais du cadre qui m'est fixé si je vous parlais d'autres politiques; toutefois je suis prêt à élaborer sur la politique monétaire et sur ses éventuelles contributions à l'expansion soutenue de l'économie canadienne.

M. Langdon: C'est ce que vous demande de faire.

M. Crow: Si M. Langdon ne partage pas mon point de vue ou les opinions que j'ai exprimées au sujet de la politique monétaire, je suis tout à fait disposé à en discuter. Mais énumérer toute une série d'autres objectifs que devrait poursuivre la politique monétaire, sans d'ailleurs en préciser l'ordre, puis accuser cette politique de ne pas être à la hauteur, du moins implicitement—M. Langdon se permettant de qualifier mon exposé, je pense pouvoir lui rendre la pareille—procéder de la sorte, ne me paraît ni très équitable ni même logique.

M. Landgon: Je prétends que nous discutons ici dans le contexte du comité. Nous nous sommes réunis, en ce qui me concerne en tous cas, parce que la situation économique du pays n'est pas très reluisante. Je pense que c'est une des raisons à l'origine de la série d'audiences que nous entreprenons. Et il se trouve que vous êtes le premier témoin à comparaître.

Si l'autosatisfaction et le contentement que vous semblez avoir exprimés au sujet de l'état de l'économie n'étaient pas intentionnés, dans ce cas je retire mes critiques; mais je pense que c'est bien ce que vous essayez de dire. Si tel n'est pas le cas, il y a plusieurs choses dont nous devons nous occuper. Cependant, si vous reconnaissez que nous faisons face à de graves problèmes économiques au Canada, problèmes dont font état certaines des statistiques que j'ai mentionnées, ainsi

[*Text*]

some of the statistics I've indicated, associated with others I could indicate too, such as a projected deficit in the national budget next year, which is $10.1 billion higher than the projected deficit that was in the budget presented to the House of Commons just nine months ago, if you share some of those concerns about the state of the economy, then I'm asking you to suggest to us in terms of monetary policy what you feel should be done in order to bring interest rates down, in order to bring unemployment down, and in order to increase economic growth.

Mr. Crow: I'm delighted to discuss that particular question.

Mr. Langdon: Please do so.

Mr. Crow: I would say that monetary policy has to continue to provide the confidence of Canadians in money because that is the only sure route through which monetary policy can have a favourable impact upon the economy over time, and if we give that up we will not gain an improved economic performance. We'll have a worse economic performance.

Mr. Langdon: Yes?

Mr. Crow: Okay?

Mr. Langdon: And simply by doing that and saying that, we will bring interest rates down?

Mr. Crow: Over time that is the route towards low interest rates, not high interest rates, yes.

Mr. Langdon: We've had in the past three months—I think it's the last three months but maybe the last four months—two bouts of quite significant increases in interest rates followed by some reduction in those interest rates. How do those particular experiences relate to your efforts to bring about reduced interest rates through a steady course of emphasizing price stability?

Mr. Crow: I guess one of the problems we have is, as you very well know, Mr. Langdon, that not everything in this economy that happens, happens because of monetary policy. Monetary policy is an instrument of economic policy of a certain kind, with certain characteristics, and therefore there are certain things it can do and most likely certain things it cannot do. I think that's a reasonably unexceptionable statement.

• 1635

In the recent past we have made the point that monetary policy and what it can contribute is the way to bring about a path of low interest rates rather than high interest rates. But that is insofar as what monetary policy can contribute. Monetary policy is not the only game in town, or out of town. Things happen that are not related directly to monetary policy. There are things monetary policy has to cope with.

I will give you one example. We had a referendum in this country on the future of the country. That was an event where if people holding claims on Canada wondered a bit about the value of their claims, it wouldn't be surprising. Fortunately, it came out rather well, I would say, and people continue to have strong confidence in the continuative policy. I don't regard that as a course for complacency, but I don't think the importance of it should be downplayed either.

[*Translation*]

que d'autres que je pourrais également vous citer—notamment un déficit anticipé du budget national pour l'année prochaine de 10,1 milliards de plus que le déficit prévu au budget présenté à la Chambre des communes il y a tout juste neuf mois—si donc vous partagez nos préoccupations au sujet de l'état de l'économie, je vous demande de nous suggérer ce qui pourrait être fait, sur le plan de la politique monétaire, pour faire baisser les taux d'intérêt, pour réduire le chômage et pour accélérer la croissance économique.

M. Crow: Je suis ravi de pouvoir aborder cette question.

M. Langdon: Je vous en prie.

M. Crow: Je dirais que la politique monétaire doit continuer d'inspirer la confiance des Canadiens dans leur devise, parce que cela représente la seule façon éprouvée pour que la politique monétaire ait à long terme une incidence positive sur l'économie; si l'on abandonne cette perspective, nous ne parviendrons pas à améliorer la performance de l'économie. La performance de l'économie sera moins satisfaisante.

M. Langdon: Oui?

M. Crow: Vous m'avez compris?

M. Langdon: Se contenter de faire cela, de dire cela, sera suffisant pour faire baisser les taux d'intérêt?

M. Crow: À long terme, c'est effectivement la solution pour parvenir à des taux d'intérêt réduits.

M. Langdon: Nous avons eu au cours des trois derniers mois—je dis trois mois, mais c'était peut-être quatre—deux importantes poussées des taux d'intérêt suivies par des baisses. Comment situez-vous ces faits particuliers dans la perspective des efforts que vous déployez en vue de réduire les taux d'intérêt en privilégiant de façon constante la stabilité des prix?

M. Crow: Comme vous le savez pertinemment, monsieur Langdon, je suppose que le problème tient au fait que tout ce qui survient dans notre économie n'est pas uniquement dû à la politique monétaire. La politique monétaire est un instrument de politique économique particulier qui présente certaines caractéristiques et qui, par conséquent, peut permettre de parvenir à certains résultats, mais ce n'est certainement pas une panacée. Je pense que cela est irréfutable.

Il y a quelque temps, nous avons fait ressortir que la politique monétaire ainsi que tous ses attributs constituent la voie à suivre pour parvenir de faibles taux d'intérêt. Il ne faut toutefois pas en attendre plus. La politique monétaire n'est pas le seul élément interne ni externe. Bien des choses surviennent qui ne sont pas directement liées à la politique monétaire qui doit, elle-même, tenir compte de beaucoup d'autres éléments.

Prenons, par exemple, le référendum sur l'avenir du pays. Il s'agissait là d'un événement tout à fait susceptible d'amener personnes ayant investi au Canada à se poser quelques questions au sujet de la valeur de leurs avoirs. Heureusement, les choses ont bien tourné, selon moi, et les gens continuent d'avoir pleine confiance dans la politique que nous menons. Je ne considère pas qu'il s'agisse là d'auto-contentement, mais je ne pense pas non plus qu'il faille en diminuer l'importance.

[*Texte*]

Mr. Langdon: I look at your efforts to bring down interest rates. What measures those interest rates in terms of real interest rates, accepting some of the caveats you put forward with the ambiguity of measuring them? It is still very, very difficult to see we have really reached levels of very low interest rates in this country.

Mr. Crow: I think implicit in your question, Mr. Langdon, is the suggestion the Bank of Canada can put real interest rates anywhere it wants at any time, and if it doesn't it is because there is some form of perverseness.

Mr. Langdon: No. I am simply saying your policy doesn't seem to be succeeding and I am asking you to explain why it isn't.

Mr. Crow: Interest rates have come down a long way from their peaks.

Mr. Langdon: Real interest rates?

Mr. Crow: As I was pointing out in response—

The Chairman: Not that much farther.

Mr. Crow: —to Mr. Gray, it depends on the inflation people expect. Is Canada going to continue with an anti-inflationary policy or not? People in capital markets have a right to ask that kind of question. We are trying to give them the answer that yes, it will continue.

Mr. Langdon: That leaves you in a position to be able to say if the real interest rates have stayed the same according to some kind of objective measurement, it is because the subjective measurement is different from the objective measurement and interest rates must have—

Mr. Crow: There is nothing objective in the measurement of real interest rates. Interest rates measure the price of money in the future.

Mr. Langdon: Oh, come on. Real interest rates have a technical definition as well as the definition you have used.

Mr. Crow: They do not.

Mr. Langdon: They do so.

Mr. Crow: This is a question of fact. You can produce your technical definition of real interest rates and tell me why it is correct and we can discuss it.

Mr. Langdon: The technical definition of real interest rates is the level of interest rates as deducting the present level of—

Mr. Crow: The fundamental issue in real interest rates is the question of expectations. The interest rate is the price of money for the future. To get a real interest rate you have to have an expected rate of inflation for the future.

Expectations are unobservable. You can put in any kind of proxy you want for expectations of inflation, but in the end they are unobservable. You make the best guess you wish on that basis and that's why the definition of real interest rates is always inevitably up in the air.

[*Traduction*]

M. Langdon: Je constate les efforts que vous avez déployés pour faire baisser les taux d'intérêt. Cela étant, pouvez-vous me dire ce qui permet de mesurer les taux d'intérêt en termes de taux d'intérêt réels, en tenant compte des réserves que vous avez exprimées quant à la difficulté de les mesurer? Il est encore très très difficile d'affirmer que les taux d'intérêt au Canada ont véritablement atteint un niveau qui permettrait de les qualifier généralement de faibles.

M. Crow: Je pense, monsieur Langdon, que votre question présume que la Banque du Canada peut situer le taux d'intérêt réel à un niveau quelconque à n'importe quand, et que si elle ne le fait pas c'est un peu par esprit de contrariété.

M. Langdon: Non. J'affirme simplement que votre politique ne semble pas réussir, et je vous demande de m'expliquer pourquoi.

M. Crow: Les taux d'intérêt ont beaucoup baissé par rapport à ce qu'ils étaient à leur sommet.

M. Langdon: Les taux d'intérêt réels?

M. Crow: Comme je l'ai souligné dans ma réponse...

Le président: Pas tant que ça.

M. Crow: ... à M. Gray, tout est fonction de l'inflation envisagée. Le Canada va-t-il ou non poursuivre une politique anti-inflationniste? Les marchés financiers ont le droit de poser ce genre de question; nous nous efforçons de les rassurer et nous continuerons à le faire.

M. Langdon: Cela vous donne la possibilité de pouvoir dire que si les taux d'intérêt réels sont restés les mêmes selon une formule quelconque de mesure objective, c'est parce que la mesure subjective diffère de la mesure objective et que les intérêts doivent avoir...

M. Crow: Il n'y a rien d'objectif dans la mesure des taux d'intérêt réels. Les taux d'intérêt mesurent le prix futur de l'argent.

M. Langdon: Voyons! Les taux d'intérêt réels ont une définition technique en plus de la définition que vous appliquez.

M. Crow: Pas du tout!

M. Langdon: Mais si!

M. Crow: C'est un fait. Faites-moi part de votre définition technique des taux d'intérêt réels et expliquez-moi sur quoi elle fondée. Ensuite nous en discuterons.

M. Langdon: Techniquement les taux d'intérêt réels sont définis en fonction des taux d'intérêt auxquels on a soustrait le niveau actuel de...

M. Crow: Pour ce qui est des taux d'intérêt réels, ce qui est capital ce sont les anticipations du marché. Le taux d'intérêt reflète le prix futur de l'argent. Pour parvenir à un taux d'intérêt réel il faut connaître le taux d'inflation anticipé.

Et les anticipations ne sont pas toujours des faits observables. Vous pouvez procéder à des calculs par approximations afin de parvenir à cerner l'inflation anticipée, mais en fin de compte vous ne pouvez rien observer. Vous extrapolez du mieux que vous pouvez à partir des données dont vous disposez et rien de plus; c'est pourquoi la définition des taux réels d'intérêt demeure très abstraite.

[*Text*]

Having said that, I would like to continue on. There is another issue here that I don't think should be obscured by this discussion. When one is dealing in the marketplace, at any time holders of claims have to hold those claims willingly. There is no way you can stuff those claims down people's throats. They have to want to hold them. The rate that is relevant to those people when they hold claims, or decide to hold this claim as opposed to that claim or something else, is the interest rate; not the real interest rate, the interest rate.

• 1640

Now, insofar as they may have a view about what is going to happen to inflation, or the consistency of monetary policy and/or other policies in the country, that will tend to shape their view about the interest rate at which they will hold those claims over time. Over time, I would say, one would expect to see interest rates decline, and no doubt as one builds up credibility in terms of performance, that will lead to low interest rates.

Mr. Langdon: Mr. Crow, you've been governor for many years. Surely you've built that credibility up.

Mr. Crow: That was not for me to decide, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: If you haven't done so, surely you must have some plans as to how you would do so. I mean, what you're telling us, if I understand you correctly, is that interest rates have in fact declined here; that in fact the expectations people have of future inflation rates are significantly higher than the present inflation rates. If that's so, therefore real interest rates in the sense that you're talking about must have declined. If that's the case, that's really a severe vote of non-confidence in you, I would have thought.

The Chairman: I wouldn't go that far, Mr. Langdon.

Mr. Crow: I wouldn't want to particularly share otherwise people's opinions of the Bank of Canada and the consistency of its policies, Mr. Langdon, but I thank you for that vote of non-confidence.

Mr. Langdon: It's not mine, Mr. Crow.

The Chairman: We'll let Mr. Blenkarn—

Mr. Blenkarn: I'm not going to carry on too much on this, but last year interest rates for the month of December at the Bank of Canada were 7.67%. Yesterday they were 7.76%. So interest rates are a little higher now than they were a year ago.

But I note that in an article by Greg Ip in *The Financial Post* today, and I'll read you one paragraph of that article:

> Yesterday's drop came despite stiff resistance from the Bank of Canada in the money markets to the rate of decline. The central bank sold T-bills at 7.92% all week, then sold at 7.52% the bills on auction just before

[*Translation*]

Cela dit, j'aimerais poursuivre. Il y a en effet une autre question qu'on ne devrait pas perdre de vue dans cette discussion. Lorsqu'on traite avec les marchés financiers, on sait que les détenteurs ont leurs avoirs en toute liberté, en permanence, et qu'il n'est pas possible de les contraindre à investir contre leur gré. Il faut qu'ils désirent détenir les avoirs qu'ils possèdent. Le taux qui est pertinent pour ceux qui détiennent des créances, ou qui décident de conserver telle créance plutôt que telle autre ou qui interviennent d'une façon ou d'une autre sur le marché, c'est le taux d'intérêt; pas le taux d'intérêt réel, mais le taux d'intérêt pratiqué.

Et, dans la mesure où ils ont une opinion concernant l'évolution de l'inflation ou la stabilité de la politique monétaire et des autres politiques du pays, cela influencera leurs décisions concernant le taux d'intérêt auquel ils accepteront de conserver leurs créances à la longue. Selon moi, les taux d'intérêt devraient baisser à long terme, et plus notre crédibilité augmentera sous l'effet d'un accroissement du rendement économique, plus les taux d'intérêt seront faibles.

M. Langdon: Depuis le temps que vous êtes gouverneur de la Banque, monsieur Crow, vous avez sûrement établi cette crédibilité.

M. Crow: Ce n'est pas à moi d'en juger monsieur Langdon.

M. Langdon: Si ce n'est déjà fait, vous avez certainement des plans sur la façon d'y parvenir. Vous nous dites, si je vous comprends bien, que les taux d'intérêt ont effectivement baissé au Canada; qu'en réalité on anticipe des taux d'inflation nettement supérieures au taux d'inflation actuel. Si tel est le cas, les taux d'intérêt réels, tels que vous les décrivez doivent, avoir baissé. Et si cela est vrai, je dirais que c'est un vote de non-confiance à votre égard, ne pensez-vous pas?

Le président: Monsieur Langdon, je n'irai pas jusque-là.

M. Crow: Je ne voudrais pas autrement partager les points de vue de la population sur la Banque du Canada et la cohérence de ses politique, monsieur Langdon, mais je vous remercie de votre vote de non-confiance.

M. Langdon: Monsieur Crow, ce n'est pas moi.

Le président: On va laisser M. Blenkarn. . .

M. Blenkarn: Je n'ai pas l'intention de m'attarder trop longtemps sur cette question, mais le taux d'intérêt de la Banque du Canada au mois de décembre de l'année dernière était de 7,67 p. 100; hier il était à 7,76 p. 100. Il est donc un peu plus élevé aujourd'hui qu'il ne l'était il y a un an.

Mais je lis dans le *Financial Post* d'aujourd'hui un article de Greg Ip dont je vais vous lire un paragraphe:

> La baisse d'hier est intervenue malgré une résistance marquée de la Banque du Canada sur les marchés monétaires en vue d'enrayer le phénomène. La Banque centrale qui vendait des bons du Trésor à 7,92 p. 100

[*Texte*]

yesterday's tender. Right after the auction, the bank then executed one-day cash withdrawals from the money market at 8.5%. As a result, markets are pricing in only 10-basis-point decline at next week's setting of the bank rate.

Now, what are you doing here? Are you trying to raise interest rates? He says that you went into the market after you sold bills yesterday and borrowed money on the market at 8.5%, driving rates up. What are you trying to do?

Mr. Crow: Let me point out the rates went down by 51 basis points in a week.

Mr. Blenkarn: That's right. And after they went down by 51 basis points, you went into the market and tried to raise them up again.

Mr. Crow: We are always operating in the money market day by day. You have to remember that the money market is quite volatile. People are there not to manage monetary policy but to try to make money. We try to inject a policy element into those markets. We are interested in declines in interest rates—

Mr. Blenkarn: Is borrowing by 1% more than you sold the treasury bills a part of that policy?

Mr. Crow: We are interested in having declines in interest rates that are sustainable.

Mr. Blenkarn: All right. To what extent is this particular activity involved in trying to maintain the value of the dollar? What value do you see in the Canadian dollar? What price do you want to see that Canadian dollar priced at? I don't know what it is right now, but I suspect it's 78.5¢ anyway.

Mr. Crow: My impression, Mr. Chairman, is that it is unwise to, at any point in time, discuss the external value of the Canadian dollar because anything you say can be taken and held against you. So I will not say anything about the currency.

Mr. Blenkarn: Are these manoeuvres of yours in the money markets designed principally to affect the exchange value of the dollar?

• 1645

Mr. Crow: I'm going to answer the question, if I may, and I apologize if I seem indirect, but I will be indirect.

Underlying our policy are, of course, the principles I put out, that it has to be very clear to the market—and we are concerned to be very clear—that the policy is one of price stability, not of monetary inflation. That is, in my judgment, the fundamental support, if you wish to look at it in terms of exchange rates, we can give to the external value of the Canadian dollar. As I have put it on occasion, according to the act of the Bank of Canada, we are required, among other things, to protect the external value—

[*Traduction*]

pendant la semaine, les a ensuite vendu à 7,52 p. 100 en adjudication juste avant l'offre d'hier. Aussitôt après l'adjudication, la Banque a entrepris des opérations de retrait en espèces au jour le jour sur le marché monétaire à 8,5 p. 100. Ce faisant, la cote sur les marchés du taux d'escompte de la Banque du Canada pour la semaine prochaine ne subit qu'une baisse de dix points.

Alors, à quoi voulez-vous en arriver? Essayez-vous de faire monter les taux d'intérêt? Le journaliste déclare que vous êtes intervenu sur le marché après avoir vendu des bons hier, et que vous avez emprunté de l'argent à 8,5 p. 100, ce qui a fait remonter les taux. Quel est votre objectif?

M. Crow: Permettez-moi de vous faire remarquer que les taux ont baissé de 51 points de base en une semaine.

M. Blenkarn: C'est exact. Et après qu'ils eurent baissé de 51 points, vous êtes intervenu sur le marché et avez tenté de les faire remonter.

M. Crow: Nous intervenons sur le marché au jour le jour; il ne faut pas oublier que le marché monétaire est on ne peut plus instable. Les gens qui le pratiquent ne cherchent pas à ingérer une politique monétaire mais à gagner de l'argent; tout ce que nous essayons de faire c'est d'injecter un élément de politique, rien de plus. Nous souhaitons que les taux d'intérêt baissent...

M. Blenkarn: Est-ce que le fait d'emprunter à 1 p. 100 de plus que le prix de vente des bons du Trésor s'inscrit dans le cadre d'une telle politique?

M. Crow: Nous voulons que la baisse du taux d'intérêt soit un phénomène durable.

M. Blenkarn: Très bien. Dans quelle mesure ces initiatives participent-elles aux efforts déployés en vue de maintenir la valeur du dollar? Quelle valeur envisagez-vous pour le dollar canadien? À quel niveau voulez-vous que se situe votre devise? Je ne sais pas ce qu'il est actuellement, mais je suppose que c'est 78,5 cents américains.

M. Crow: J'ai l'impression, monsieur le président, qu'il ne serait pas approprié, à ce moment précis, de discuter de la valeur externe du dollar canadien du fait que ce que nous disons risquerait d'avoir un caractère officiel dont nous serions tenus responsables. C'est la raison pour laquelle je préfère ne rien dire au sujet de notre devise.

M. Blenkarn: Vos manoeuvres sur les marchés monétaires ont-elles pour objectif principal d'influer sur le cours du dollar?

M. Crow: Je vais répondre, si vous me le permettez, mais je vous demanderai de m'excuser si je vous parais quelque peu indirect, car je ne peux pas faire autrement.

Sous-jacents à notre politique, il y a bien sûr les principes que j'ai énoncés, c'est-à-dire qu'il doit être très clair pour le marché—et l'on insiste beaucoup là-dessus—que notre politique est non pas axée sur la lutte contre l'inflation monéraire, mais sur la stabilité des prix. Il s'agit, selon moi, du soutien le plus fondamental, dans la perspective du taux de change, que l'on puisse donner à la valeur externe du dollar canadien. Comme je l'ai déjà dit en certaines occasions, nous sommes notamment tenus, par la Loi sur la Banque du Canada, de protéger la valeur externe...

[*Text*]

Mr. Blenkarn: Right.

Mr. Crow: —and I would make the fundamental point that you cannot protect the external value unless you protect the internal value, because that's what you have some control over, in terms of your instruments of monetary policy, in the end.

Mr. Blenkarn: So you have to keep interest rates up in order to attract money for the Government of Canada to finance the debt.

Mr. Crow: No. This comes back to a question of confidence, and building up confidence. One has to bear in mind that financial markets are, by their very nature—and it's unavoidable—jerky. They do not move in straight lines. And it is disappointing when they do not—

Mr. Blenkarn: Yes, but these markets were very, very jerky this fall.

Mr. Crow: Well, yes, they were jerky, and they were jerky for all kinds of reasons I don't believe had much to do with monetary policy directly. It was something monetary policy had to cope with. It had to cope with the fallout of other events affecting financial markets, because of course a lot of uncertainties and attention generated in other areas come and get concentrated, at least in the markets in which we deal, in financial markets.

Then the question is what is the Bank of Canada supposed to do about it? That's the question that confronts us. What we've tried to do is to manage those markets in such a way as to impart steadiness as best we can in a situation that hasn't always—and I'm not trying to be dramatic—been easy. We have tried to steady those markets.

We've tried to make sure, above everything else, because we think it is fundamental, that the quality of monetary policy is not changed. That's difficult to do when markets are jumping around all over the place. It would be nice to think, well, you're the Bank of Canada, go in and supply liquidity to these markets, which is what many people are saying we should do, pump out a lot of money and then you can calm them down. It's not at all clear, if the problem is not one of liquidity in the first place, whether that would calm down the markets. So we were reluctant to do that.

Mr. Blenkarn: All right. Now, you've had consistent drops in the Canadian dollar. It dropped to 77¢ and change. It's now up a little over 100 basis points. You've also had a situation. . .you explained the early October situation, where the rates went up and then eased off. . .and the referendum matter got out of the bloodstream, the interest rates continued to decline, then all of a sudden they went up. Can you explain why they went up so dramatically and why the dollar fell so badly?

Mr. Crow: I think there are some questions about the quality of debt issued by Canadian entities in general.

[*Translation*]

M. Blenkarn: Exact.

M. Crow: . . .et j'insisterai sur le fait que l'on ne peut pas protéger la valeur externe d'une monnaie à moins de protéger sa valeur interne, parce que c'est sur cette dernière que l'on peut, en fin de compte, exercer un certain contrôle grâce aux instruments de la politique monétaire.

M. Blenkarn: Il faut donc que vous mainteniez les taux d'intérêt à un niveau élevé afin d'attirer les capitaux pour que le gouvernement du Canada puisse payer la dette.

M. Crow: Non. Il s'agit, nous l'avons dit, d'une question de confiance, de la confiance qu'il faut savoir inspirer. Il faut se souvenir que les marchés financiers sont par nature—et cela est inévitable—relativement instables. Ils n'évoluent pas de façon linéaire, et c'est dommage qu'ils ne le fassent pas. . .

M. Blenkarn: Oui mais ces marchés sont vraiment très instables cet automne.

M. Crow: Effectivement, ils sont nerveux, et cela pour de nombreuses raisons qui ne me paraissent pas directement liées à la politique monétaire. C'est une situation dont a dû s'accommoder dans le cas de la politique monétaire; il a fallu l'adapter aux retombées d'autres événements qui ont influé sur les marchés financiers, à cause de l'intention générée par les nombreuses incertitudes que l'on a constatées dans d'autres secteurs qui finissent tout naturellement par se répercuter sur les marchés financiers; sur ceux avec lesquels nous traitons, en tout cas.

La question est de savoir ce que la Banque du Canada est sensée faire? Telle est la question qui se pose à nous. Nous avons tenté de stabiliser du mieux que nous pouvions une situation que je qualifierais, sans vouloir exagérer, de pas toujours facile. Nous nous sommes efforcés de calmer les marchés.

Nous avons essayé de nous veiller avant tout, parce que nous pensons que c'est fondamental, à ce que la qualité de la politique monétaire ne soit pas affectée. Cela est difficile lorsque les marchés sont en pleine effervescence. Il serait agréable de penser qu'en tant que Banque du Canada il nous soit possible d'intervenir sur les marchés en fournissant les liquidités nécessaires, ce que beaucoup de gens pensent que nous devrions faire, autrement dit faire marcher de la planche à billets et attendre que les choses se calment. Par ailleurs, il n'est pas du tout certain qu'il s'agisse, à la base, d'un problème de liquidité, et qu'une telle démarche calmerait les marchés. C'est la raison pour laquelle nous étions réticents à agir de la sorte.

M. Blenkarn: Très bien. Il y a eu une baisse régulière du dollar canadien qui est tombé à 77c. et des poussières. Il est actuellement à un peu plus de 100 points de base. Il y a aussi une situation. . . vous avez parlé de la situation du début octobre, lorsque les taux sont montés et puis sont progressivement redescendus. . . et le référendum dont on s'est débarassés, les taux d'intérêt ont continué de baisser et tout d'un coup, ils sont remontés. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ils sont si brutalement remontés et pourquoi le dollar est tombé si bas?

M. Crow: Je pense que cela soit dû, en général, à la qualité de la solvabilité des entités canadiennes.

[*Texte*]

I don't think I want to go any further.

Mr. Blenkarn: What do you mean, "the quality of debt"?

Mr. Crow: As I said, I don't think I want to go any further.

The Chairman: Mr. Crow, you earlier talked about the growth of M1 and M2 being relatively high, and they are in fact: 10.9% for M1, I guess, for the most recent three months, and 7.1% for M2. In the past, that kind of monetary growth would indicate the Bank of Canada might be thinking about a tighter monetary policy. Can you give us any indication of what those numbers are telling you, or how you're interpreting them?

Mr. Crow: I'm not sure I follow your question, Mr. Chairman.

• 1650

The Chairman: You indicated earlier, and it's confirmed in the Bank of Canada's most recent monthly report, that the monetary aggregates have been growing quite rapidly. What do those numbers tell you? Can you explain to us what impact that might have on monetary policy for the future?

Mr. Crow: The numbers have been growing quite rapidly. In fact, the rapid growth in M1, the double-digit price, has been something that has reflected in part the decline in interest rates. It's sensitive to interest rates. Over the past three months, M1 has been growing at 19%, 10% for gross M1. M2, which is rather steadier, has been growing at 6% in the last three months. That's a moderately sturdy rate of increase. We would regard those numbers as indicative of some pick-up in demand in the economy. But it is a bit early to draw that conclusion strongly. We use our monetary aggregates in combination with other variables in the economy to make up our view about the situation.

The Chairman: The point of my question is based on the fact, as you stated earlier, that there is a considerable lag time between actions by the Bank of Canada and the eventual flow-through to their impact on the economy. We've seen studies put out. One of the studies that was involved was the study of zero inflation. There was a correlation, I believe, of about 18 to 24 months put forward between the impacts of actions by the bank in terms of policy and where those might later translate out into the economy.

With those growths in the monetary aggregate, and that indication of growing demand, does that make you start thinking that perhaps we are in a period of growth and that to protect the dollar against inflation one or two years down the road, you have to start to adopt a tighter monetary policy?

Mr. Crow: I don't think I would draw that conclusion, Mr. Chairman.

The Chairman: If those aggregates continued for a longer period of time, might you draw that conclusion?

[*Traduction*]

Je ne pense pas que je m'étendrai sur la question.

M. Blenkarn: Qu'entendez-vous par «qualité de la dette»?

M. Crow: Comme je vous l'ai dit, je ne souhaite pas m'étendre sur la question.

Le président: Vous avez mentionné plus tôt, monsieur Crow, que le taux de croissance de M1 et de M2 est relativement élevé, et qu'il est en fait de 10,9 p. 100 pour M1 et je pense qu'il est de 7,1 p. 100 pour M2, pour les trois derniers mois. Dans le passé, une telle croissance monétaire aurait indiqué que la Banque du Canada allait envisager une politique monétaire plus rigoureuse. Pouvez-vous nous dire ce que ces chiffres signifient pour vous, ou comment vous les interprétez?

M. Crow: Je ne suis pas certain de comprendre votre question, monsieur le président.

Le président: Vous avez indiqué plus tôt, ce qui est confirmé dans le plus récent rapport mensuel de la Banque du Canada, que les agrégats monétaires connaissent une croissance assez rapide. Que vous disent ces chiffres? Pouvez-vous nous expliquer l'incidence que cela peut avoir sur la politique monétaire à l'avenir?

M. Crow: Les chiffres croissent effectivement assez rapidement. En fait, la croissance rapide de M1 supérieure à 10 p. 100, est en partie la conséquence de la baisse des taux d'intérêt. C'est un domaine qui est en effet très sensible aux taux d'intérêts. Au cours des trois derniers mois, la masse M1 a enregistré une croissance de 19 p. 100, 10 p. 100 pour M1 brut. M2, qui est généralement plus stable, a progressé au rythme de 6 p. 100 au cours des trois derniers mois. Il s'agit d'un taux de croissance relativement vigoureux. Nous considérons que ces chiffres signifient une certaine reprise de la demande de l'économie, mais il est encore un peu tôt pour en tirer des conclusions définitives. Nous utilisons les agrégats monétaires en combinaison avec d'autres facteurs économiques pour faire le point sur la situation.

Le président: Voilà où je voulais en venir: comme vous l'avez déclaré plus tôt, il y a un délai considérable entre les initiatives de la Banque et leurs incidences éventuelles sur l'économie. Nous avons pris connaissance de certaines études récentes, dont une sur l'inflation zéro. Elle fait ressortir, je crois, qu'il existe un décalage d'environ 18 à 24 mois entre le moment où la Banque met une politique en oeuvre et le moment où celle-ci a un impact sur l'économie.

La croissance enregistrée par les agrégats monétaires et l'éventuelle croissance de la demande vous portent-elles à croire que nous sommes peut-être dans une période de croissance et que pour protéger le dollar contre l'inflation qui pourrait se manifester dans un an ou deux vous devriez adopter une politique monétaire plus stricte?

M. Crow: Je ne pense pas, monsieur le président, que ce serait ma conclusion.

Le président: Si ces agrégats monétaires continuent de se comporter de la même façon pendant un certain temps, en arriverez-vous à cette conclusion?

[*Text*]

Mr. Crow: We would check them against what we see elsewhere in the economy, and we certainly pay attention to the information they are providing. As I said, we look at them in conjunction with other indicators in the economy. But we would see the M1 numbers, as best we can sift the evidence in them, as consistent with pick-up in economic activity, and the M2 numbers as being consistent with continued low inflation.

Mr. Gray: I return to the discussion of the Canadian dollar. You always say that the bank doesn't have a target for the external value of the Canadian dollar. But isn't it true that whenever the dollar is under downward pressure the bank rate rises. What would you say is the cause of this relationship?

Mr. Crow: I'm not sure your question follows from your hypothesis, Mr. Gray. To say that we don't have a target for the Canadian dollar is a fundamental strategic statement about monetary policy. As I indicated earlier, in terms of monetary policy itself and what it can contribute, its objective is to preserve the value of money in Canada. And preserving the value of money in Canada is not the same as having a fixed exchange rate; it just isn't. The exchange rate would remain unchanged only by coincidence in that system. You'd have to tell yourself a lot more about what's going on.

• 1655

Mr. Gray: Excuse me—

Mr. Crow: That is a statement about the basics of monetary policy.

When you get to any particular period and what is happening to the currency, as I have also indicated in public remarks, we regard the exchange rate as an important variable and one that monetary policy cannot ignore, as it cannot ignore many other variables in the economy. Of course we pay attention to it. Of course financial markets pay attention to it because there are close relationships in the market—almost arithmetic relationships—between what happens to the currency and what happens in financial markets. The markets are very sensitive to what happens to their currency and their expectations for the future. We pay a lot of attention to what is going on there, as we pay a lot of attention to what is going on in all important variables in the Canadian economy.

Mr. Gray: Would you say that it's factual or not to say that whenever the dollar is under downward pressure, the bank rate rises? Is that a factual statement?

Mr. Crow: I don't know. I haven't counted the episodes so I couldn't say offhand.

Mr. Gray: Yes.

Finally, my recollection is that when the chairman of the U.S. Federal Reserve made appearances fairly recently before U.S. congressional committees, he has been fairly forthright about the need for measures to encourage more growth in

[*Translation*]

M. Crow: Nous comparerons ces données avec d'autres facteurs économiques, et nous en tiendrons certainement compte. Je l'ai dit, nous les observons parallèlement à d'autres indicateurs économiques. Mais pour autant que nous puissions en juger d'après les informations dont nous disposons, les chiffres relatifs à la masse M1 correspondent à une reprise de l'activité économique, et les chiffres relatifs à M2 indiquent que l'inflation continuera d'être faible.

M. Gray: Je reviens à la question du dollar canadien. Vous dites toujours que la Banque n'a pas d'objectif concernant la valeur externe du dollar canadien. Mais n'est-ce pas vrai que le taux bancaire augmente à chaque fois que le dollar fait l'objet de pressions à la baisse. Comment expliquez-vous une telle relation?

M. Crow: Je ne suis pas certain, monsieur Gray, que votre question découle de votre hypothèse. Dire que nous n'avons pas d'objectif concernant le dollar canadien est une déclaration de stratégie fondamentale en matière de politique monétaire. Comme je l'ai rappelé plus tôt au sujet de la politique monétaire elle-même et de ce qu'elle peut apporter, notre objectif est de défendre la valeur de la devise au Canada. Et défendre la valeur de la devise n'est pas la même chose que d'avoir un taux de change fixe; pas du tout. Ce n'est que par coïncidence que le taux de change resterait constant dans un tel système. Il faudrait savoir beaucoup mieux ce qu'il se passe.

M. Gray: Pardon. . .

M. Crow: Cela concerne les aspects fondamentaux de la politique monétaire.

Quand il arrive que notre devise fluctue, comme cela s'est produit dernièrement, ainsi que je l'ai aussi indiqué publiquement, le taux de change devient une variable importante que l'on ne peut ignorer dans le contexte de la politique monétaire, à l'instar de bien d'autres facteurs que l'on ne peut non plus oublier dans le contexte de l'économie. Nous suivons la chose de près, évidemment, comme le font aussi les marchés financiers, car il y a un rapport étroit—presque mathématique—entre les fluctuations de la devise et les réactions des marchés financiers. Les marchés sont très sensibles aux fluctuations de la devise et aux directions qu'elle peut prendre à plus ou moins long terme. Nous suivons donc cela de près, tout comme nous suivons de très près l'évolution de tous les facteurs importants influençant l'économie canadienne.

M. Gray: Peut-on dire qu'il y a un inéluctable rapport de cause à effet entre les pressions à la baisse qui peuvent être exercées sur notre devise et l'augmentation du taux d'escompte? En est-il toujours ainsi?

M. Crow: Je ne le sais pas. Je n'ai pas compté les fois où cela est arrivé; je ne peux donc pas vous le dire vraiment.

M. Gray: Oui.

Dernièrement, le président de la réserve fédérale américaine a été plutôt direct devant un certain nombre de comités du Congrès à propos de la nécessité d'adopter des mesures visant à favoriser une meilleure croissance de

[*Texte*]

the United States economy. If my recollection in that regard is correct, does that come from a different view by the chairman of the Federal Reserve as to his role? Is there a difference between the chairman's view about what should be done with the United States economy and your view as to what should be done with the Canadian economy?

Mr. Crow: I'm not sure I know what you're referring to, so I really couldn't comment.

Mr. Gray: I don't have the quotations here, but I seem to recall the chairman of the U.S. Federal Reserve appearing before the U.S. Congress in the past few months. He said the time had come for more vigorous action to encourage economic growth in the American economy. My recollection may be faulty in that regard.

Mr. Crow: I'll be happy to comment. Maybe I wouldn't comment, but put it this way. If you have a concrete statement that you wish to show me or read to me, then maybe I can comment, but I won't comment on what you may recall.

Mr. Gray: That's fair enough. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Langdon: I have just three points, if I could, Mr. Crow. Since we've dealt with interest rates before, let me turn to the question of the mandate of the Bank of Canada again. You sought to persuade a subcommittee of the finance committee that the mandate should be changed. The subcommittee ultimately decided otherwise. So it remains part of the mandate of the bank to concern itself with levels of employment in the country.

I wanted to ask you what you feel you are doing and what you feel you could do further to bring levels of employment in this country down further. I certainly feel that they're too high.

Mr. Crow: I quote:

> Whereas it is desirable to establish a central bank in Canada to regulate credit and currency in the best interests of the economic life of the nation, to control and protect the external value of the national monetary unit and to mitigate by its influence fluctuations in the general level of production, prices and employment, so far as may be possible within the scope of monetary action, and generally to promote the economic and financial welfare of Canada;

That, Mr. Langdon, as you know, I believe, is the full preamble to the Bank of Canada Act, and it gives us a number—

Mr. Langdon: Since I was part of the subcommittee, it's quite likely that I was acquainted with that.

Mr. Crow: However, I wasn't sure that everybody on the committee was as erudite as you were on this topic.

• 1700

Mr. Langdon: I suspect most members of the committee were acquainted with it too.

[*Traduction*]

l'économie américaine. Sauf erreur, le point de vue du président de la Federal Reserve, en ce qui a trait à ce qu'il faut faire pour relancer l'économie des États-Unis, diffère-t-il de ce que vous pensez relativement à l'économie canadienne?

M. Crow: Je ne sais pas vraiment à quelles observations du président de la Federal Reserve vous faites allusion; je ne peux donc pas vous répondre.

M. Gray: Non, je n'ai pas ici ses remarques précises, mais il me semble que le président de la réserve a comparu devant le Congrès américain il y a quelques mois. Il a dit que le temps était venu de prendre des mesures plus énergiques pour favoriser la croissance économique des États-Unis. Mais ma mémoire me joue peut-être des tours.

M. Crow: Je serais ravi de vous répondre... enfin, peut-être pas, mais disons que vous avez un énoncé concret que vous pouvez me montrer ou me lire, je pourrai peut-être vous dire ce que j'en pense, mais je ne le ferais pas sur quelque chose d'aussi imprécis que vos souvenirs.

M. Gray: Je comprends. Merci, monsieur le président.

M. Langdon: J'ai seulement trois aspects à aborder avec vous, si vous le voulez bien, monsieur Crow. Puisque nous avons déjà discuté des taux d'intérêts auparavant, permettez-moi de revenir sur la question du mandat de la Banque du Canada. Vous avez tenté de persuader un sous-comité du Comité des finances de l'opportunité de modifier le mandat de la Banque. Le sous-comité en a décidé autrement. Donc, la Banque du Canada a encore le mandat de tenir compte du taux de chômage au pays.

Que faites-vous et que pourriez-vous faire de plus pour faire diminuer le taux de chômage au Canada? Je le trouve vraiment trop élevé.

M. Crow: Je cite:

> considérant qu'il est opportun d'établir une banque centrale au Canada pour réglementer le crédit et la monnaie dans le meilleur intérêt de la vie économique de la nation, pour contrôler et protéger la valeur extérieure de l'unité monétaire nationale et pour mitiger, par son influence, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi de la main-d'oeuvre, autant que possible dans le cadre de l'action monétaire, et généralement pour favoriser la prospérité économique et financière du Canada:

Comme vous le savez, je pense, monsieur Langdon, cela est le texte du préambule de la Loi sur la Banque du Canada, dans lequel on retrouve un certain nombre de paramètres...

M. Langdon: Étant donné que je faisais partie du sous-comité, monsieur Crow, croyez bien que je suis au courant du mandat de la Banque du Canada.

M. Crow: D'accord, mais je n'étais pas sûr que tous les autres membres du comité étaient aussi versés que vous sur le sujet.

M. Langdon: Je pense que les autres membres du comité étaient également au courant.

[*Text*]

Mr. Crow: But I think it also served a heuristic purpose.

Mr. Langdon: Perhaps you could answer the question.

Mr. Crow: Maybe I could finish my answer. I didn't interrupt you, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: I look forward to your answer.

Mr. Crow: I would appreciate a chance to finish. It was not to test you, whether you had read the act of the Bank of Canada, that I read that out, I can assure you. The point I was making is that there are a number of objectives there, besides the one you mentioned, and I thought I better have them all in. I didn't want to be accused of leaving some out, and I haven't. I've read them all.

Then the question is, how can the Bank of Canada achieve all that, looking at this? In other words, how can it really contribute to good economic performance in Canada, which I think is the bottom line of all this? I believe you know the answer includes fluctuations in the general level of production, trade prices and employment, and it says, "so far as may be possible within the scope of monetary action".

Mr. Langdon: Right. Mr. Crow, do you have some suggestions for this committee about how it would be possible, limiting yourself to monetary policy if you wish, to improve the employment performance of this country? I'll ask you questions about some of the other areas, but with respect to this question, I'm asking you to tell us what you feel about what the bank could do to bring down unemployment levels in this country.

Mr. Crow: I think we have to continue to build up confidence in the country's money because I think that's the only sure way we can contribute.

Mr. Langdon: But it would seem to me, since unemployment rates have gone up very considerably over the past number of years, that you seem to be failing in terms of doing that. Is that a fair judgment?

Mr. Crow: I would think that is not very fair, but I will leave that to others to decide. I don't want to pass judgment on your comments, Mr. Langdon. Let me just respond to the point you're making. Are there many things that go into this economy besides monetary policy? The issue we confront every day is that of how we can make a good contribution.

It seems to us, after careful study of this issue and plenty of discussion, that the best contribution we can make is really to provide Canadians with confidence in their money. We've made that very clear. We think we should continue to do that, or try to do that. Not every disturbance that takes place in this economy comes of course from the monetary sector, not even from Canadian monetary policy, let's say, but that's the contribution we can make.

[*Translation*]

M. Crow: Je pense néanmoins que cela a aussi eu un effet pédagogique.

M. Langdon: Vous pouvez peut-être répondre à la question, maintenant.

M. Crow: Je pourrais peut-être terminer de donner ma réponse. Je ne vous ai pas coupé, monsieur Langdon.

M. Langdon: J'ai hâte de l'entendre.

M. Crow: J'aimerais avoir la possibilité de finir. Monsieur Langdon, si j'ai lu le texte du mandat de la Banque du Canada, ce n'était pas pour vous mettre à l'épreuve, croyez-moi. Je cherchais plutôt à démontrer que le mandat de la Banque renferme un certain nombre d'autres objectifs, en plus de celui que vous avez mentionné, et je voulais m'assurer de n'en oublier aucun. Je ne voulais pas qu'on m'accuse de l'avoir fait, et c'est pourquoi j'ai cru bon de lire intégralement le mandat de la Banque du Canada.

Considérant tous ces éléments, comment la Banque du Canada peut-elle atteindre ces objectifs? Autrement dit, comment peut-elle vraiment contribuer à la bonne performance économique du Canada, ce qui est à la base de ce mandat, je pense? Vous savez que le mandat de la Banque comporte le contrôle de l'activité monétaire pour mitiger, entre autres, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi de la main-d'oeuvre, comme il est dit dans le texte, «autant que possible dans le cadre de l'action monétaire. . .»

M. Langdon: Très bien. Monsieur Crow, avez-vous des moyens à proposer à notre comité—en vous en tenant à la politique monétaire, si vous le désirez—pour améliorer la situation de l'emploi dans notre pays? Je vais aborder quelques autres aspects avec vous tout à l'heure, mais sur le plan du chômage, comment pensez-vous que la Banque du Canada pourrait contribuer à réduire le taux de chômage dans notre pays?

M. Crow: En continuant à rehausser la confiance à l'égard de notre devise, car je pense que c'est la seule contribution que peut avoir la Banque du Canada à cet égard.

M. Langdon: Si j'en juge au taux de chômage extrêmement élevé que nous connaissons depuis un certain temps, puis-je en déduire que vous échouez?

M. Crow: Cette observation ne me paraît pas tellement juste, mais je laisserai à d'autres le soin d'en juger. Je ne veux pas passer de jugement sur ce que vous dites, monsieur Langdon. Permettez-moi toutefois de réagir à l'argument que vous soulevez. N'y-a-t'il que la politique monétaire qui influe sur notre économie, selon vous? Chaque jour, nous nous demandons comment avoir une meilleure contribution encore.

Après avoir étudié la question en profondeur, et en avoir discuté en long et en large, il nous semble que la meilleure contribution que nous pouvons faire, c'est de rehausser la confiance des Canadiens à l'égard de leur devise. Nous avons établi cela très clairement. Nous pensons que nous devons poursuivre nos efforts en ce sens, ou tenter de le faire, en tout cas. Il n'y a évidemment pas que les fluctuations de la devise qui influent sur notre économie, mais c'est la contribution que nous pouvons faire.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Would you just take us through the steps, how you see this leading to a contribution to a reduction in unemployment?

Mr. Crow: I think that in general it leads to better economic performance. It leads to a healthier economy and a more productive economy. What happens to be the particular mix of jobs and vacancies at any point in time in that process... Clearly, good economic performance helps to create employment, but so do many other policies, as well. I wouldn't want to put monetary policy as having a particular kind of comparative advantage, if you wish, in terms of particular unemployment rates. I think that would be a misreading of what monetary policy can possibly do.

Mr. Langdon: In the minutes that were circulated to us from the board of directors meeting held on October 23, you indicated that there were particularly serious uncertainties in the market for a few days around the end of September. To what degree do you feel those uncertainties were associated with the Prime Minister's comments shortly before that period in which he ripped up the Charlottetown accord and generally heightened the rhetoric surrounding the referendum that was taking place at that time?

• 1705

Mr. Crow: I'm not sure that's a question, Mr. Langdon, as much as a statement.

Mr. Langdon: If you think there was no relationship, you can say "I think there was no relationship." That's the answer to my question. My question is, do you think there is such a relationship?

Mr. Crow: Oh, I don't think one wants to get into particular episodes about anything in this regard. I think we should stick to the economics of the situation, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: You don't think that had anything to do with the economics of the situation?

Mr. Crow: I think we should stick to the economics of the situation is what I said.

Mr. Langdon: Well, I'm agreeing with you, since I think we should stick to the economics of the situation too.

Mr. Crow: I think we should stick to the economics of the situation, Mr. Langdon.

The Chairman: I think he's got his reply, so I don't think we can... There's no point in repeating each other.

Mr. Langdon: Well, not quite. My point is that I believe that was part of the economics of the situation. Is the governor suggesting that he doesn't?

Mr. Crow: As I said, I believe we should stick to the economics of the situation.

The Chairman: Mr. Gray.

[*Traduction*]

M. Langdon: Pouvez-nous expliquer en détail comment votre intervention sur ce plan peut contribuer à réduire le chômage?

M. Crow: D'une manière générale, je pense que le contrôle des fluctuations de la devise favorise une meilleure performance économique. Il mène à une économie en meilleure santé et à une économie plus productive. Quand on connaît la diversité des emplois et des postes vacants, à un moment ou à un autre, dans le contexte de ce processus... Il est évident qu'une bonne performance économique favorise l'emploi, mais cela est aussi vrai pour d'autres politiques. Je ne voudrais pas attribuer à la politique monétaire une capacité particulière d'influencer le taux de chômage... Je pense que ce serait surestimer ce que la politique monétaire peut faire.

M. Langdon: Dans le procès-verbal de la réunion du 23 octobre du conseil d'administration de la banque, que l'on nous a remis, vous indiquez qu'il y a eu certaines inquiétudes particulièrement graves sur les marchés pendant quelques jours vers la fin de septembre. Dans quelle mesure ces incertitudes étaient-elles liées aux observations du premier ministre quelque temps avant le moment où il a déchiré l'Entente de Charlottetown et fait monter d'un ton le débat concernant le référendum à cette époque?

M. Crow: Il me semble que c'est davantage une opinion qu'une question que vous exprimez là, monsieur Langdon.

M. Langdon: Si vous pensez qu'il n'y avait aucun rapport entre les deux événements, répondez tout simplement: «je ne pense pas qu'il y avait de rapport entre les deux événements». Vous aurez ainsi répondu à ma question. Je vous demande tout simplement si vous pensez qu'il existe un lien entre ces deux événements.

M. Crow: Je ne pense pas que discuter de questions de ce genre fasse tellement avancer le débat. Nous devrions nous en tenir aux aspects qui sont vraiment pertinents à la situation, monsieur Langdon.

M. Langdon: Vous pensez que cela n'a eu aucune influence sur la situation?

M. Crow: J'ai dit que nous devrions nous en tenir aux faits vraiment pertinents à la situation.

M. Langdon: Oui, je suis d'accord avec vous.

M. Crow: Nous devrions vraiment nous en tenir aux faits, monsieur Langdon.

Le président: Je pense qu'il a répondu à votre question; je ne vois donc pas pourquoi... il ne sert à rien de vous relancer la balle ainsi.

M. Langdon: Pas tout à fait. Je soutiens que le geste et les observations du premier ministre ont influé... le gouverneur de la Banque du Canada?

M. Crow: Comme je l'ai dit, je pense que nous devrions nous en tenir aux faits.

Le président: Monsieur Gray.

[*Text*]

Mr. Gray: I want to go back to the mandate in the Bank of Canada Act, which the governor was kind enough to read out in full. Can he assure us that he's giving equal weight to all the factors he has to pay attention to in carrying out his mandate, including employment?

Mr. Crow: I give weight to all the factors in that mandate, of course, Mr. Gray, and I also give weight to the phrase "so far as may be possible within the scope of monetary action", which I think is perfectly logical. It probably goes without saying, but I'm kind of glad it's there.

Mr. Gray: I understand that, but I just wanted to be reassured that you are not interpreting the mandate in such a way that the reference to employment is either ignored or downgraded.

Mr. Crow: I'm not sure I'm allowed to ask questions. I'd say, why would you think that, Mr. Gray? I won't say that; what I'll say is something else. I believe creating confidence in the value of money is the best way we can contribute to healthy growth and employment in this economy. I don't think destroying confidence in money will do that, but I stand to be corrected.

Mr. Langdon: But you see, that leads you to a very difficult situation, Mr. Crow. Either then you have to say that you have not been successful in creating confidence in the currency of the country, and this explains, at least in part, the dramatic increases in unemployment that have taken place in this country, or else you have to conclude that despite your efforts to emphasize price stability, to create confidence in the currency of the country, this has not led to improvements in the employment situation in this country, and therefore you have to raise some questions about your theory.

Mr. Crow: Nothing of the sort. Nothing of the sort, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: One of those two positions has to flow from what you've said.

Mr. Crow: Oh, no, it doesn't at all. There is another element that I guess you may wish to consider, which is the element of time. Monetary policy is a medium-to long-run policy. There it is. If it were otherwise, good for all of us, but that is not the case.

Mr. Langdon: How much time do you expect it to take before we can see levels of significant improvement in employment?

Mr. Crow: I think the steady application of the policy is greatly to be desired.

Mr. Gray: Can you show us a link between the lack of confidence in the currency and the increase in unemployment this month over last month from 11.3% to 11.8%?

Mr. Crow: I'm not sure I understand the question, Mr. Gray.

[*Translation*]

M. Gray: Pour en revenir au mandat de la Banque du Canada, que le gouverneur a eu la gentillesse de nous lire intégralement, peut-il nous assurer qu'il accorde autant d'importance à tous les facteurs dont il doit tenir compte dans l'exécution de son mandat, y compris dans celui de l'emploi?

M. Crow: J'accorde autant d'importance à tous les facteurs qui sont énoncés dans le mandat de la Banque du Canada, évidemment, monsieur Gray, mais aussi à l'expression «autant que possible dans le cadre de l'action monétaire», qui me paraît tout à fait logique. Cela va probablement sans dire, mais je suis plutôt heureux que ce bout de phrase y soit.

M. Gray: Je comprends cela, mais je tenais seulement à m'assurer que vous n'interprétiez pas le mandat d'une façon qui exclu ou qui donne moins d'importance au secteur de l'emploi.

M. Crow: S'il m'était aussi permis de vous poser des questions, je vous demanderais ce qui vous fait penser cela, monsieur Gray. Mais je dirais plutôt ceci: je pense que rehausser la confiance en la valeur de notre monnaie est la meilleure façon, pour la Banque du Canada, de contribuer à la croissance et à l'amélioration de l'emploi. Je ne pense pas que l'effritement de la confiance en notre devise puisse donner de tels résultats, mais je veux bien qu'on me corrige si j'ai tort.

M. Langdon: Mais, vous voyez la situation très difficile dans laquelle cela vous place, monsieur Crow. Vous devez alors admettre que vous n'avez pas réussi à soutenir la confiance en notre devise, et cela explique—en partie en tout cas—l'augmentation dramatique du chômage que nous avons connu dans notre pays. Ou alors, vous devez reconnaître que malgré tous vos efforts pour maîtriser l'inflation, préserver la confiance à l'égard de notre devise, vous n'êtes pas parvenu à améliorer la situation de l'emploi au Canada, et par conséquent, il y a lieu de mettre en doute votre théorie.

M. Crow: Absolument pas. Absolument pas, monsieur Langdon.

M. Langdon: Partant de ce que vous avez dit, c'est l'un ou l'autre, monsieur Crow.

M. Crow: Que non! Absolument pas! Il y a un autre élément qui intervient: celui du temps. La politique monétaire est un remède à moyen terme, et peut-être même à long terme. Voilà! S'il en était autrement, ce serait bien pour nous tous, mais ce n'est pas le cas.

M. Langdon: Dans combien de temps prévoyez-vous qu'elle commencera à produire des bienfaits sur le plan de l'emploi?

M. Crow: Je pense que l'application continue de la politique est toute indiquée et fort désirable.

M. Gray: Pouvez-vous nous indiquer le lien entre la baisse de confiance à l'égard de notre devise et l'augmentation du chômage de 11,3 p. 100, le mois dernier, à 11,8 p. 100, ce mois-ci?

M. Crow: Je ne comprends pas vraiment votre question, monsieur Gray.

[*Texte*]

Mr. Gray: Well, you said that the best way to assist in economic growth and employment was ensuring confidence in the value of the currency. The latest unemployment figures show an increase in the unemployment rate from 11.3% to 11.8%. I'm trying to follow your argument and relate the question of lack of confidence in the currency to this increase in the unemployment rate.

• 1710

Mr. Crow: When I'm talking about confidence in money, I'm talking at a rather kind of fundamental level. I'm not talking about one month to the next. I'm talking about underlying confidence in the commitment of policy to deliver money that Canadians can trust to maintain its value over time. The trust to maintain its value over time is something that only comes over time.

Mr. Gray: Then let's take a longer period. Over the course of the year, the rate of inflation has gone down dramatically, and yet the rate of unemployment not only has remained high but it has actually gone up at the same time. Again I ask you to assist me in demonstrating the link between the matter of confidence and values.

Mr. Crow: In the short run all kinds of strange things happen. Do you remember when you were in government, Mr. Gray, when unemployment went to 12.8% and inflation was in double digits?

Mr. Gray: Yes.

Mr. Crow: It didn't seem that the inflation kind of did much for unemployment at that point. Now, I wouldn't have—

Mr. Gray: But what about—

Mr. Crow: —suggested at that point that policies were in any sense miscued. What I would want to do is to look at the underlying thrust of policies—not at that particular set of numbers—and ask whether they stood a chance of getting us out of this situation in a constructive way and therefore the only way that would work over time or not. I think that's the way you have to look at monetary policy.

Mr. Blenkarn: In your directors' report of October 23, which was circulated, you went into a fair discussion concerning the high volatility of world currencies. Can you give us an update on that particular discussion? What is the situation with respect to the pound, the Germany mark, and so on generally across the world, because clearly we've had a great deal of upset in Canada? Just to what extent is it reflected in other countries?

Mr. Crow: This has been a time of disturbance, I would say, in world currency markets, very much coming out of Europe and the difficulties of the exchange rate mechanism. This has led to—

Mr. Blenkarn: Herb, could you stick around for a moment? We have to make a motion.

The Chairman: I apologize for this, but there's a motion here:

That the committee adopt the fourth report of the Subcommittee on Financial Institutions concerning the CDIC as the 16th report of the Standing Committee on Finance, and its chairman present the report to the House.

[*Traduction*]

M. Gray: Vous nous avez dit que préserver la confiance à l'égard de notre devise est le meilleur moyen de favoriser la croissance économique et l'emploi. Or, les dernières statistiques concernant le chômage indiquent une augmentation du chômage de 11,3 p. 100 à 11,8 p. 100. Je tente seulement d'appliquer votre raisonnement et de faire le lien entre le manque de confiance à l'égard de notre monnaie et l'augmentation du taux de chômage.

M. Crow: Quand je parle de confiance en la devise, j'entends confiance sur le plan fondamental. C'est davantage de la confiance à long terme qu'il s'agit, plutôt que de sa fluctuation d'un mois à l'autre. Il s'agit de la confiance qui incite les Canadiens à penser que leur devise conservera sa valeur dans le temps. On ne peut atteindre un tel objectif du jour au lendemain.

M. Gray: Pendant une période plus longue, alors. Au cours de l'année, le taux d'inflation a diminué de façon radicale, et malgré cela, non seulement le taux de chômage est demeuré élevé, il a même augmenté pendant la même période. Je vous demande encore une fois de m'aider à établir le lien entre la confiance en la monnaie et les statistiques concernant le chômage.

M. Crow: À court terme, il arrive toutes sortes de choses aussi étranges les unes que les autres. Vous souvenez-vous, monsieur Gray, du temps où le Parti libéral était au pouvoir, le taux de chômage était grimpé à 12,8 p. 100 et l'inflation était galopante?

M. Gray: Oui.

M. Crow: L'inflation n'aidait sûrement pas la cause de l'emploi à cette époque. Je n'aurais jamais prétendu—

M. Gray: Mais, au sujet des—

M. Crow: —les politiques que l'on appliquait étaient erronées. J'aurais été plutôt porté à considérer l'orientation sous-jacente des politiques—et non pas des statistiques en particulier—et à me demander si elles offraient la possibilité de nous sortir du pétrin d'une manière constructive et, par conséquent, si elles étaient la seule solution pouvant donner des résultats positifs à long terme ou non. Je pense que c'est ainsi qu'il faut considérer la politique monétaire.

M. Blenkarn: Dans le rapport du 23 octobre de vos directeurs, dont nous avons reçu un exemplaire, vous vous attardez considérablement à la question de la grande volatilité du marché des devises. Pouvez-vous nous faire une petite mise à jour à ce sujet? Où en sont la livre, le mark allemand, et d'autres devises, d'une manière générale, parce que notre devise a été drôlement malmenée ces derniers temps? D'autres devises ont-elles connu le même sort?

M. Crow: Les marchés des devises ont été plutôt bouleversés ces derniers temps, je dirais, et en grande partie en raison des événements en Europe et des difficultés qu'a connues le mécanisme du taux de change. Cela a entraîné—

M. Blenkarn: Herb, voulez-vous attendre un peu avant de partir? Nous avons une motion à adopter.

Le président: Je m'excuse, mais nous avons une motion ici:

Que le comité adopte le quatrième rapport du sous-comité des institutions financières concernant la SADC, comme seizième rapport du comité permanent des finances, et que son président présente le rapport à la Chambre.

[*Text*]

That's been discussed earlier. I think we just needed a quorum to approve it. Agreed?

Motion agreed to

Mr. Blenkarn: Now, Governor, can we go back to the discussion? I hated to interrupt you, but this was kind of important.

Mr. Crow: Where were we?

Mr. Blenkarn: We were discussing world affairs and—

Mr. Crow: Oh, just merely the world currency situation. Well, there's been a lot of turmoil, I would say, centring on the exchange rate mechanism as countries have come under attack and in some cases have floated and in other cases were not in the mechanism but were shadowing the mechanism and also came under attack. This has had, I would say, an unsettling effect on currency markets in general. It is in one of the elements that has had an unsettling effect on the Canadian dollar.

Mr. Blenkarn: Does it cost people? It's got to cost more—

Mr. Crow: Because people, I guess—sorry, maybe I'll just finish the thought.

Mr. Blenkarn: Does it cost foreigners who hold a lot of our debt, albeit denominated in Canadian dollars, to sell that debt into our market?

Mr. Crow: I don't have the numbers on capital flows, and I'm not sure how good they are. All I will say is in the time of an unsettled world environment you tend to get kind of capital moving around rather more brusquely than it does otherwise, because of the shifts in expectations; and the Canadian dollar is not immune to those shifts in expectations.

• 1715

Mr. Blenkarn: In percentage terms, has the Canadian dollar moved more or less than the other European or G-7 country currencies?

Mr. Crow: I don't have the numbers offhand, but it depends on which one you're looking at. It depends against what, of course. As you know, the pound sterling depreciated a great deal. The lira depreciated a great deal. The peseta depreciated.

Mr. Blenkarn: We tend to look at it vis-à-vis the United States, and obviously we can see that because of the daily figures. But what about vis-à-vis, for example, the British pound? Have we dropped considerably against the British pound or are we just about—

Mr. Crow: I think on balance over this period the pound has depreciated against the Canadian dollar.

Mr. Blenkarn: I see.

Mr. Crow: On balance. It depends on the period you look at, but I would say from when it was pegged to the Deutschmark to today, for example, which is looking at the whole period back to early September or "early-ish" September, there's been a decline in the value of the pound against the Canadian dollar.

[*Translation*]

Nous en avons discuté plus tôt. Nous avons seulement besoin du quorum pour l'adopter. Sommes-nous tous d'accord?

La motion est adoptée

M. Blenkarn: Maintenant, monsieur le gouverneur, revenons à nos moutons. Il me répugnait vraiment de devoir vous interrompre, mais c'était important.

M. Crow: Où en étions-nous?

M. Blenkarn: Nous discutions de la situation sur le plan international et de—

M. Crow: Oh, oui, de la situation des devises sur le plan international. Il y a eu toute une tempête, je dirais, qui s'est concentrée sur le mécanisme de change, alors que les devises de certains pays ont subi des pressions intenses et, dans certains cas, des pays ont laissé flotter leur devise, et même des devises de pays ne faisant pas partie du mécanisme, mais qui en suivaient l'application, ont été mises à rude épreuve. Cela a eu l'effet de déstabiliser le marché des devises en général. Le dollar canadien n'a pas été épargné.

M. Blenkarn: Cela fait-il perdre de l'argent... ? Forcément, puisque—

M. Crow: Parce que les gens, je suppose—désolé, je vais terminer ma pensée.

M. Blenkarn: Les étrangers qui détiennent une bonne proportion de notre dette, bien qu'elle soit établie en dollars canadiens, y perdent-ils lorsqu'ils veulent vendre cette dette sur nos marchés?

M. Crow: N'ayant pas les chiffres sur les mouvements de capitaux, je ne peux vous dire s'ils sont vraiment positifs. Tout ce que je peux vous dire, toutefois, c'est que lorsque l'environnement mondial devient incertain, les capitaux ont tendance à se déplacer plus brusquement qu'à l'habitude, en raison du déplacement des attentes, et le dollar canadien n'est pas à l'abri de cela.

M. Blenkarn: En pourcentage, le dollar canadien a-t-il fluctué moins ou davantage que les devises des autres pays d'Europe ou des pays du G-7?

M. Crow: Je n'ai pas les chiffres précis, mais tout dépend de la devise avec laquelle on compare la fluctuation du dollar canadien. Comme vous le savez, la livre sterling a perdu beaucoup de valeur. On peut en dire autant de la lire et de la peseta.

M. Blenkarn: Nous sommes portés à comparer notre devise au dollar américain, et c'est évidemment parce que c'est ce que l'on voit tous les jours. Mais par rapport à la livre, par exemple, notre dollar a-t-il considérablement perdu de sa valeur ou s'est-il à peu près maintenu...

M. Crow: D'une manière générale, je pense que la livre a perdu de la valeur par rapport au dollar canadien.

M. Blenkarn: Je vois.

M. Crow: Je parle de manière générale, toutefois. Tout dépend de la période que l'on considère, mais je dirais que depuis le moment où sa valeur était exprimée par rapport à celle du mark allemand jusqu'à aujourd'hui, par exemple, ce qui porte sur la période à partir du début de septembre, ou environ, la valeur de la livre a reculé par rapport à celle du dollar canadien.

[*Texte*]

Mr. Blenkarn: What about the French franc?

Mr. Crow: I'd have to look at the particular numbers.

Mr. Blenkarn: The lira?

Mr. Crow: I'm sorry, I didn't do my homework. I didn't check all these currencies.

Mr. Blenkarn: I'm just wondering whether we're not concentrating too much on the relationship with the American dollar and whether we're staying reasonably balanced with people such as the Germans and the Japanese who may be buying our debt anyway. And if we're staying in line with their currencies, do we have to worry so much about the American dollar?

Mr. Crow: The only thing I think I can say that's helpful here, Mr. Blenkarn, is that while one can look at the value of the Canadian dollar against particular currencies, one can also look at it as some form of weighted average and the fact that the Bank of Canada publishes a basket weighted by trade with various major countries, the G-10. In that basket the U.S. dollar has a weight of 0.8 and the other currencies have a weight of 0.2, roughly. When the other countries move around a lot vis-à-vis the Canadian dollar, that has an effect—

Mr. Blenkarn: But not that much.

Mr. Crow: —times 0.2. The U.S. dollar has more effect because more of our trade... In certain periods that index does show more change than the U.S. dollar bilateral rate because these other countries are moving around a lot. It's a more comprehensive measure of exchange rate for us than the U.S. dollar by itself. But of course the U.S. dollar is the single most important currency, on any standard.

Mr. Blenkarn: But is it the most important currency in terms of foreign purchasers buying Canadian debt instruments?

Mr. Crow: I'm not sure to what extent purchasers of debt actually look at the exchange rate as such. I'm sure it's relevant to them. They're looking at all kinds of relationships in what they do.

I'm not sure I follow fully the line of questioning in this regard. Depending on where you're purchasing, you have a different base currency, which will move differently in relation to the Canadian dollar from some other currency. You look at that. You also look at your options vis-à-vis third currencies, and relations with them. There's an infinity of possibilities and combinations out there. I'm not sure I'd want to "bilateralize" those relationships a great deal.

The Chairman: Governor, I would like to thank you. We always appreciate the benefit of your wisdom, and today is no exception. So thank you for coming, and we look forward to seeing you again some time perhaps towards spring.

[*Traduction*]

M. Blenkarn: Et par rapport au franc français?

M. Crow: Il faudrait que je cherche les chiffres précis.

M. Blenkarn: Et par rapport à la lire?

M. Crow: Je m'excuse, mais je n'étais pas préparé à cette question. Je n'ai pas vérifié la valeur de toutes ces monnaies.

M. Blenkarn: Je me demande si nous n'accordons pas trop d'attention au dollar américain et si notre devise demeure relativement stable par rapport à celles des Allemands et des Japonais, qui sont peut-être ceux qui détiennent la plus grande proportion de notre dette, de toute façon. Cela dit, si la valeur de notre dollar ne s'écarte pas trop de celle de ces devises, faut-il tellement s'inquiéter de la valeur du dollar américain?

M. Crow: La seule chose utile que je peux dire à ce sujet, monsieur Blenkarn, c'est que bien que l'on puisse comparer la valeur du dollar canadien à celle d'autres devises particulières, on peut aussi la comparer à une moyenne pondérée et considérer le fait que la Banque du Canada publie un échantillon pondéré selon les échanges commerciaux avec divers pays importants, les pays du G-10. Dans cet indice, ou cet échantillon, le dollar américain a une pondération de 0,8, et les autres devises, une pondération d'environ 0,2. Quand les monnaies d'autres pays fluctuent de manière importante par rapport au dollar canadien, l'effet...

M. Blenkarn: Il n'est pas important.

M. Crow: ...est de 0,2. Le dollar américain a un effet plus grand en raison de l'importance de nos échanges commerciaux... Il arrive parfois que cet indice soit supérieur à la fluctuation entre le dollar canadien et le dollar américain, parce que les devises des autres pays fluctuent davantage. Cet indice représente une mesure plus complète pour nous que la fluctuation de notre monnaie par rapport au dollar américain. Il n'en reste pas moins, évidemment, que le dollar américain demeure, et de loin, la devise la plus importante.

M. Blenkarn: Mais cela est-il vrai pour ce qui est des investisseurs étrangers qui achètent des instruments de dette canadiens?

M. Crow: Je ne sais pas quel poids a vraiment le taux de change dans la décision de ces investisseurs. Je suis persuadé qu'ils en tiennent compte. Mais ces gens examinent toutes sortes de facteurs avant de prendre des décisions.

Je ne sais pas vraiment ce que vous cherchez à savoir. Selon ce que l'on achète, il faut composer avec différentes monnaies et ces devises fluctuent toutes différemment par rapport au dollar canadien. C'est un facteur dont on tient compte. On considère aussi les possibilités qu'offrent d'autres devises moins importantes, et les écarts de valeur qu'elles présentent. Il y a une infinité de scénarios et de combinaisons possibles. Je ne sais pas s'il est tellement souhaitable de s'en tenir à des comparaisons ne touchant que deux devises différentes.

Le président: Monsieur le gouverneur, je vous remercie. Nous sommes toujours heureux de pouvoir bénéficier de vos brins de sagesse, et aujourd'hui ne fait pas exception à la règle. Je vous remercie donc d'être venu nous rencontrer cet après-midi, et nous nous reverrons peut-être au printemps.

[*Text*]

• 1720

Mr. Crow: Thank you very much.

The Chairman: Thank you. The meeting is adjourned.

[*Translation*]

M. Crow: Merci infiniment.

Le président: Merci. La séance est levée.

MAIL ➤ POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Thursday, December 10, 1992

Chairman: Murray Doria

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of the Sixth report

INCLUDING:

The Seventeenth Report to the House

Available from Canada Communication Group – Publishing
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 23

Le jeudi 10 décembre 1992

Président: Murray Doria

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, considération d'un projet de rapport

INCLUANT:

Le dix-septième rapport à la Chambre

En vente: Groupe Communication Canada – Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Bank of Canada:

John W. Crow, Governor;

Bernard Bonin, Deputy Governor.

TÉMOINS

De la Banque du Canada:

John W. Crow, Gouverneur;

Bernard Bonin, Sous-gouverneur.

Available from Canada Communication Group – Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada – Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 53

Thursday, December 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 53

Le jeudi 10 décembre 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft report

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, considération d'un projet de rapport

---

INCLUDING:

The Seventeenth Report to the House

Y COMPRIS:

Le dix-septième rapport à la Chambre

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–93

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991–1993

25270

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

SUB-COMMITTEE ON REGULATIONS AND COMPETITIVENESS OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: René Soetens

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski
Brian White

(Quorum 4)

Susan Baldwin

Clerk of the Sub-Committee

Researchers from the Library of Parliament

Basil Zafiriou, Senior Analyst;

Marion Wrobel, Senior Analyst.

Consultants

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Carleton University;

William Stanbury, University of British Columbia.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: René Soetens

Vice-président: Clément Couture

Membres

Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski
Brian White

(Quorum 4)

La greffière du Sous-comité

Susan Baldwin

Attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement

Basil Zafiriou, analyste supérieur;

Marion Wrobel, analyste supérieure;

Consultants

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Université Carleton;

William Stanbury, Université de la Colombie-Britannique.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

The Standing Committee on Finance

has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

In accordance with its mandate under the Standing Order 108(2), your Committee has examined the Federal government's system of regulation and how it affects competitiveness and has agreed to report the following:

Table of Contents

PREFACE xi

LIST OF RECOMMENDATIONS xiii

CHAPTER 1 — Introduction 1
- A. REGULATORY BIAS IN CHOICE OF POLICY INSTRUMENT 3
- B. HAPHAZARD CONSULTATIONS 3
- C. INSUFFICIENT COORDINATION AND LACK OF CENTRALIZED MANAGEMENT 4
- D. DEFICIENT COMPLIANCE MECHANISMS 5
- E. REGULATORY DUPLICATION AND INCONSISTENT REGULATIONS 6
- F. INADEQUATE LEGISLATIVE OVERVIEW 7

CHAPTER 2 — Changes to the Federal Regulatory Process, 1972 to 1992 9
- A. INTRODUCTION 9
- B. CHANGES TO THE REGULATORY PROCESS, 1972 TO 1983 9
  - 1. Standing Joint Committee on Regulations 9
  - 2. Periodic Evaluation of Regulatory Programs 9
  - 3. Socio-Economic Impact Analysis 10
  - 4. Office of the Coordinator, Regulatory Reform 11
  - 5. Regulatory Agenda 11
- C. CHANGE TO THE REGULATORY PROCESS 1984-1992 11
  - 1. Background 11
  - 2. Regulatory Reform Strategy 12
  - 3. Guiding Principles 12
  - 4. Regulatory Process Action Plan 13
  - 5. Annual Regulatory Plan 13
  - 6. Regulatory Impact Analysis Statement 14
  - 7. Efforts to Improve the Operations of the Privy Council section of the Department of Justice 15
  - 8. Recent Organizational Changes 16
  - 9. Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations and the Power of Disallowance 16
- D. HOW WE REGULATE TODAY 17
  - 1. Legal Requirements 17
  - 2. Administrative Process 17
    - Policy Objectives 17
    - Administering the Process 18
    - The Approval Process 18

CHAPTER 3 — Regulation and Competitiveness 23
A. THE CONCERN WITH NATIONAL COMPETITIVENESS 23
B. DEFINING NATIONAL COMPETITIVENESS 23
C. COMMAND AND CONTROL VS. INCENTIVE REGULATION 25
D. THE IMPACT OF REGULATION ON COMPETITIVENESS 26
E. REGULATORY ACTIONS THAT REDUCE COMPETITIVENESS 28
F. DEFICIENT PUBLIC INTEREST REGULATION 29
G. REDUCING THE PRODUCTIVITY DRAG FROM DEFICIENT PUBLIC INTEREST REGULATION 30
1. Use Cost-Benefit Analysis 30
2. Use Economic Instruments 32
3. More Expeditious Proceedings 33
4. Limit Monopoly Regulation to Monopoly Situations 33
H. SPECIAL INTEREST REGULATION 34
I. REGULATORY ACTIONS THAT IMPROVE COMPETITIVENESS 35
J. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS 38

CHAPTER 4 — An Assessment of the Federal Regulatory Process and Proposals for Change 41
A. INTRODUCTION 41
B. ASSESSMENT OF THE ADVANCE NOTICE AND CONSULTATION REQUIREMENTS 41
1. Advance Notice 41
2. Consultation Process 41
C. COUNTING THE COSTS OF NEW REGULATIONS 43
1. Inefficiency of the Present System 43
2. Counting and Reporting the Costs 45
D. ASSESSMENT OF FEDERAL REGULATORY POLICY 47
1. Must Proposed Regulations Pass the B > C Test? 47
2. Economic Value of Premature Deaths Averted 47
3. Need for High Quality Analysis 48
4. Annual Report on the State of Government Regulation in Canada 48
E. ASSESSMENT OF THE PERIODIC EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS 49
F. ASSESSMENT OF THE REGULATORY IMPACT ANALYSIS STATEMENT AND THE REGULATORY AFFAIRS DIRECTORATE 51
1. Overview Weaknesses in the Regulatory Impact Analysis Statement 51
2. Definition of a "Major" Proposed Regulation 51
3. Discussion of the Problem Situation in the Regulatory Impact Analysis Statement 52
4. Discussion of Alternatives 53
5. Limits on the Regulatory Affairs Branch/Directorate as a "Controller" Agency . 53

CHAPTER 5 — The Role of Parliament in the Creation and Review of Regulations 55
A. REVIEW OF ENABLING CLAUSES IN BILLS 55
B. REVIEW OF REGULATIONS BEFORE THEY ARE MADE 56
1. Examination of Proposed Regulations with the Enabling Bill 56
2. Affirmative Resolution Procedure 57
3. General Ex-Ante Review of Proposed Regulations not Subject to Affirmative Resolution Procedure 57

C. REVIEW OF REGULATIONS AFTER THEY ARE MADE 58
1. The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations 58
2. The Power of Disallowance 59
3. A New Approach to Scrutiny? 59
4. Is Committee Scrutiny of Regulations Realistic? 61
5. Power in Parliament to Amend or Substitute Regulations 62
D. EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS BY PARLIAMENT 62
1. Review of Statutes and Programs 62

CHAPTER 6 — Standards 65
A. STANDARDS EXPLAINED 65
1. Different Purposes 65
2. Different Development Processes 66
3. Different Applications — Voluntary versus Mandatory 66
B. THE STANDARD-SETTING ENVIRONMENT 67
1. Canada's National Standards System 67
2. Standards-Setting in Some of Our Major Trading Partners 68
C. AN EVALUATION OF STANDARDS ISSUES 68
1. Framework for Assessing Standardization Issues 68
2. Market Orientation 69
3. Incorporation of Standards by Reference in Regulation 70
4. Due Process 71
D. VOLUNTARY STANDARDS AS A REGULATORY DEVICE 71
1. The Effects of Standards 71
2. Flexibility, Quality and Funding Considerations 72
3. Balance Between Public and Private Sectors 73
E. BILATERAL AND INTERNATIONAL HARMONIZATION 76

CHAPTER 7 — Implementation and Enforcement 79
A. AN EVALUATION OF THE ISSUES 79
1. Trade-off Between Consistency and Flexibility 79
2. The Human Factor—Expectations Versus Perceptions 80
B. STANDARDS OF QUALITY ASSURANCE AND MANAGEMENT 81
1. ISO 9004-2 Explained 81
2. International Organization for Standardization and the Regulatory Process 82
3. Total Quality Management Explained—A Service Quality Model 82
4. Adapting Total Quality Management and Total Quality Service to Government 84
5. Application to Reduce Need for Government Inspection in Enforcement 86
C. OTHER STRATEGIES TO IMPROVE IMPLEMENTATION 87
1. To Improve Perception of the Regulated 87
2. Improved Communication and Enforcement 88
3. To Reduce Overlap and Conflict 89

CHAPTER 8 — Federal/Provincial Overlap 91
A. REGULATORY COMPETITION 91
B. PROBLEMS OF REGULATORY OVERLAP 91
C. TACKLING REGULATORY CONFLICT 93

CHAPTER 9 — The Departmental Reviews 97
A. TRANSPORT CANADA 97
B. CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS 98
1. A Summary of Stakeholder Responses 98
C. AGRICULTURE CANADA 99
1. Grains and Oilseeds 100
2. Food Production and Inspection 100
3. The Delivery of Regulatory Services 101
D. SOME CONCLUDING OBSERVATIONS 102

APPENDIX I — Federal Regulatory Review Process 103

APPENDIX II — Regulatory Policy 105

APPENDIX III — Citizen's Code of Regulatory Fairness 107

APPENDIX IV — Possible Contents of an Annual Report on the State of Government Regulation in Canada 109

APPENDIX V — Possible Regulatory Complaints Settlement Process 111

APPENDIX VI — List of witnesses 113

MINUTES OF PROCEEDINGS 119

PREFACE

1. The budget of February 25, 1992, announced the launching of a comprehensive review of regulations "to ensure that the use of the government's regulatory powers results in the greatest prosperity for Canadians." Although ultimately government-wide, the review would begin with three departments: Agriculture, Transport, and Consumer and Corporate Affairs. The House of Commons Standing Committee on Finance was asked to assist in the review. On April 7, the Finance Committee established the Sub-committee on Regulations and Competitiveness to take on that task.

2. The original budget announcement said that the Finance Committee would be asked to review federal regulatory programs to determine how they affect our competitiveness, and suggest ways to improve regulatory programs, processes and intergovernmental collaboration. Additional substance was added to this request by the Hon. Gilles Loiselle, President of the Treasury Board and Minister responsible for Regulatory Affairs, in a letter to the Finance Committee Chairman dated March 19, 1992. In his letter, Mr. Loiselle cautioned the Committee to avoid getting immersed in specific regulations and to focus instead on the following:

- assessing the overall impact of regulation on competitiveness
- examining the Canadian approaches to regulation in relation to those of our trading partners
- determining those areas where regulation is leading to a loss of competitiveness
- identifying means of improving inter-governmental cooperation in regulation so as to reduce the regulatory burden
- surveying alternatives to government regulation
- examining whether the regulatory process is achieving its intended aims
- exploring how best to balance competing interests in the regulatory process

3. In his appearance before the Sub-committee on May 12, 1992, the Minister reiterated these points, advising the Sub-committee to take a broad approach to its work rather than lose itself in the details of individual programs.

4. The Minister's list of issues struck us as a tall enough order, so we had no difficulty in acceding to his caution that we limit our inquiry to the regulatory process. We interpreted the term "regulatory process" to include all elements involved in developing and implementing regulations, from the delegation of regulation-making powers by Parliament and the design of new regulations, to the monitoring and evaluation of existing regulations.

5. We began public hearings into our inquiry by inviting industry representatives and regulation specialists to a round table discussion on May 7, aimed at helping committee members identify key issues in the regulatory process, and options for dealing with them. We continued our hearings into May and June, with witnesses from government departments and the private sector. In July, to assist future witnesses and others who wished to participate in our inquiry, we released a paper prepared by Committee staff, summarizing the evidence we had received and identifying the issues raised at our hearings to that point. We held additional hearings in September and in early November, the separation between these last two sets of hearings being forced on us by the exigencies of the referendum on the Charlottetown Constitutional Accord.

6. In total, we heard testimony from 65 witnesses and received many more submissions from private individuals and organizations. We wish to thank all those who agreed to appear before the Committee and all those who took the time and effort to make submissions.

7. In addition to the public hearings, Committee staff met with officials from several departments: the Privy Council Office, the Office of the Auditor General, and the Standards Council of Canada. We are grateful to these officials for their contributions. We want especially to single out James Martin and his staff at the Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat, for their generous cooperation and support throughout our inquiry.

LIST OF RECOMMENDATIONS

REGULATION AND COMPETITIVENESS

3.1 All the costs and benefits should be estimated for major proposed regulations. **(page 38)**

3.2 Where feasible, regulations should be expressed as functional outcome or performance objectives rather than detailed specification of the means of compliance. **(page 38)**

AN ASSESSEMENT OF FEDERAL REGULATORY PROCESS AND PROPOSALS FOR CHANGE

4.1 The Treasury Board Secretariat should be required to develop a set of standardized consultation processes adapted to fit different types and scales of proposed regulations. These would be guidelines for departments. **(page 42)**

4.2 All intermediate and major proposed regulations should be reported in at least the previous year's Federal Regulatory Plan before they can be sent to the Special Committee of Council. **(page 42)**

4.3 Departments should be required to report in the RIAS a brief summary of views received during the consultation process and the reasons for accepting or rejecting them. **(page 42)**

4.4 The annual Federal Regulatory Plan should be changed as follows:

- The department or agency must provide a preliminary classification of the scale of the planned regulations in terms of their estimated costs to society: small/technical, intermediate, and major.

- The department or agency must indicate the method of the planned consultation process. (This is linked to 4.1 above.)

- Each proposed regulation must be given an identification number which will be used throughout the regulation-making process (that is for the estimated costs of federal regulations to be tabled with the Estimates, as proposed below, and when the draft regulation and RIAS are "pre-published" in the Canada Gazette, Part I). **(pages 42-43)**

4.5 The President of the Treasury Board should be required to compile the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" (ECBFR) annually, to be tabled in the House of Commons with the Estimates. (This would require that departments and agencies submit to the Regulatory Affairs Directorate the following information: (a) the estimated costs and benefits of every proposed major regulation expected to be made in the next fiscal year (or the following two years); (b) the number of "intermediate" proposed regulations for the next fiscal year; and (c) for major proposed regulations, the estimated costs and benefits should be categorized by government administrative costs and by private sector compliance costs, broken down by major industry sector. **(page 46)**

4.6 For proposed major regulations where the estimated costs measured outweigh the benefits measured, departments should be required to summarize in the RIAS the reasons why the regulation should nevertheless be adopted. **(page 49)**

4.7 The President of the Treasury Board should be required to prepare and publish an "Annual Report on the State of Federal Regulation" with a view to increasing public awareness of the growth, scope, and costs of federal regulations. The report would include review of the policies and experience of other countries, notably those with which Canadian firms compete and into whose markets they export. **(page 49)**

4.8 Clear definitions of major, small/technical and intermediate categories of regulation should be developed. The proposed threshold for "major" is $100 million in total costs to society measured in present value terms. The threshold would also include a measure in terms of the costs relative to the output of the sector(s) likely to be most affected by the proposed regulation. **(page 54)**

4.9 For intermediate and major regulations, the RIAS should indicate the planned process of monitoring and evaluation of the proposed regulation. **(page 54)**

4.10 The RIAS requirement for the deletion of regulations should be simplified. **(page 54)**

4.11 The RIAS should disclose the set of alternatives that were considered by the department and rejected, with a brief explanation why the alternative chosen is superior. **(page 54)**

4.12 The RIAS should include an assessment of the proposed regulation's impact on the competitiveness of the firms in the sectors where the majority of the compliance costs are expected to occur. **(page 54)**

4.13 The Statutory Instruments Act should be amended to provide that RAD must certify that (1) the methodology employed in preparing the cost-benefit analysis accompanying each proposed major regulation meets professional standards, and (2) that all proposed regulations are properly classified in terms of their impact as small/technical, intermediate, or major. This would be closely analogous to the requirement that the Clerk of the Privy Council certify that proposed regulations are legally correct in form and not ultra vires. **(page 54)**

4.14 The President of the Treasury Board should have the power to delay proposed major or intermediate regulations which have not previously been reported in the annual Federal Regulatory Plan, except where the regulation is in response to an emergency arising since the deadline for submissions to the last plan. **(page 54)**

THE ROLE OF PARLIAMENT IN THE CREATION AND REVIEW OF REGULATIONS

5.1 Every bill containing an enabling clause should be accompanied by a memorandum setting out precisely why the particular delegated law-making power contained in the clause is sought, and the form the sponsoring Minister sees the delegated law taking. **(page 63)**

5.2 Consideration of major proposed regulations by standing committees as to merits, and by the Standing Joint Committee for the Scutiny of Regulations as to legality and propriety, should be encouraged and undertaken. As a necessary sanction, the requirements of an affirmative resolution for the coming into force of regulations should be imbedded in the grant of enabling powers, where the exercise of those powers may

- substantially affect the provisions of the enabling or any other statute,
- lay down a policy not clearly identifiable in the enabling Act or make a new departure in policy, or
- involve considerations of special importance.

The Standing Orders should be amended to make the affirmative-resolution procedures of the Interpretation Act operable, and to ensure that a vote on the resolution to affirm any regulations is not taken until the standing committee and the Standing Joint Committee have reported on it or have allowed a reasonable time period to elapse without report. **(pages 63-64)**

5.3 Provide each subject-area standing committee with an opportunity to review the proposed regulations after pre-publication in Canada Gazette Part I. The committee's report would be tabled in the House, but its primary role would be to provide advice to the Special Committee of Council. PCO could notify each committee in respect to every proposed regulation (classified by size of economic impact). The committee would then have 30 days to decide which ones it would review and another 60 days in which to conduct its review. **(page 64)**

5.4 The present disallowance procedure under S.O.'s 123-128 should be replaced by a statutory procedure covering all statutory instruments (and any part of a statutory instrument) not subject to affirmative-resolution procedure. The deemed disallowance feature of the present procedure when a resolution is not disposed of should be retained and given statutory force. **(page 64)**

5.5 The Standing Committee on Finance should review the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" tabled with the Estimates. **(page 64)**

5.6 Standing committees in each subject area should be encouraged to undertake periodic evaluations of regulatory programs in order to hold the government accountable for the performance of such programs. The periodic evaluation or assessment might be triggered by (a) an indication by the OCG that a regulatory program has been evaluated pursuant to the program evaluation policy 01-01-92 in the Treasury Board Manual; (b) publication of an evaluation by the Auditor General, or (c) information received by the committee suggesting that an evaluation should be conducted. **(page 64)**

STANDARDS

6.1 When legislated standards are deemed necessary, governments should increase their effort to coordinate standard requirements and activities by mandating more extensive use of reference to standards (particularly undated reference) developed within the National Standard System (NSS). Specifically, when identifying and assessing alternatives in the regulatory process, regulatory authorities should review the available listings of existing standards (Canadian, international and foreign standards) to ascertain what may be suitable. If an acceptable standard exists, then reference to it should be made when drafting the regulation. If no acceptable standard exists, regulatory authorities should arrange for the development of a standard through either the Standards Council of Canada's National Standardization Branch or the NSS's member standard writing organizations. **(page 75)**

6.2 Government should be reticent about promulgating standards outside the health, safety and environmental area. Furthermore, a program should be established, and a person accountable for achievement by a specified target date should be designated, to review existing government promulgated standards with this principle in mind. **(page 75)**

6.3 Wherever possible, government-promulgated standards must specify to system standards and, where applicable, to performance (output) standards. Specifying to design (input) standards should be avoided and decisions about the details delegated to regulated enterprises. Furthermore:

- Where performance standards are not possible, government-promulgated standards should be required to outline broad essential requirements that products must meet. If standards writing organizations are retained to write more detailed standards that meet these requirements, industry should be allowed to choose whether to follow the SWOs standards or meet the government directive using another approach. (page 74)
- The program mentioned in recommendation 6.2 should also review existing government-promulgated standards with the foregoing drafting principles in mind. Where adjustments are necessary, regulatory authorities should arrange for the rewriting of the standard through either the Standards Council of Canada's National Standardization Branch or the National Standards System's member SWOs. **(page 75)**

6.4 Development of any standards that are effectively binding (either by legislative reference or government threat of such) should be subjected to the key features of the regulatory process. Accordingly, all government-promulgated standards should be disclosed to Parliament through the government's annual regulatory plan, and the following policies of the National Standards System should be made mandatory: review of costs versus benefits and independent review of these assessments, and review of standards on a continuing basis to assess their current need and conformity with other jurisdictions. **(page 76)**

6.5 Financial priority should be given to Canadian participation in relevant international standards development activities and to incentives for standards writing organizations (SWOs) if they make their standards international standards. Perhaps funding can be achieved for the incentive program by levying fees across the board to member SWOs and then using these levies to reward harmonization successes, thereby partially compensating for potential sales revenue losses. **(page 78)**

6.6 The reporting mechanism to Parliament of the Standards Council of Canada should be reviewed in light of the importance of standards to Canada's ability to trade competitively. **(page 78)**

IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT

7.1 Quality service principles should be used in the regulatory process. However, an approach such as a modified TQM should be fully implemented only if the necessary commitment of resources to such a program is made and continued. If the commitment is made, a supporting structure must be in place before full implementation of the approach is attempted, including training for the required new skills, recognition and rewards systems to effectively reinforce desired behavior, and measurement systems to quantify results. **(page 85)**

7.2 In conjunction with stakeholders, a policy manual for implementing regulations should be developed by each department, subject to continuous change and improvement as experience accumulates and consistent with the over-riding policies and guidelines set out in the Treasury Board and Department of Justice recently produced management and compliance frameworks. The manual should be accessible to all interested parties and include:

- consultation strategy, policy and procedures consistent with Treasury Board guidelines developed along the lines proposed under the Committee's recommendation 4.1
- guidelines for frequency and extent of regulatory reviews
- compliance strategy, policy and procedures considering the objectives of the regulatory program, the rules and design of the program, the roles and functions of key authorities, the regulated group, potential allies, the factors that affect compliance and the compliance profile. It should outline inspection procedures, criteria for undertaking prosecutions and other enforcement actions, and permissible deviations from legislative and regulatory standards, including discretionary action related to inspections, decisions to prosecute, persuasion and negotiation activities (**page 85**)

7.3 A policy should be adopted and communicated stating that, if a regulated company is certified to show that it is a total quality management company meeting ISO quality management standards, inspection and monitoring by government officials will be decreased so long as the regulated company provides proof of periodic audits verifying that the quality system is in place and is operating. (**page 86**)

7.4 The regulated parties be allowed options to prove conformance to regulations, including the options of:

- submitting their products to testing by an independent certified laboratory or consulting technicians able to determine non-conformity with standards and recommend improvements; and
- declaring conformity and demonstrating conformance in reports after testing and certifying their products themselves (that is, self-certification) where the degree of hazard presented by the product is minimal and the company is certified as having met service standards stated in recommendation 7.3).

To encourage the use of private sector certification and testing (especially the accredited organizations in the NSS), or self-certification, consideration should be given to charging for public sector inspection and monitoring this as a cost of doing business. (**page 87**)

7.5 Treasury Board should study the feasibility and practicality of establishing both:

- a rapid, inexpensive and informal mechanism to deal with complaints from regulatees. It would complement existing means of resolving complaints by providing regulatees with a body independent of the regulator to which they could bring unresolved concerns. The regulatee, in initiating its complaint, should include evidence that an unsuccessful attempt has been made to resolve the disagreement with the regulatory department or agency. The appeal procedure could be designed to be similar to the one existing in the National Standards System or the regulatory complaints settlement and process outlined in Appendix V;

- a special advocacy to assist small business in simplifying compliance, and understanding procedures, and to guide them through the appeal process. (**page 88**)

7.6 Wherever possible, stakeholders should be brought together at problem-definition stage of regulation development to reach a consensus on goals, priorities, and allocation of resources for achieving them. Consultation at this stage should be most effective. (**page 89**)

7.7 Those instructing the drafters of the regulations (both program people and legal advisors) should review legislated offenses and associated penalties for their adequacy and appropriateness in light of: the Charter, other available compliance instruments; the increased sentencing options which are now available, and information arising from public consultations. Increased emphasis should be put on the use of civil sanctions or monetary penalties, and civil penalty or administrative tribunal mechanisms, wherever possible. (**page 89**)

7.8 Wherever possible, reliance should be placed on educational strategies to enhance regulatory compliance. (**page 89**)

7.9 Regulations should be written in language understandable by those affected. (**page 89**)

7.10 The data base being developed by the Privy Council Office of the Department of Justice (PCOJ), and to be operational by December 1993, should be made affordably accessible to all interested parties. (**page 89**)

7.11 Enforcement of regulations at the border should be strengthen to ensure that imports do not escape requirements imposed on domestic products. (**page 89**)

7.12 The government should redouble efforts to streamline and coordinate regulatory activities within the federal sector. Specifically, it should consider making Treasury Board responsible for:

- identifying and assessing opportunities for the consolidation of regulations pertaining to common elements of federal responsibility
- working with departments to achieve the same interpretation of federal regulations and standards across the country
- ensuring federal departments develop administrative agreements to share enforcement so as to minimize imposition of unnecessary costs on regulatees
- ensuring that agreements with provinces to administer federal regulations lead to consistent interpretation across the country and minimizes duplication (e.g., of measurement and inspection) (**page 90**)

FEDERAL/PROVINCIAL OVERLAP

8.1 Identification of areas of overlap and incompatibility between federal and provincial regulations should be included among the main objectives of the departmental reviews of regulations that are currently underway. (**page 95**)

8.2 The Online Access to Regulations and Statutes system currently under development (see section 2.C7) should be expanded to include information on regulations of all governments in Canada. (**page 95**)

8.3 Government departments and regulatory agencies should be required to notify provincial governments of proposed regulatory initiatives and provide them with adequate opportunity for comment. **(page 95)**

8.4 The RIAS should include a statement concerning how the proposed regulation relates to provincial government intervention in the same or closely-related areas. **(page 96)**

8.5 The federal and provincial governments should adopt mutual recognition of product standards as a general principle of interprovincial trade. **(page 96)**

THE DEPARTMENTAL REVIEWS

9.1 A review calendar should be established which would require each department to conduct an extensive policy and regulatory review, including extensive public consultation, every seven years. Moreover, the Committee further recommends that these efforts be coordinated so that every policy and regulation affecting each subject area be covered. **(page 102)**

9.2 The departmental reviews should be undertaken under the authority of legislation, not just administrative practice, and that the departments report to Parliament as well as the government. **(page 102)**

CHAPTER 1

Introduction

1. "Like army boot camp, regulation can be awful, at times excessive, but necessary. At the same time—as with the military, expenditure programs, and taxation—regulation must be well supervised and managed to be effective."[1] This pithy observation by economists Robert Litan and William Nordhaus captures concisely the regulatory challenge facing governments throughout the world today. Governments the world over use regulation extensively for a wide variety of public policy purposes. Yet, relative to other instruments of public intervention, such as spending or taxation, controls over the use of the regulatory instrument are primitive. Improvements in this area, therefore, offer the promise of substantial benefits. Identifying the means to such improvements is what this report is all about.

2. In the simplest terms, regulation can be defined as a set of rules, made and enforced by the state, restricting or specifying the nature of social and economic activity. In Canada, such rules may be created directly by Parliament, in the form of a statutory enactment, or by the Executive (the government) or an arm of the executive pursuant to authority provided under a statute. In practice, the majority of regulations issued in Canada today consist of regulations made by the Executive. In recent years, government-issued regulations have averaged about eight hundred a year, while the number of primary statutes rarely exceeds one hundred, and only a small portion of these consists of statutes which are primarily of a regulatory nature.

3. Regulations are usually grouped into two categories: economic and social. Economic regulation refers to the rules controlling prices that firms in an industry can charge or the rules setting conditions of market entry or exit for producers. This is the oldest type of regulation in Canada: the regulation of banking, for instance, predates Confederation; and the Board of Railway Transport Commissioners, established to regulate Canada's railway sector, was set up in 1903. Today, industries in Canada subject to economic regulation include telecommunications, radio and television broadcasting, transportation, public utilities, milk and poultry production, and financial services. Together, these industries account for more than 25% of Gross Domestic Product.

4. Social regulation deals with issues cutting across specific industries, such as equality of opportunity, worker safety, consumer protection or environmental degradation. Regulation of this sort is more recent than economic regulation, and is the form of regulation that has experienced rapid growth over the past decade. In contrast, economic regulation over this period has been in decline, with transportation, telecommunications and financial services all experiencing partial deregulation.

5. A quick glance at the vast current inventory of regulations will reveal that we rely on regulations for the attainment of a very wide range of social objectives: preservation of health and safety, control of environmental pollution, prevention of unfair competition, promotion of activities and organizations deemed in the national interest, income support and redistribution, consumer and investor protection. The presumed rationale in each case is that, left to its own devices, the private sector would not yield socially desirable outcomes.

---

[1] Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven: Yale University Press, 1983), p. 2.

6. Why might that be? The general answer is that the conditions normally required for markets to operate effectively are absent. These conditions include the presence (actual or potential) of many sellers, so that there can be effective competition; a situation where the costs and benefits of each transaction are limited to those engaged in that transaction, so that production and consumption decisions reflect fully the costs and benefits of what is being transacted; and accessible information about the product, so that consumers can make informed choices about the things they buy. When these conditions are absent, markets fail to operate optimally.

7. Public intervention may also take place because the objectives being sought are such that even properly functioning markets cannot be expected to achieve them. For example, we regulate TV and radio broadcasting to encourage Canadian content; we regulate railway transportation to ensure services to remote communities; and we regulate the marketing of many agricultural commodities in order to protect farm incomes.

8. Regulation is, of course, only one form that public intervention may take. Moral suasion, information dissemination, government subsidies, public ownership and taxation are others. The particular circumstances in each case will determine the preferred instrument of intervention.

9. In practice, regulation today is by far the most pervasive form of public intervention. There is hardly an economic activity untouched by it. At the federal level alone, there are some 3,000 separate sets of regulations running into tens of thousands of pages. There are undoubtedly laudable reasons for most of these regulations: the problems they seek to address are real. But so are the costs they impose on society, and most particularly on the private sector. These costs should be measured not only in terms of time and money spent to meet regulatory requirements, but also in terms of innovations not introduced, investments not made and jobs not created because regulations did not permit them, or the regulation-induced cost burden made them not worthwhile.

10. In the broadest terms, we regulate in order to improve public welfare. Yet, ironically, regulations—if ill-considered or poorly designed—may set our welfare back, by making it much more difficult for business to generate the productivity improvements on which improvements in our living standards ultimately depend.

11. Our point is not that regulation is bad, but that we can have bad regulation. And when regulation is as pervasive in our economy as it now is, bad regulation is something we cannot afford. To shed the habit, we need a system for developing, implementing and evaluating regulations that screens out the chaff and finishes the remaining product to the highest grade. Identifying the constituent elements of such a system has been the basic mission of our inquiry into the existing regulatory process.

12. When the Nielsen Task Force reviewed the federal regulatory system in the mid-1980s, it denounced it as a shambles. The major problems identified by the Task Force included: lack of internal consistency and cohesion; a multiplicity of arrangements for developing, approving and implementing regulation; lack of effective mechanisms to plan or control regulatory intervention in the private sector; inadequate analysis of the implications of proposed regulatory initiatives; lack of an effective mechanism for systematically evaluating existing regulatory programs.[2]

13. Largely in response to the Task Force's findings, significant reforms to the regulatory process were introduced in 1986, as described later on in our report. These reforms were designed to improve the management of federal regulatory programs, give ministers more effective control of the

---

[2] Canada, *Management of Government: Regulatory Programs*, A Study Team Report to the Task Force on Program Review (Ottawa: Supply and Services, 1986), pp. 633-4.

regulatory process and facilitate greater public access and involvement in federal regulatory activities. On the whole, they have resulted in a much improved process. Regulators are much more sensitive to the costs of regulatory initiatives than used to be the case; consultation with stakeholders is more frequent, more meaningful and more broadly-based; the turnaround time for regulatory actions has been reduced; the objectives of new regulations and their anticipated impacts are more clearly identified. Yet significant problems with the way we regulate remain, problems related to design as well as application.

A. REGULATORY BIAS IN CHOICE OF POLICY INSTRUMENT

14. We noted above that regulation is by far the preferred instrument of government intervention in the private sector. The preference is not always due to the superiority of regulation in terms of efficiency or effectiveness. Other reasons contribute to the attractiveness of the regulatory instrument and help explain its growing pervasiveness.

15. Relative to other means of changing incentives and affecting behaviour, regulation appears more certain and effective. For example, placing a specific limit on the pollutants that firms may discharge into the atmosphere creates the impression of a dedicated and decisive government; in contrast, explaining that pollution control may be achieved by less intrusive means can create the impression of a vacillating government, or worse, a government captive to business interests.

16. Furthermore, for governments the regulatory instrument is relatively costless, with most of the costs falling on the private sector. It thus enables governments to provide benefits without the attendant inconvenience of finding the revenues to pay for them. In times like the present, with cash-strapped governments facing increasing demands for public services, resort to regulation is particularly tempting.

17. The allure of regulation is further enhanced by the fact that most of the costs of regulation are hidden. They are reflected in higher prices for the things we buy or lower returns on labour or capital owing to lower productivity. While the benefits of regulation therefore tend to be visible and known, the costs are often unseen or underestimated. As a result, demand for regulation is higher than optimal.

18. These reasons make it all the more necessary that we have in place a system that can compensate for the resulting policy-instrument bias and promote the efficient use of regulation. Current policy calls for cost-benefit analysis of regulatory proposals and review of alternatives before proceeding with regulation. The problem is that this requirement does not occur early enough in the decision-making process to serve adequately the function of assisting instrument choice. In addition, the analysis is done by the department that initiates the regulation, with little outside oversight, allowing the possibility of self-serving bias. Finally, alternatives to regulation are often foreclosed to individual departments by primary legislation, leaving them with the choice of either intervening through specific forms of regulation or doing nothing at all. In short, the existing process lacks effective mechanisms for countering the bias towards regulation inherent in the regulatory instrument.

B. HAPHAZARD CONSULTATIONS

19. Consultation of parties affected by regulation is indispensable to effective regulation making: it can help inform the regulator, legitimize the regulation and improve compliance. Consultation can help regulators get a better appreciation of the effects of their actions and identify

better ways of achieving regulatory aims. It also enables those affected by a regulatory proposal to have a say in the decision whether to regulate, and in the design of the instrument to use for the purpose. Given the legal nature of regulation, in a democratic society citizens are entitled to such a say. Finally, effective consultation can facilitate implementation. Stakeholders who have had an opportunity to contribute to the making of a regulation are likely to be better informed about it and more accepting of its requirements. They are therefore also more likely to comply with the regulation without the need for close inspection and major penalties.

20. We are not saying anything here that the government does not already know. The need to consult widely and openly is one of the principles of current regulatory policy. Regulators are encouraged to consult before embarking on any regulatory initiative and to pre-publish proposed regulations for further public input and comment. Many of our witnesses commended departments for their efforts and expressed satisfaction with the access to the process and receptiveness of the regulators to stakeholders' opinions. But we also heard criticism of the process and found a disquieting degree of cynicism among many.

21. Witnesses appearing before the Sub-committee complained that consultation is sought too late in the regulatory process to be effective, that stakeholders are given too little time to study an issue and respond fully, that regulators often use "consultation" as a means to ratifying a pre-determined solution rather than finding one, and that stakeholder contributions to regulation are ignored without explanation. We also found much ambivalence about the consultation process: stakeholders want to be fully consulted on proposed regulatory initiatives, but resent the demands that consultation makes on their time and resources.

C. INSUFFICIENT COORDINATION AND LACK OF CENTRALIZED MANAGEMENT

22. Despite the establishment of a Minister responsible for regulatory affairs and a Regulatory Affairs Directorate within Treasury Board, regulation making remains a compartmentalized affair. Each department or regulatory agency drafts and evaluates regulations pretty much on its own, with little if any accounting of the inter-relationship between its regulatory activities and those of other regulators. The Regulatory Affairs Directorate receives copies of all proposed regulations but lacks both the resources to evaluate their effects, and the authority to block promulgation of regulations it deems detrimental or sub-standard.

23. One clear consequence of the lack of central management of regulatory activities is that the cumulative effect of regulations on individual firms or sectors is ignored. Collectively, therefore, regulators may be saddling individual firms or sectors with a greater regulatory burden than any one regulator, separately, would deem desirable. With its sights narrowly focused within its own domain, each regulator can satisfy itself that its own regulatory requirements are easily affordable. Add everyone's requirements together, however, and the cumulative burden may become impossible to bear. Alasdair J. McKichan, President of the Retail Council of Canada, referred to the problem as "death by a thousand cuts. You have to deal with a great many regulations. Often no set of them are particularly onerous in themselves, but it is the cumulative effect of a great many regulations dealing both with products and operations." (17:7) Several other witnesses made the same point.

24. The second implication of fragmented regulation making is that necessary trade-offs among regulatory objectives are not made and priorities according to value are not set. Regulations absorb resources. To obtain maximum value, we must ensure that those resources at the margin are allocated to areas that yield the greatest benefit. This obviously requires a mechanism for reviewing regulations

across the spectrum and shifting regulatory resources from areas of low value to areas of higher value. We do have such a mechanism now for direct spending. That mechanism includes spending ceilings on the basis of fiscal projections by the Minister of Finance; and central allocation of spending limits by envelope and department, subject to explicit approval by Parliament. Contrast this system with that of regulatory "spending," where each department effectively determines the size of its own budget without regard to what other departments are spending, without accounting to Treasury Board and without the need for parliamentary approval. One implication is that we do not know how much we are spending through the regulatory instrument. Another is that we do not regulate efficiently, in the sense of allocating our regulatory spending in ways that would maximize social benefits. Generally, if benefits of different programs at the margin are not equalized, social welfare can be improved by shifting resources from lower to higher benefit programs. Under the current fragmented approach to regulation making, calculations of this sort cannot be made.

D. DEFICIENT COMPLIANCE MECHANISMS

25. The intent of regulation is to modify behaviour in the private sector in specific ways. Unless regulated conduct changes as intended, regulation is at most of symbolic value.[3] Compliance, in short, is the measure of effectiveness of regulatory actions. Yet, while the government has produced a comprehensive guide to the regulatory process, from design and development to the promulgation of regulations, there is no corresponding written policy or process regarding implementation and enforcement. Each department and agency is left on its own to determine the best way of enforcing the regulations within its scope. While this decentralized approach has the advantage of flexibility, allowing each department to tailor policies to its own particular requirements, it suffers from a number of drawbacks, including the following:

- The lack of clear policy on enforcement creates uncertainty on the part of regulated firms about the expectations of regulatory authorities, methods of compliance monitoring, and sanctions for infraction. The problem is compounded by the tendency to write regulations in language that, in the words of one witness, "only some lawyers can understand."

- Regulations can be applied unevenly in different parts of the country, owing to discretion in regulatory interpretation and enforcement, giving one plant or province a competitive advantage over another.

- Compliance is largely monitored directly by government inspectors. In addition to the uneven enforcement already noted, government inspection has the further drawback that the rules under which government inspectors work may not be compatible with those of the firms being inspected, and the costs of inspection are borne by the taxpayers rather than the regulatees.

- The range of enforcement instruments is too narrow. For the most part, the federal government relies on criminal sanctions to punish regulatory infractions and encourage compliance. The criminal law, however, can be a very blunt and rigid instrument. Drawbacks include the strict requirements of proof, making conviction difficult, and a costly and very lengthy process. Often, the issue under litigation ceases to be relevant by the time the process is complete.

---

[3] Kernaghan Webb and Peter Finkle, "Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies: Where the Rubber Meets the Road," *Mimeo* (Ottawa: Consumer Policy Framework Secretariat, Consumer and Corporate Affairs Canada, February 8, 1991)

E. REGULATORY DUPLICATION AND INCONSISTENT REGULATIONS

26. Finding ways to improve inter-governmental cooperation in regulation was one of the specific issues that the Minister responsible for regulatory affairs, the Hon. Gilles Loiselle, asked the Committee to address. Federal-provincial duplication and conflicting or inconsistent regulations by different jurisdictions in Canada were also mentioned by a majority of the witnesses appearing before us. These are not new concerns, of course, but they are not any the less pressing. Indeed, the growing internationalization of our economy makes inter-governmental regulatory conflicts more anachronistic and less affordable.

27. Canada today enjoys the dubious distinction of having possibly the most fragmented internal economy in the industrialized world. As noted in a recent OECD report on the Canadian economy, "Compared with other countries, the Canadian internal market is still highly fragmented. Other federations, such as the United States and Germany have been considerably more successful in preventing internal barriers. Even groups of nations participating in regional trade agreements, such as the EC or ANZCER (Australia and New Zealand), have made more progress towards unifying their markets."[4] A Conference Board of Canada study of internal trade barriers found that, in the wake of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, "many Canadian firms are facing fewer barriers to trade with the U.S. than they face within Canada."[5] With the planned implementation of NAFTA, presumably Mexico would also be more open to many Canadian firms than the Canadian market.

28. Regulations are not the only barrier to interprovincial trade. Other barriers include government procurement and hiring practices, provincial liquor policies discriminating against out-of-province producers of beer and wine, and tax preferences for in-province investment. Conflicting regulatory requirements, however, are certainly a major factor. Supply management boards intentionally restrict interprovincial trade in dairy products, chickens, eggs and turkeys. Barriers also result from inconsistent regulatory requirements across the country with respect to product standards (divergent packaging and grading requirements, for example), transportation regulations (including different weight, safety and registration requirements for trucks), employment practices and environmental standards. Uneven enforcement practices across jurisdictions erect additional barriers to those that divergent regulatory standards generate.

29. While provincial policies and practices are the main cause of interprovincial trade barriers, federal involvement is often an indispensable accomplice, or further complicates the regulatory maze confronting businesses in many sectors of our economy. Provincial supply management policies, for instance, could not work without the support of federal legislation governing interprovincial trade. And federal regulations, instead of helping shape a common standard for use throughout the country, too often, according to our witnesses, become yet another regulatory requirement piled on top of all the provincial ones. The regulation of mining effluents, as related in Inco's submission to the Sub-committee, concisely illustrates this point. Prior to 1977, liquid effluents from mining operations were largely regulated by the provinces. That year, the federal government also entered the field through promulgation of the Metal Mining Liquid Effluent Regulations under the *Fisheries Act*. "Shared responsibility for effluent regulation has commonly meant that industry must: (a) meet different limits for the same discharges, (b) submit reports to both levels of government, (c) be

---

4 OECD, *Canada: OECD Economic Surveys 1991/92* (Paris: OECD, 1992), p. 79.

5 Stelios Loizides and Michael Grant, *Barriers to Interprovincial Trade: Implications for Business* (Ottawa; Conference Board of Canada, September 1992) p. 3.

monitored by both federal and provincial inspectors at times producing differing views on the same circumstance and, (d) conduct tests for pollution to satisfy the varying federal and provincial specifications."[6]

30. The costs of regulatory duplication and regulatory barriers to internal trade are hard to calculate with precision. They consist of increased administration and compliance costs, trade diversion (diverting production away from the most efficient source), higher operating costs owing to smaller scale of production, and reduced investment owing to lengthy approval requirements and increased uncertainty. Their aggregate effect is a less productive and less competitive economy overall. Beyond the dollar costs of internal barriers, however, it appears to us that there is something seriously rotten in the state of our Dominion when more barriers exist between provinces than between countries in regional trading blocks and when Canadian citizens and corporations often find it more difficult to operate across provincial than across national boundaries.

F. INADEQUATE LEGISLATIVE OVERVIEW

31. Under our system of government, Parliament is supreme, subject to limits imposed by the Constitution. In concrete terms, this implies that the Executive ("the government") cannot raise taxes that Parliament has not sanctioned, spend money that Parliament has not appropriated, or apply laws that Parliament has not approved. Regulations promulgated by government departments or agencies have the force of law just as much as primary legislation does. They can be promulgated lawfully only if appropriate authority has been delegated under a statute that Parliament has passed. However, when the delegated authority is broad and use of that authority is not adequately supervised by Parliament, the implied Parliamentary control is absent and the supremacy of Parliament is undermined. There is widespread concern, well-merited in our view, that Parliament has lost control of the regulatory process.

32. We are not so naive as to believe that Parliament can deal with every trifle or detail of public intervention. The demands of a modern society are too complex and the time of legislators too limited for that. Inevitably, a good many of the rules that govern us must be made by the government and government officials. But this does not imply that Parliament can issue blank cheques to the Executive and then fail even to review what use is made of those cheques. Yet this is largely the situation today. Writing over a decade ago, the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments (SJC) noted that "delegated legislation is now the ordinary and indispensable way of making the bulk of the non-common law of the land. It is beyond question that subordinate legislation is not confined to detail and more often than not embodies and effects policy."[7] In the years since the SJC reported, the tendency to enact "framework" or "shell" legislation, leaving not only details but substantive provisions and policy to regulations, has increased. With parliamentary reforms introduced in the mid-1980s, particularly those relating to the committee system, Parliament's ability to scrutinize the executive's use of delegated legislative authority has also increased. Unfortunately, to date, parliamentary scrutiny of regulations—with the notable exception of the SJC review, which however is confined to the legal probity of regulations and not their substantive merits—is all but absent: the task is normally dull and difficult, and the incentive to undertake it weak or non-existent. The Executive's formal accountability to Parliament for regulation making therefore amounts, in practice, to a dead letter.

---

6 Inco, *Submission to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness* (October, 1992), p. 5.

7 Parliament, Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, *Fourth Report,* 1st Session, 32nd Parliament, July 17, 1980, p. 6.

33. The issues set out above are discussed further in Chapters 4 to 8 of this report, where we also make recommendations for responding to them. Chapter 2 of the report provides a brief review of the evolution of the regulatory process over the past two decades. Chapter 3 explores "competitiveness" and how regulation may affect it. This chapter also identifies ways of regulating more efficiently. The final chapter (Chapter 9) surveys the regulatory reviews undertaken by the departments of Agriculture, Consumer and Corporate Affairs, and Transport.

CHAPTER 2

Changes to the Federal Regulatory Process, 1972 to 1992

A. INTRODUCTION

1. This chapter briefly describes the major changes made to the federal regulatory process since the early 1970s. Most of these changes occurred during the past decade and in particular since 1986. The changes made between 1972 and 1983 are described in section B. Those made between 1984 and 1992 are described in section C. Section D briefly describes the regulatory process as it exists today. Figures 2-1 and 2-2 at the end of the chapter provide a summary of the reforms to the federal regulatory process from 1972 to date.

B. CHANGES TO THE REGULATORY PROCESS, 1972 TO 1983

1. Standing Joint Committee on Regulations (SJC)

2. The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments was established in 1972 and first met for business the following year. Standing committees charged with the scrutiny of regulations already existed in a number of Commonwealth Parliaments. In 1969, the House of Commons Special Committee on Statutory Instruments recommended that such a committee also be established in Canada. The committee was authorized to review all regulations after they have been made and registered. Consistent with the recommendations of the Special Committee on Statutory Instruments, this review was confined to ensuring that the regulations are authorized by legislation, do not tresspass unduly on personal rights and liberties, and do not contain material that should be dealt with by Parliament in a statute.

3. In 1988, the name of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments was changed to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, its current name.

2. Periodic Evaluation of Regulatory Programs

4. Under Treasury Board Circular 1977-47 (September 30, 1977), "Evaluation of Programs by Departments and Agencies," both departments and agencies of the federal government were required to "periodically review their programs to evaluate their effectiveness in meeting their objectives and the efficiency with which they are being administered." Deputies were made responsible to ensure that all programs are periodically evaluated, that the results of the evaluations are communicated to the deputy as well as other levels of management, and that the evaluation reports are objective. The Circular specified that all programs are to be evaluated at least once every three to five years. In 1978, the newly created Office of the Comptroller General (OCG) was given the responsibility of overseeing the evaluation of all government programs including regulatory programs.

5. The Program Evaluation Branch of OCG was "to provide Ministers with information on the status of the program evaluation function in departments and agencies and on the quality of individual program evaluations."[1] The responsibilities of the OCG were to (a) develop and promulgate policy and guidelines on program evaluation; (b) develop and maintain a close working relationship with, and advise and assist, departments and agencies; and (c) comment upon the program evaluation function in departments and agencies and the resulting evaluation documents and reports. As the Standing Senate Committee on National Finance (1992, p. 46:13) pointed out over a decade later, "clearly, the powers given to the OCG to enforce program evaluation standards were quite limited." It must be emphasized that, from the beginning, program evaluations were seen by the departments and the Treasury Board as a tool for the senior management of departments and agencies to improve the performance of programs in reallocating resources and reporting on departmental performance. The process was never intended to provide independent evaluations of government programs that would be publicly reported.

6. The implementation of the policy of evaluating regulatory programs was slow. In 1981 the OCG completed its document setting out its principles and guidelines for program evaluation. However, it was not until March 1985 that the OCG published a draft of the guide, *Evaluating Regulatory Programs*. Between 1977 and 1984 only seven regulatory programs were evaluated. This prompted the Office of Privatization and Regulatory Affairs in 1987 to take steps to try to ensure that more regulatory programs were evaluated in a timely fashion.

3. Socio-Economic Impact Analysis

7. The Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) requirement was announced by the President of the Treasury Board and the Minister of Consumer and Corporate Affairs on December 14, 1977, and came into effect on August 1, 1978. The SEIA provisions applied to all major new regulations in the areas of health, safety and fairness (HSF). The Treasury Board Secretariat's *Administrative Policy Manual* required that departments and agencies[2] (a) identify new major HSF regulations, (b) prepare the SEIA, and (c) pre-publish the terms of the legal authority for, and the purpose of, these regulations as well as a summary of the results of the SEIAs, in Part I of the *Canada Gazette* at least 60 days before their promulgation. Further, the departments and agencies were required to make the complete analyses publicly available, and to respond to comments from non-government groups.

8. The objectives of the SEIA provisions were as follows:

- to promote a more thorough and systematic analysis of the socio-economic impact of new health, safety, fairness and environmental protection regulations in order to improve the allocation of resources and the information available to the decision process on other socio-economic factors (i.e., effects on the distribution of income, regional balance, technological progress, market structure, balance of payments, output, employment, or inflation)

- to ensure uniformity (a) among departments and agencies currently administering statutes which confer the power to make regulations in the HSF area, and (b) in the methodologies and assumptions used to perform such analyses

---

1 Treasury Board Secretariat, *Guide on the Program Evaluation Function* (Ottawa: Treasury Board, Office of the Comptroller General, 1981), p. 77. The Guide identified four main issues to be addressed in each evaluation: the program rationale (whether the program makes sense); impacts and effects (intended and unintended); achievement of objectives; and alternatives: are there better (more cost-effective) ways of achieving the objectives and intended effects (*ibid.*, p. 7).

2 The policy applied to the following departments and agencies: Agriculture Canada, Consumer and Corporate Affairs Canada, Energy, Mines and Resources, Environment Canada, Fisheries and Oceans, Health and Welfare Canada, Indian and Northern Affairs, Labour Canada, Transport Canada, the Atomic Energy Control Board, the Canadian Transport Commission, and the National Energy Board.

- to provide an opportunity for increased public participation in the regulation making process

9. Two important limitations on the scope of SEIA should be noted. First, it expressly excluded all cases of direct regulation, i.e., price and entry control regulation. Yet such regulation applied to over one-quarter of Gross Domestic Product. Secondly, only major regulations were included, that is, those where the social costs were estimated to exceed $10 million in one year (although the threshold was somewhat more complicated than this).

10. The SEIA requirement remained in place until the fall of 1986 when it was replaced by the Regulatory Impact Analysis Statement (see section C.6 below). During that period at least 19 SEIAs were produced,[3] a number which seems to be small relative to the number of new regulations during the period.

4. Office of the Coordinator, Regulatory Reform

11. Established in December 1979 within Treasury Board, the Office of the Coordinator, Regulatory Reform (OCRR) was the first entity within the federal government whose primary mandate was regulatory reform. It had two principal objectives: to improve public administration through reforms to the regulatory process, and to reduce the regulatory burden on the Canadian economy. The total staff of OCRR consisted of only about ten persons.

5. Regulatory Agenda

12. In May of 1983, the federal government published the first regulatory agenda, a document giving early notice of proposed major changes in federal regulatory activities. The regulatory agenda was to be published twice annually, in May and November. The Agendas were designed to implement the policy of the federal government "to provide the earliest possible notice of proposed or contemplated regulatory initiatives" for the purpose of fostering "constructive consultation" so as to produce "improved and less onerous regulation."[4] However, they were "not intended to provide detailed information on any particular initiative." Rather, readers were to be given enough information so that they could decide whether or not they wished to learn more or become involved in the consultative process. OCRR emphasized that the Agendas were "not promises of action or promises to enact legislation." They were information documents only.

13. When the fourth edition of the Agenda was published in December 1984, the President of the Treasury Board said that it might be the last, as the federal government wanted to assess the value of the program, which was said to cost about $200,000 per year. The program had been set up as a two-year experiment. The Progressive Conservatives under Brian Mulroney retained the idea of a regulatory agenda, but changed it slightly into the form of an annual Federal Regulatory Plan—see section C.5 below.

C. CHANGE TO THE REGULATORY PROCESS 1984-1992

1. Background

14. Regulatory reform, in a broad sense, was part of the present government's economic agenda from the time it came to office in September 1984. It was one of the themes in the Minister of Finance's *Agenda for Economic Renewal* issued in November 1984. The *Agenda* stated that government had

---

[3] W.T. Stanbury, *Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992*, Paper prepared for the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness (Ottawa, December 1992), Appendix 2.

[4] Office of the Coordinator, Regulatory Reform, *Regulatory Agenda*, Supplement to the *Canada Gazette*, Part I, May 31, 1983.

grown too large: "It intrudes too much in the marketplace and inhibits or distorts the entrepreneurial process. Some industries are over-regulated. Some are over-protected, not just from imports but also from domestic competition." The *Agenda* set the tone for the themes in the government's Regulatory Reform Strategy announced in February 1986, when it noted that reform would include more and better regulation in areas where there were notable gaps in federal regulation.

15. The government's view of regulatory reform can be seen in the words of the Minister responsible for Privatization and Regulatory Affairs, Don Mazankowski. He stated that "regulatory reform is not an ideological end in itself." Rather it was one of a number of policies designed "to promote the creation of new wealth and new employment opportunities."[5] He implicitly defined regulatory reform as simply part of the "ongoing requirements of good government." In his view, reform consisted of "weeding out ineffective programs and procedures and introducing improvements to keep in tune with the times."

2. Regulatory Reform Strategy

16. On February 13, 1986, Deputy Prime Minister Erik Nielsen announced the first elements of the government's Regulatory Reform Strategy "as a contribution to economic growth and job creation by improving the management of government, by removing obstacles to growth and by encouraging private initiative." These elements included the following:

- The appointment of a Minister for Regulatory Affairs
- The first ever federal regulatory policy based, like the Commandments, on 10 principles designed to help the government "regulate smarter"
- The Citizen's Code of Regulatory Fairness, "15 ground rules on how the government wants the public to be treated by federal regulators" (announced March 6, 1986). (see **Appendix III.**)
- The Regulatory Program Improvement Package comprised of 43 specific reform initiatives affecting regulatory programs in 16 federal departments and seven agencies

17. On March 6, 1986, the government announced another series of initiatives to reform the regulatory process. These were outlined in its Regulatory Process Action Plan which came into effect on September 1, 1986.

3. Guiding Principles

18. A review of the *Guiding Principles of Federal Regulatory Policy* indicates the following themes. The government wants to regulate "smarter," not necessarily less. The government wants to rely on the role of the marketplace and on entrepreneurial spirit to generate economic growth. The government's intention is to "limit, as much as possible, the overall rate of growth and proliferation of new regulation" by increased emphasis on economic efficiency. Priority is to be given to reforming ineffective or economically counter-productive regulation, but there will be "no... wholesale deregulation," and possibly "even intensified regulation where public protection demands it." Benefits and costs will be measured so as "to ensure that benefits clearly exceed costs before proceeding with new regulatory proposals." There is to be greater control over regulation by elected

---

[5] Office of Privatization and Regulatory Affairs, *Regulatory Reform: Making it Work* (Ottawa, 1988), p. 1.

representatives, "increased public access and participation in the regulatory process," and increased cooperation with the provinces to reduce the overall burden of regulation. Emphasis is placed on streamlining of the regulatory system to reduce costs, uncertainties, and delays.

4. Regulatory Process Action Plan

19. The new Regulatory Affairs Branch (RAB) of the Office of Privatization and Regulatory Affairs (OPRA)[6] issued a regulatory process action plan effective September 1, 1986. It had two predominant thrusts: the catalyst function, which "encourages and stimulates the streamlining of regulation, with the objective of reducing government intervention," and the challenge function, designed to "ensure that no new regulations or... amendments are approved without a full assessment of their impact on society."[7] There were five elements in the action plan:

- **Planning:** All departments or agencies (that recommend statutory orders to the Cabinet or have a Minister with the authority to enact regulatory instruments) must submit an annual regulatory plan to the Cabinet.

- **Impact Analysis:** All departments and agencies are required to prepare a Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) for each regulatory proposal submitted to Ministers for approval and "pre-published" in the *Canada Gazette* to solicit comments from the public.

- **Public Consultation and Information:** All departments and agencies are required to adhere to a consultation process including early notice, pre-publishing of all proposed regulations and amendments, and republishing new regulations as amended.

- **Regulatory Review and Evaluation:** This provision requires the review of all regulatory statutes over a ten-year cycle by parliamentary committees; a review of all regulations over a seven-year period by a committee of Cabinet; and evaluation of all regulatory programs for efficiency and effectiveness at least once every seven years.

- **Strengthening the Role of Parliament:** This is to be done by ensuring that all statutory instruments are within the scope of the *Statutory Instruments Act*.

5. Annual Regulatory Plan

20. The new annual *Federal Regulatory Plan* (which replaced the twice-yearly Regulatory Agendas) was held to be related to the *Citizens' Code of Regulatory Fairness* "to provide adequate early notice of possible regulatory initiatives" so that they have an opportunity to "participate by communicating comments to the indicated contact officials." The Plan indicates the department's proposed regulatory initiatives for the following year, including (1) statutes and policies with regulatory implications; (2) regulations as defined in the *Statutory Instruments Act*, which are made either by the Minister responsible, or by the Governor-in-Council; and (3) other policy actions that have the effect of regulating Canadian society or the economy. Initiatives are categorized as major,

---

[6] OCRR (in the Treasury Board Secretariat), which was established by the Clark Government in December 1979, was replaced by OPRA on March 6, 1986. Then in August, RAB was established. The Ministerial Task Force on Program Review (the Nielsen Task Force) had recommended that OCRR be terminated, as it had met most of the objectives specified by Cabinet in November 1980. The Task Force recommended that a new Department of Regulatory Affairs be created to integrate the functions of several units dealing with regulatory activities.

[7] Office of Privatization and Regulatory Affairs, *Regulatory Reform Strategy* (Ottawa, March 1986), p. 22.

minor, or routine based on their "importance in meeting departmental objectives and their overall impact." Each initiative is described under the following headings: Title of Proposal, Description, Statutory Authority, Anticipated Impact, Anticipated Date of Final Notice, and Contact Person.

21. The first annual *Federal Regulatory Plan* was issued late in 1986 for the calendar year 1987.

6. Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS)

22. The RIAS is "designed to provide a framework for the consideration and management of regulatory initiatives in departments and agencies" for both Ministers and the public. According to the Regulatory Affairs Branch (RAB), "the degree of analysis and description in a RIAS varies in proportion to the significance and likely impact of the regulatory proposal." Moreover, "the content of the RIAS is the responsibility of the department or agency sponsoring the regulation." The role of the Regulatory Affairs Branch is to provide both a service and a challenge function to ensure the government regulatory policy is carried out.

23. The elements of the RIAS are as follows:

- **Description:** This section explains why the proposal is being made, what is being proposed, and how it will be accomplished.

- **Alternatives Considered:** These may include the status quo, and such other governing instruments as taxation, direct expenditure, consensus standards, and marketable permits. The reasons the alternatives to regulations were rejected should be given.

- **Consistency with Regulatory Policy and Citizen's Code of Regulatory Fairness:** This must be substantiated.

- **Anticipated Impact:** The key points specified by RAB are the following:

  - A cost-benefit analysis is to be done for new regulations expected to have a major impact. (Each department decides what constitutes a major impact.)

  - A minor impact is defined as "where marginal cost implications are likely for one or two sectors of the economy and there is no threat to any segment of the population or to firm viability."

  - The distributional effects on industry, government, labour, consumers and the public at large are to be described.

  - Costs and benefits are to be described separately.

  - Other impacts which may be of interest to ministers or the public should be described.

  - Where full or partial cost recovery is contemplated, the method should be described.

  - The degree of sophistication and extensiveness of the analysis should be proportionate to the significance of the regulation and its potential impact.

- **Compliance:** The department or agency is to explain the strategy being adopted to ensure compliance and describe the enforcement mechanism in place or anticipated.

- **Contact Person:** The name of the person who can be contracted either by RAB or by other interested parties, for additional information should be provided.

- **Paper-burden and Small Business Impact:** Departments and agencies are to focus on changes in amount of paperwork and distinctive effects on small business.

- **Consultation:** The department or agency is to provide a summary of the interdepartmental, intergovernmental, and private-sector consultation that has taken place. Consultation should be conducted in the early stages of development before specific courses of action have been determined.

7. Efforts to Improve the Operations of PCOJ

24. On behalf of the Clerk of the Privy Council,[8] officials in the Privy Council section of the Department of Justice (PCOJ) review all proposed regulations to ensure that they: (a) are authorized under enabling legislation, (b) conform to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, (c) do not constitute unusual or unexpected use of enabling authority, and (d) meet established style and drafting standards.

25. PCOJ's volume of work has expanded significantly over the past decade owing to an increased tendency, beginning with energy legislation in the early 1980s, to enact "framework legislation," leaving substantive provisions to be set out by regulations. The new regulations often directly affect the rights, duties, and obligations of citizens. This contrasts with the more traditional approach, under which only technical standards and details tended to be left to regulations.

26. A Cabinet directive in 1986 set a target of three months as the average turn around time for examination of proposed regulations by PCOJ. PCOJ has consistently met this target. However, this average refers to "active files" only. In the process of examination, PCOJ must often go back to a client department with questions on a file. If the department does not respond within 30 days, the file is deemed to be "inactive" by PCOJ.

27. PCOJ indicates that it has made the following improvements in its operations. First, a PCOJ drafting manual and an editing manual were developed and distributed in 1988 to assist support staff in client departments and the Departmental Legal Services Unit (Department of Justice). Second, since 1987, PCOJ has adopted the practice of assigning teams of experienced lawyers to work exclusively on a major project until it is completed. The practice is followed in cases where sets of new regulations demand intensive effort to complete, and might tie up the regular flow of regulations if examined as part of normal process. Assignments average three to six months. Other lawyers are hired to cope with normal flow in the meantime. The FTA, GST, bankruptcy, and pension reform are illustrations of projects where this approach has been used.

28. Third, more recently, PCOJ agreed to assign lawyers to Environment Canada to help the Department draft regulations and to improve the Department's capacity to draft and process regulations. This is a two-year pilot project. A similar project was expected to begin in late 1992 with Transport Canada for air transport regulations. The resources for these satellite teams are contributed by the client departments. While PCOJ is obviously willing to experiment with satellite teams to test their effectiveness, it is reluctant to generalize the practice to all major regulatory departments. An obvious concern is that a satellite system might dilute PCOJ's control and compromise the style,

---

[8] Under S.3 of the *Statutory Instruments Act*, the Clerk of the Privy Council must certify that proposed regulations (and other forms of subordinate legislation) are correct in form and constitutionally valid.

consistency and drafting standards that centralized examination designed to achieve. Further, a satellite system may also be impractical, given the limited number of skilled legislative counsel, editors and revisers available, and may not result in the most efficient use of these limited resources.

29. Fourth, PCOJ and RAD, in response to a recommendation by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, have instituted a policy of amending regulations emanating from several statutes by means of a single departmental omnibus regulation. The first such omnibus regulation was made in October of 1992. The regulations involve non-controversial or technical housekeeping amendments that would not otherwise be made.

30. Fifth, PCOJ initiated the *Online Access to Regulations and Statutes (OARS)* project in 1988. Its object is to develop a comprehensive on-line data base of current federal regulations and statutes, providing for electronic access to consolidated, up-to-date versions of all federal regulations and statutes. The project will also automate PCOJ functions and connect PCOJ with government departments, making possible the electronic transmission of documents within the federal government. The project should be operational by December 1993.

8. Recent Organizational Changes

31. In the Minister of Finance's February 1991 Budget Speech, the Office of Privatization and Regulatory Affairs (OPRA) was dissolved and the Regulatory Affairs function was moved into the Treasury Board Secretariat.[9] The central review of new regulations and preparation of an annual Regulatory Plan were continued. In May, some changes were made to the regulation-making process.

32. First, the briefing side and concern for the "fit" of regulatory initiatives with the government's larger agenda moved into the Privy Council Office from OPRA. The policy management function and responsibility for the overall regulatory process were retained by the Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat.

33. Second, since May 1991 the Minister proposing a new regulation must sign the RIAS as well as the draft regulations, in an effort to make Ministers more accountable for the analysis. Previously, the RIAS was negotiated between relatively junior officials in the department proposing the regulations and the Regulatory Affairs Branch (RAB) in OPRA. The documents were not signed, simply "blue stamped" indicating RAB approval.

34. Third, Ministers themselves now decide whether or not to pre-publish Ministerial regulations using the criteria set down by the Treasury Board. All regulations going to the Governor-in-Council however require the approval of the Special Committee of Council to avoid pre-publication. The Minister's signature means that he is recommending the proposed regulations to the Special Committee of Council (a Sub-committee of the full Cabinet, currently comprised of 12 Ministers and chaired by the Government House Leader) will make regulations into law.

9. Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJC) and the Power of Disallowance

35. In 1986, the Standing Orders of the House of Commons were amended to incorporate a negative resolution procedure. The procedure is initiated by the SJC. Where the Committee considers that a regulation should be annulled, it can make a report to the House containing a resolution to the

---

[9] The Privatization Branch was moved to the Department of Finance, which also houses the Crown Corporations Directorate (established in 1984), which advises both the Treasury Board and the Minister of Finance on the federal government's corporate holdings.

effect that that particular regulation be revoked. Unless the House considers the report and votes against it, the House is deemed to have concurred with the resolution contained in the Report at the end of 15 sitting days after the motion for concurrence with the report is placed in the Order Paper. The resolution is then treated as an order of the House that the regulation be revoked.

36. The disallowance power has been invoked four times since its introduction in 1986. The most recent occasion (the relevant report being tabled on November 19, 1992) dealt with regulations prohibiting demonstrations and the distribution of documents within 50 metres of an entrance to a parliamentary building.

D. HOW WE REGULATE TODAY[10]

37. In legal terms, regulation may be effected through a statute enacted by Parliament or a statutory instrument issued pursuant to a statute. In this section, we describe the process dealing only with the latter of these two forms, which is less well-known and also accounts for the vast majority of regulations in force and of new regulations made each year.

1. Legal Requirements

38. The basic legal process the government must follow in developing regulations is set out by the *Statutory Instruments Act*. The Act requires that:

- The Privy Council Section of the Department of Justice must examine proposed regulations to assess their legality.
- Regulations must be registered with the Registrar of Statutory Instruments within seven days of being approved.
- The government must publish its regulations in the *Canada Gazette*, Part II, within 23 days of registration.
- Regulations become law as soon as they have been registered. They can be enforced only after they have been published in the *Canada Gazette*, Part II, or, if they are exempted from publication, after the government has notified those whom the regulations will affect.

2. Administrative Process

Policy Objectives

39. As noted above, in 1986 the government introduced a new regulatory process. The principles underlying that process were set out in the Citizen's Code of Regulatory Fairness and the Guiding Principles of Regulatory Policy. The latter were revised and re-issued in February 1992 (see Appendix II). The Code and Policy set requirements that departments must meet in the conduct of their regulatory activities. Key requirements are the following:

- Regulate only when government intervention is justified and regulation is the best instrument.

---

[10] Adapted from Treasury Board Secretariat, *How Regulators Regulate* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1992). See also Appendix I.

- Ensure that the regulatory method chosen maximizes net benefits.
- Establish a framework and allocate the resources necessary to implement regulatory programs.
- Provide for an open regulatory process, including opportunity for the public to participate in regulation making and clear communication of regulatory requirements.
- Establish clear accountability of officials for regulatory actions.

Administering the Process

40. In February 1991, the government designated the President of the Treasury Board of Canada as Minister responsible for Regulatory Affairs.

41. The Regulatory Affairs Directorate (RAD) of the Treasury Board Secretariat (TBS) is responsible for ensuring that departments and agencies follow the government's regulatory policy. The Directorate monitors regulatory proposals from departments and agencies for consistency with policy, and tries to help them develop the best possible regulations or devise altervatives that meet the same objectives.

42. RAD is also responsible for the publication of the *Federal Regulatory Plan*, issued each December and containing regulatory initiatives for the coming year.

The Approval Process[11]

43. (a) **Consultation**: The process of making regulation begins with the decision to regulate. At this point—ideally, even sooner, at the problem-identification stage—the department involved must provide notice and consult with affected parties. One form of early notice of a regulatory proposal is through inclusion of the proposal in the annual Federal Regulatory Plan published by Treasury Board Secretariat each December. A notice of intent to regulate may also be published in the *Canada Gazette*, Part I. In addition, departments may use newsletters, press releases, electronic bulletin boards, consultative committees, and other mechanisms for reaching the public.

44. (b) **Drafting the Regulation:** The department that originates the regulation is responsible for drafting it. The originating department also drafts a Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS), which explains the purpose for the proposed regulation, the alternatives considered, and the expected effects. It also summarizes the results of consultations with interested parties and outlines the department's responses to concerns raised.

45. (c) **Submission:** The deputy minister of the originating department sends the proposed regulation and supporting documentation to the head of the Privy Council Section of the Department of Justice (PCOJ). A copy is also sent to the Regulatory Affairs Directorate of the Treasury Board Secretariat (RAD) and the Privy Council Office.

46. (d) **Review by Central Agencies:** RAD reviews all proposals to ensure compliance with the government's regulatory policy. The Privy Council Office review proposals to ensure that they meet with broader government policies. PCOJ examines regulations to ensure that then have a proper legal basis.

---

[11] A regulation may fall into one of three categories: Governor-in-Council (GIC) regulations, Ministerial Regulations (regulations that a Minister is authorized to make under an Act), and GIC or Ministerial Regulations that directly affect the government's spending. The process described here deals only with the first category of regulations, which accounts for the vast majority of the total.

47. (e) **Ministerial Approval:** The sponsoring department's Minister approves the regulation and supporting documentation and submits both to the Privy Council Office (Order-in-Council Section) for consideration by the Special Committee of Council.

48. The information available to Ministers in making decisions on proposed regulations includes at least the RIAS and a communications plan.

49. (f) **Pre-publication:** The regulation and the RIAS are then pre-published in draft form in the *Canada Gazette*, Part 1, to permit further consultation with the public.

50. (g) **Final Submission:** After pre-publication, the sponsoring department's minister submits the final regulation and the RIAS to the Privy Council Office for final approval by the Special Committee of Council.

51. If the Special Committee approves it, the regulation is registered.

52. (h) **Registration and Publication:** Both the regulation and the RIAS are published in the *Canada Gazette*, Part II.

53. (i) **Parliamentary Review:** Finally, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations reviews all regulations. It can recommend changes to the government, report to Parliament on problems with regulations that members of the Committee have discovered, or propose to Parliament that a regulation be overturned.

Figure 2-1

SUMMARY OF REFORMS OF THE FEDERAL REGULATORY PROCESS, 1972-1992

1. **Liberal Government of Pierre Trudeau 1972—June 1979**

   (a) Creation of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments
   1972

   (b) Periodic Evaluation of Regulatory Programs (every 3-5 years)
   September 1977

   (c) Socio-Economic Impact Analysis (of new major health, safety
   Aug. 1, 1978 (to Aug. 1986)
   and fairness regulations)

2. Progressive Conservative Government of Joe Clark, June 1979 to March 1980

   (a) Institutional Changes: Office of the Coordinator, Regulatory Reform
   Dec. 1979 (to March 1986)

3. Liberal Government of Pierre Trudeau, March 1980 to September 1984

   (a) Regulatory Agenda (twice annually)
   May 1983 (to Dec. 1986)

4. Progressive Conservative Government of Brian Mulroney, September 1984 to April 1992

   (a) Guiding Principles of Federal Regulatory Policy
   February 1986[5]

   (b) Citizens' Code of Regulatory Fairness
   March 1986[5]

   (c) Regulatory Program Improvement Package (46 reform initiatives)
   March 1986[5]

   (d) Public Consultation Mechanisms - prepublication of draft RIAS
   March 1986[5]
   in Part I of the *Canada Gazette* to solicit comments

   (e) Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS)
   September 1986[5]

   (f) Periodic Evaluation of Regulations, Statutes and Regulatory Programs
   - Regulatory statutes to be reviewed over a 10-year cycle by Parliamentary Committees
     March 1986[5]
   - Regulatory programs to be evaluated at least every 7 years
     March 1986[5]
   - Regulatory programs to be reviewed every 7 years
     November 1987[5]

(g) Disallowance of Regulations by Negative Resolution[4] of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations 1986[5]

(h) Regulatory Plan (annual) December 1987[5]

(i) Improvements in the process of legal review by PCOJ 1986-1988

(j) Institutional Changes

- Regulatory Affairs Secretariat in PCO for the Cabinet Committee on Privatization, Regulatory Affairs and Operations March 1986 to Aug. 1986
- Regulatory Affairs Branch (in OPRA)[2] Sept. 1986 to Feb. 1991
- Regulatory Affairs Directorate (in Treasury Board)[3] February 1991 - to date

---

1. Minister of State (Treasury Board) given responsibility for regulatory reform in 1979 by the Conservative government; President of the Treasury Board was given this task in 1980 by Liberal government.

2. Minister of Regulatory Affairs appointed in February 1986 (who was also President of the Privy Council and Government House Leader).

3. In February 1991, RAB became the Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat; the Minister responsible for Regulatory Affairs became the President of the Treasury Board.

4. The resolution is prepared by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

5. This reform was in place as of November 1992.

Source: See the detailed description in W.T. Stanbury (1992, Ch. 3, 4).

Figure 2-2

CLASSIFYING EFFORTS TO REFORM THE FEDERAL REGULATORY PROCESS, 1972-1992

1. Efforts to Improve Proposed Regulations Before They are Made into Law

- SEIA requirement for major new HSF regulations (beginning in August 1978)
- "Guiding Principles of Federal Regulatory Policy" (1986)
- "Citizen's Code of Regulatory Fairness" (1986)
- Regulatory Agenda—twice per year (beginning in May 1983)
- Regulatory Plan, annual (beginning in late 1986)
- Regulatory Impact Analysis Statement requirement for new regulations (1986)
    - advance consultation
    - examination of alternatives
    - anticipated impact, notably cost-benefit analysis
    - compliance strategy
    - pre-publication of draft regulations for notice and comment

2. Efforts to Improve Existing Regulatory Programs or Regulations

- Periodic evaluation of all regulatory programs
    - originally every 3 to 5 years (1977)
    - cycle set at 7 years (1986)
    - period left up to the deputy head (1991)
- Periodic review of regulatory statutes every 10 years by parliamentary committees (1986)
- Review of recently enacted regulations by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (established in 1972)
    - primary focus is on form and legality
    - Committee given the authority to introduce a negative resolution to the House to disallow regulations (1986)

Source: grouped from **Table 2-1.**

CHAPTER 3

Regulation and Competitiveness

A. THE CONCERN WITH NATIONAL COMPETITIVENESS

1. The concern with national competitiveness is of relatively recent origin. The source of this concern differs from country to country. In the United States, it is the result of a large and persistent balance of payments deficit and a deficit in bilateral trade with Japan.

2. In other OECD countries, the concern with competitiveness is a consequence of the liberalization of international restrictions on trade and capital movements. It is becoming increasingly difficult for governments to protect domestic firms from international competition. While protectionism can hardly be said to have disappeared, governments are coming to the realization that the appropriate response for industries threatened by international competition is to adjust, either by becoming competitive or by shifting resources into activities in which they are potentially competitive. Moreover, it is now understood that the process of adapting to changing circumstances involves more than the firms or industries threatened with a loss of business. It involves a complex set of mutually reinforcing institutional linkages among educational institutions, research organizations, customers and suppliers, as well as a responsive public policy environment.

3. In essence, to focus on competitiveness is to focus on the fundamental determinants of economic growth. This focus implies a recognition that unsatisfactory national economic performance can not be remedied simply by more government spending.

B. DEFINING NATIONAL COMPETITIVENESS

4. There are many definitions of competitiveness. Most define competitiveness as involving a number of factors. Definitions differ from each other with respect to the factors they emphasize. Broadly speaking, there are two alternatives. One is to emphasize trade performance. The other is to emphasize productivity performance.

5. The trade-oriented approach defines good competitive performance to include a current account surplus, constant or increasing world market shares, and a shift in export composition over time towards higher value-added or high-technology products.[1] For example, in its current review of the impact of its regulations on Canadian competitiveness, the federal Department of Agriculture defines competitiveness as "the sustained ability to profitably gain and maintain market share".

6. The productivity and productivity growth-oriented approach proceeds from the assumption that the ultimate goal of national governments is to maximize per-capita wealth, that is, the incomes of present and future residents. Higher productivity necessarily implies higher per-capita income. Michael Porter, perhaps the leading student of competitiveness, adopts the productivity approach:

---

[1] See for example, B. Scott and G. Lodge, *U.S. Competitiveness in the World Economy* (Boston: Harvard University Press, 1985); and J. D'Cruz and J. Fleck, *Canada Can Compete!* (Montreal: Institute for Research and Public Policy, 1985).

> The only meaningful concept of competitiveness at the national level is national productivity. A rising living standard depends on the capacity of a nation's firms to achieve high levels of productivity and to increase productivity over time. . .. Sustained productivity growth requires that an economy continually upgrade itself. A nation's firms must relentlessly improve productivity in existing industries by raising product quality, adding desirable features, improving product technology or boosting production efficiency. . .. A nation's firms must also develop the capabilities required to compete in more and more sophisticated industry segments where productivity is generally higher. At the same time, an upgrading economy is one which has the capability of competing successfully in entirely new and sophisticated industries.[2]

7. Some definitions of competitiveness attempt to give equal weight to trade and productivity. For example, The President's Commission on Industrial Competitiveness defines productivity as follows:

> The degree to which a nation can, under free and fair market conditions, produce goods and services that meet the test of international markets while simultaneously maintaining and expanding the real incomes of its citizens.[3]

8. In its recent survey of the Canadian economy (OECD, 1992), the OECD adopts this definition with qualifications. According to the OECD:

> . . .the notion of competitiveness has both short-term and long-term aspects. The short-term aspect concerns the ability to meet the test of international markets. A nation can have difficulty meeting this test if its unit production costs become higher than those of other nations. This kind of loss of competitiveness occurs when increases in wages and other costs are not compensated for by productivity growth. The long-term aspect of the definition . . . concerns real income per-capita. A nation is considered to be competitive if, relative to other countries, it maintains or expands the real income of its citizens.[4]

9. The OECD study then goes on to focus virtually all of its attention on productivity growth, noting that ". . .the long-term competitiveness of a nation essentially depends on its ability to improve the level of labour productivity relative to that in other countries and, to a lesser extent on the proportion of the population working."[5]

10. The Economic Council of Canada (1992) takes a similar approach, arguing that measures of trade performance are relevant to national economic well-being only insofar as they affect productivity:

> . . .rising export shares or an improved trade balance are appropriate measures of competitiveness only if they are associated with increased productivity and real income growth. Thus a nation's productivity growth, relative to that of its major competitors, is the critical factor in determining its long-term ability to compete in global markets.[6]

11. While public and political concern over competitiveness is frequently motivated by the perceived threat of job losses due to imports or loss of export markets, national prosperity is ultimately a question of productivity. Trade performance is not an end in itself. It is important only insofar as it

---

2 M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York, The Free Press, 1990), pp. 6-7.

3 Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America: First Annual Report to the President and Congress* (Washington, 1992).

4 OECD, *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy*, (Paris, 1992), p. 52.

5 *Ibid.*

6 Economic Council of Canada, *Pulling Together: Productivity, Innovation and Trade* (Ottawa, 1992), p. 7.

relates to productivity and there is no necessary connection between the two. The causes of, and remedies for, balance of payments problems are distinctly different from the causes of, and remedies for, productivity problems.

12. Recent, comprehensive statistical studies have found that international differences in productivity growth rates are a function of per-capita income levels (poorer countries grow faster, implying convergence of income levels) and the ratio of investment to GDP. Given these two variables, there is no relationship between trade balances and productivity growth rates.[7]

13. There are a number of reasons to expect trade balances and productivity growth rates to be unrelated. First, trade is based on comparative rather than absolute advantage. The most productive nation can increase its income by importing the goods and services in which it is relatively less productive. The least productive nation can increase its income by exporting the products in which it is relatively more productive.

14. Second, national balances of payments do just that. They balance. This has the important implication that a current account deficit may be a consequence of a capital account surplus, that is, of a net capital inflow. A net capital inflow occurs if domestic savings are insufficient to finance either domestic investment or the government deficit, or both.

15. Thus, a country with especially good investment opportunities (for example, the United States in the 19th century, Canada in the first half of the 20th century) may have a current account deficit and its export and import competing industries will appear to be performing poorly.

16. Similarly, countries with large government deficits may also have net capital inflows and corresponding current account deficits. In essence, the current account deficit is simply the excess of the goods and services used by the government over that which can be drawn from taxpayers and savings. There is, for example, a considerable body of opinion to the effect that the United States current account deficit is a consequence of its federal government budget deficit and that only a decrease in the budget deficit or an increase in domestic savings can reduce the current account deficit.[8]

17. To summarize, the overwhelming weight of opinion would appear to be in favour of defining national competitiveness in terms of productivity levels and growth rates. Accordingly, a high productivity level and a high productivity growth rate are indicative of competitiveness while a low growth rate and a low level of productivity indicate a lack of competitiveness.

18. Competitiveness can be viewed as a continuous process of doing things better and of doing better things. The question for policy makers is how government regulation affects this process.

C. COMMAND AND CONTROL VS. INCENTIVE REGULATION

19. While there are a variety of methods of regulation, two approaches have received considerable attention in recent discussions. They are the command-and-control and the market-incentives approaches. Command and control specifies both performance objectives and the means of achieving them, that is, the form of compliance. Specification of the form of compliance involves specification of both product characteristics and the characteristics of the production process.

---

[7] Given the investment: GDP ratio, none of exports: GDP, imports: GDP, total trade: GDP, "excess imports": GDP or "excess exports": GDP are correlated with per-capita real GDP growth. All of the exports, imports and total trade: GDP ratios are correlated with the investment: GDP ratio.

[8] See United States Department of Commerce, International Trade Administration, *Improving U.S. Competitiveness*, Proceedings of a conference held at the U.S. Department of Commerce, Tuesday, 22 September 1987; and Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America: First Annual Report to the President and Congress* (Washington, 1992).

20. Some examples of the specification of the means of compliance are provided by CP Rail in its submission to the Sub-committee:

> While some regulations take an objective-oriented "what to do" approach, such as by establishing standards, many take a more prescriptive "how to" approach. The latter has been favoured frequently in operating and safety regulation.
>
> For example, regulations governing the procedures to be used in train air-brake testing deal not only with how to test brakes but also with when and who is qualified to conduct a brake test.
>
> Trains must stop every 1500 miles so that all the cars can be inspected. This mileage interval has little to do with the need for inspection.
>
> Fleet utilization is reduced by the level of specific locomotive maintenance dictated by regulation. A locomotive must be taken out of service for inspection every 90 days regardless of the distance it has travelled during the period. The inspection process itself is also narrowly described in detail. (p. 12)

21. The market incentives approach to regulation specifies objectives but allows those governed by the regulation some freedom of choice as to how these objectives are achieved. This can reduce both enforcement and compliance costs. In the CP Rail example above, a market incentives approach would place an obligation on the railways to ensure that their rolling stock is mechanically sound but would leave the means of ensuring mechanical soundness up to the railways. A performance-based standard may, however, be more difficult to monitor and to verify.

D. THE IMPACT OF REGULATION ON COMPETITIVENESS

22. Regulation can have either a positive or a negative impact on competitiveness. For many years it was simply assumed that regulation was in the public interest, that is, that it rectified market failures and increased thus, productivity. Beginning in the late 1960s, economists, led by Professor George Stigler of the University of Chicago, began to question this assumption. Their studies found numerous examples of regulations and regulatory regimes that were demonstrably not in the public interest.[9]

23. Regulation is costly. The costs of regulation include administration, enforcement and compliance costs, as well as deadweight losses due to distortions in both input and product markets. Regulation also inhibits both economic adjustment and innovation, and thus reduces the rate of growth of productivity and per-capita income. If the costs of regulation exceed its benefits, properly measured, then regulation reduces aggregate productivity and per capita income levels. Conversely, when benefits exceed costs, productivity and income levels rise.

24. An example of how a regulation which passes an economic cost-benefit test must also improve productivity is provided by the U.S. Environmental Protection Agency's analysis of the consequences of the (virtual) elimination of lead as an additive in gasoline.[10] This regulation increased refining costs by roughly $500 million annually. This reduced productivity in petroleum refining. The regulation also had the following quantifiable benefits:

---

[9] For an overview, see S. Jacobs, "Controlling Government Regulation: A New Self-Discipline", *The OECD Observer* 175, April/May, pp. 4-8.

[10] OECD, *Benefits Estimates and Environmental Decision-Making* (OECD: Paris, 1992).

- **Improved children's health:** Reduced lead levels in children's blood result in lower costs of both medical care and compensatory education. The value of resources saved is on the order of $400 million a year.

- **Improved blood pressure in adults:** Reduced lead levels in adults' blood reduce the incidence of high blood pressure, hypertension, strokes and heart attacks. The saving in medical costs and from lost income due to premature death is estimated at approximately $5 billion annually.

- **Reduced incidence of misfuelling:** Use of leaded fuel in engines not designed for it is reduced. This reduces both the the emissions of other pollutants (in particular, ground-level ozone) and damage to engines. The damages so avoided amount to approximately $700 million a year.

- **Reduced vehicle maintenance costs:** Reduced lead corrosion results in lower maintenance costs and lower tune-up costs. The resource saving on maintenance, tune-ups and from improved fuel economy is estimated at approximately $900 million a year.

25. The elimination of lead in gasoline resulted in **net** benefits (that is the excess of the value of resources freed up over the value of resources used) to the U.S. economy of approximately $6 billion annually, or net benefits of $1 billion annually, excluding the benefits attributed to premature deaths avoided as a result of improved blood pressure. Taking the latter figure, the EPA analysis shows that, properly measured, U.S. GDP is about a billion dollars higher every year with the regulation than without it. There is a corresponding increase in GDP per-capita and (aggregate) total factor productivity.

26. This example illustrates an important point. A regulation can pass a benefit-to-cost test even though it reduces the productivity of the industry on which it has been imposed, provided it results in more than offsetting productivity improvements elsewhere in the economy. In the case described above, the elimination of lead additives from gasoline reduces the productivity (increases the costs) of the refining industry, but more than makes up for this in savings in health care costs, savings in additional education costs, and savings in engine maintenance and replacement costs.

27. Regulation may also free up unpriced, open access resources. For example, emissions regulations may improve the recreational value of open-access land or water bodies. This increase in recreational value can be estimated by indirect means, and if the increase in value exceeds the cost of reducing emissions, the regulations produce a net benefit. Because users do not pay for access, however, the increase in recreational value will not be reflected in measured GDP and the regulation will appear to reduce GDP, GDP per capita, and productivity.

28. In summary, to the extent that the resources involved are priced, a regulation that passes a cost-benefit test also increases per-capita GDP or aggregate productivity. To the extent that unpriced resources are involved, a regulation can pass a cost-benefit test but reduce measured GDP per-capita. While per capita GDP is lower, Canadians are, nevertheless, better off with the regulation than without it. On the other hand, if the sum of priced and unpriced benefits is less than costs, the regulation in question reduces per capita GDP, and Canadians are the worse off for having adopted it.

29. It has recently been suggested that regulation may not only increase aggregate productivity but also increase the productivity of the firms on which the regulations are imposed, if it forces these firms to upgrade their products and processes. According to this view, the product and process improvements made by firms in order to comply with environmental, health, or safety regulations result in a competitive advantage in international markets which ultimately increases their profits. Thus, net compliance costs are zero and regulation is effectively free.

30. The evidence regarding the effect of regulation on aggregate productivity and productivity growth relates principally to the role played by increased social regulation in the slowdown in productivity growth experienced in most developed countries after 1970. Between 10 and 15 percent of the decline in the rate of aggregate productivity growth in the United States has been attributed to the direct and indirect effects of regulation.[11] There do not appear to any estimates of the effect of regulation on aggregate productivity growth in Canada.

31. The emphasis in this study is on the link between regulation and productivity because productivity is the ultimate measure of national economic performance. If competitiveness is to be a meaningful measure of national economic performance it must be defined in terms of productivity and productivity growth. This is not to say that regulation can not affect a nation's trade balance. It can and Kalt[12] has shown persuasively that, in the U.S. case, it has. Kalt finds that, given their other factor characteristics (capital, R&D, and skill intensity), U.S. industries with the higher direct and indirect costs of environmental regulation had lower net exports than industries facing lower environmental costs. It is important to understand that, while environmental and other regulation can reduce exports and employment in some industries relative to what they would be in the absence of regulation, the relevant question is whether this regulation produces gains (cost savings) elsewhere in the economy that are sufficient to offset compliance costs, that is, whether the regulation can pass a cost-benefit test.

E. REGULATORY ACTIONS THAT REDUCE COMPETITIVENESS

32. Regulation can reduce productivity and discourage innovation, thus reducing the rate of productivity growth. It is useful to distinguish between two classes of cases. In the first, regulation is intended to remedy a perceived market failure, but either does not do so or does so at a cost that is excessive. Cases of this nature might also be termed "deficient public interest regulation". Regulation may be deficient in the sense that a market failure does not actually exist or, if it exists, is not remediable by the form of regulation chosen, by any form of regulation. Alternatively, it may be that the costs of remedying a market failure by regulation exceed either the benefits ("the cure is worse than the disease"), or the costs of alternative remedies.

33. The second class of cases involves regulation that is intended to serve special interests rather than the public interest. Regulation of this nature is intended to transfer wealth rather than to increase it. This generally involves the suppression of competition with the attendant distortion of input and output markets.

---

[11] W. Baumol and K. McLennan, eds., *Productivity Growth and U.S.: Competitiveness,* (New York: Oxford University Press, 1985), p. 9.
For a review of the U.S. literature, see E. Wolff, "The Magnitude and Causes of the Recent Productivity Slowdown in the United States: A Survey of Recent Studies" in Baumol and McLennan, op. cit.
For a survey of explanations for the slowdown in productivity growth in Canada, see G. Stuber, "The Slowdown in Productivity Growth in the 1975-83 Period: A Survey of Possible Explanations" Bank of Canada Technical Report No. 43 (Ottawa, 1986). Stuber suggests that the uncertainty created by the National Energy Policy may have reduced the rate of productivity growth in the mineral fuels sector (p. 92).

[12] J. Kalt, "The Impact of Domestic Environment Regulatory Policies on U.S. International Competitiveness" in A.M. Spence and H. Hazard, eds., *International Competitiveness,* (Cambridge: Ballinger, 1985), pp. 221-262.

F. DEFICIENT PUBLIC INTEREST REGULATION

34. In the case of deficient public interest regulation, productivity is reduced because the regulatory process is more costly than is necessary or these costs exceed the economic benefits of regulation or both. This could involve the imposition of economic (public utility) regulation on a workably competitive industry in the mistaken belief that it is a natural monopoly. For example, in its submission to the Sub-committee, AGT argued that the maintenance by the CRTC of a lengthy approval process for the pricing of telecommunications services, for which rival suppliers now exist, protects competitors from each other rather than protecting consumers from natural monopoly as was originally intended.[13]

35. Deficient public-interest regulation could also involve either excessive safety or environmental standards or a command and control approach to regulation that results in excessive compliance costs. Compliance costs include the costs of product and process modifications, paperwork, testing, inspections, keeping up to date with new regulatory requirements, participating in the consultative process, and appealing regulatory edicts. Compliance costs can take the form of cash costs or opportunity costs or both:

> . . .the diversion of technical and managerial staff to administrative tasks; and the confusion, slowdowns, and lost efficiencies that naturally arise as companies respond to an increasing and sometimes inconsistent array of legal responsibilities.[14]

36. A recent study estimated that the compliance costs of U.S. federal social and economic regulation totalled $328 billion in 1990.[15] Large as these costs are, it is not their absolute magnitude which is of primary interest. The relevant questions are whether, in each case, the benefits of regulation exceed its costs and whether these costs could be reduced. If economic benefits exceed costs, the regulation in question increases productivity. If benefits do not exceed costs, competitiveness demands a change in the regulatory regime. This may involve partial or complete deregulation, or a change in the regulatory process so as to reduce its costs.

37. There are a number of well-publicized cases, particularly involving safety standards, in which compliance costs are wildly out of proportion to benefits realized.[16] There are a number of examples of regulatory safety standards in the United States (and probably elsewhere) that have compliance costs in excess (some well in excess) of $100 million for each life saved. (Economic Report of the President, February, 1992).[17] The implication is that many more lives could be saved if the same resources were spent in other ways.

---

[13] Submission to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance, AGT Limited, October 27, 1992, pp. 5-8. For more detail see Regulation and Competitiveness in the Telecommunications Industry (Submission by AGT Limited to the Government of Canada's Prosperity and Competitiveness Steering Committee, June 1992).

[14] Submission by Canadian Manufacturing Industries Forum to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Federal Standing Committee on Finance, House of Commons, Ottawa, November 3, 1992, pp. 3-4.

[15] R. Hahn and T. Hopkins, "Regulation and Deregulation: Looking Backward, Looking Forward", *The American Enterprise,* Vol. 3, No. 4, July/August, pp. 70-79.

[16] Product standards can also be used to protect special interests by increasing barriers to entry and to trade. See OECD, *Consumers, Product Safety Standards and International Trade,* (Paris, 1991); and Congress of the United States, Office of Technological Assessment, *Global Standards: Building Blocks for the Future,* (Washington, 1992).

[17] See also The Economist, October 10, 1992, pp. 21-4, and John F. Morrall III, "Control of Regulation—a Washington Perspective" in T.D. Hopkins, ed., *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology) pp. 9-12.

38. Studies of occupational safety regulation find that, while there are a number of cases in which benefits are either nonexistent or small relative to costs, benefits appear to have been roughly commensurate with costs in aggregate. According to Dewees and Trebilcock:

> . . .occupational health and safety regulation at the federal, state and local level has had a beneficial effect, but that the effect of the federal regulatory program has not been large. Arguably, the provision of information, the evolution of general public attitudes toward worker health and safety, and workplace negotiations regarding health and safety issues have had considerably more impact. In the workplace, where workers have a direct interest in their own health and safety and where the employer shares a portion of that interest, the need for remote government intervention is modest. The workers' compensation system appears to fulfill an important role in promoting workplace safety, both by creating incentives for the employer and by implicitly providing information regarding workplace risks to both employer and employee. Still, standards set by government provide information about risks and prevention and may help to shape the environment within which the workplace bargaining takes place, so that the abolition of those standards might have a substantial adverse effect.[18]

39. Experience-rated workers' compensation and the provision of information regarding workplace hazards appear to have been much more effective than regulation in reducing workplace accident rates.[19] Command-and-control regulations mandating the installation of "safe" equipment have been costly and ineffective:

> Substantial expenditures by companies for in-compliance equipment—in the billions of dollars—to pass OSHA [Occupational Health and Safety Administration] inspections did not bring about a reduction in numbers of accidents. The expenditures of thousands of smaller companies had limited accident-reducing effects in working conditions where less attention has been paid to workplace safety.[20]

40. In the area of environmental regulation, U.S. studies find that the costs of water quality regulation are well in excess of benefits. Some commentators conclude that air pollution regulations have resulted in substantial reductions in emissions of some pollutants and economic benefits may have been commensurate with costs in aggregate.[21] Others maintain that observed reductions in emissions have not been the result of regulation and that regulation has been ineffective.[22]

G. REDUCING THE PRODUCTIVITY DRAG FROM DEFICIENT PUBLIC INTEREST REGULATION

1. Use Cost-Benefit Analysis

41. Cost-benefit analysis has been helpful in guiding government decisions regarding what and how much to regulate. There is a considerable body of opinion to the effect that it can and, indeed, must be used more extensively. It is important to understand that a regulation that can pass a

---

[18] D. Dewees and M. Trebilcock, "The Efficacy of the Tort System and its Alternatives: A Review of the Empirical Evidence", *Osgoode Hall Law Journal,* Vol. 30, No. 1, Spring, p. 129.

[19] *Ibid.,* p. 127-8.

[20] P. MacAvoy, P., *Industry Regulation and the Performance of the American Economy,* (New York: Norton, 1992) p. 92.

[21] Dewees and Trebilcock, op. cit., p. 120.

[22] MacAvoy, op. cit., pp. 99-104.

cost-benefit test necessarily improves productivity and competitiveness, and a regulation that fails a cost-benefit test reduces productivity and competitiveness. It is also important to understand that there are techniques of estimating the benefits of improving the quality of open access (unpriced) resources such as recreational land and wildlife species.[23]

42. There is evidence that significant regulatory decisions are being made in Canada without cost-benefit justification. An illustration of the failure of regulators to support their intervention with evidence that it will result in economic benefits that are commensurate with compliance and enforcement costs is provided by the ammendments to the Pulp and Paper Effluent Regulations made in May, 1991. The Regulatory Impact Analysis Statement (published in the *Canada Gazette,* Part II, in May 7, 1992) estimates the cost of the regulations at $4.1 billion in present value terms. It has this to say about the benefits:

> The benefits of these regulations though significant, are difficult to quantify. This non-quantification is related to the fact that there is not enough information either to estimate the increase in revenues connected with fishing or to estimate the impact of the amendments on recreational activities as well as on other affected areas.[24]

43. Environment Canada officials appearing before the Sub-committee acknowledged that the estimated benefits of these regulations were not quantified (6:14-1).

44. The literature on cost-benefit analysis (CBA) indicates that the benefits of these regulations could have been quantified to a greater degree than Environment Canada felt possible. The commitment of $4.1 billion in resources with no apparent sense of what the magnitude of the benefits might be provides no sense of what the net impact of the regulation is.

45. A prerequisite to the use of cost-benefit analysis is the accumulation of scientific evidence regarding the health or safety hazards associated with the phenomenon to be regulated. In some important cases, regulatory activity does not appear to be informed by scientific evidence. According to the submission of Inco, the proposed Ontario standards for exposure limits for 101 hazardous substances in the workplace were chosen by taking the lowest limit specified for each substance by any of the five countries (which did not include the U.S.) surveyed.[25] The U.S. was excluded on the grounds that its exposure limits were determined without union representation. According to Inco, there was no scientific basis, let alone cost-benefit basis for this method of selecting exposure limits.

46. As an analytic technique aimed at clarifying the effects of alternative actions, CBA can help decision-makers make better decisions. It has serious limitations, however, which must be recognized if it is to be used properly. In the most basic terms, CBA entails: (a) estimating all significant effects of a proposed action over time, (b) placing a monetary value on those effects and (c) discounting them to a given year using an appropriate discount rate. Depending on the proposed action, each one of these steps may be fraught with difficulties. On the cost side, estimating the effects of a proposed regulation requires not only determination of the costs of measures that regulatees must take to comply with the regulation, but also of the measures that they would have taken in the absence of the regulation, so as to calculate the difference that regulation would make. Estimation of the benefits requires similar projections of a world with and without the regulation; but the problems only begin at this point, particularly with respect to areas of social regulation. Benefits in these areas—a safer workplace,

---

23 OECD, *Benefits Estimates and Environmental Decision-Making,* (Paris, 1992).

24 *Canada Gazette,* Part II, Vol. 126, No. 11, p. 2001.

25 Inco Ltd. Submission to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness, House of Commons (October, 1992), p. 7.

cleaner environment, unspoiled wilderness—are normally unpriced, since they are not traded in established markets. Methods for imputing values on such benefits do exist, but the information requirements may be formidable in practice. Quantification of benefits is further complicated by the high uncertainty often attaching to environmental impacts—and in particular the possibility of irreversable damage to environmental assets—and the distributional effects, between present and future generations, implicit in the choice of discount rates for environmental investments. Some of the most significant effects of regulatory actions may be the most difficult to quantify. Any temptation to ignore what is not easily quantifiable must therefore be resisted if the value of cost-benefit analysis to decision-makers is not to be compromised.

2. Use Economic Instruments

47. There is also ample evidence that the administration, compliance, and third-party costs of regulation could be reduced.[26] Rules can be written in plain language. Rules can be specified in terms of performance objectives leaving the parties involved free to comply in the most efficient manner or, in current parlance, economic incentives can be used in place of command and control.

48. The use of economic incentives in place of command and control in environmental regulation has received considerable attention.[27] Command and control generally mandates a form of emissions control, frequently the best available technology (BAT). Command and control regulation also tends to require that emissions from all sources be reduced by the same percentage. If the costs of reducing emissions from various sources differ, the total cost of meeting a given aggregate emissions target can be reduced by concentrating abatement effort where it is least costly. By requiring an equi-proportionate abatement effort, command and control increases the total cost of complying with a given aggregate emissions standard.

49. The advantage of economic incentives is that in some circumstances they allow for efficient compliance, that is, for the exploitation of the least costly of the existing forms of abatement and for the development of new, even less costly forms of abatement. Economic incentives can involve taxes or subsidies or tradeable emissions permits. Economic incentives are not "permits to pollute". They can achieve the same level of aggregate emissions as command and control regulation. They simply allow a greater percentage reduction in emissions from some sources than in emissions from others.

50. While Environment Canada appears favourably disposed to their possible application, Canadian experience with economic incentives has been limited primarily to municipal effluent charges. The Environmental Protection Agency in the United States has made greater use of economic incentives, especially tradeable emissions permits. Experience with them has been favourable in the sense that they have reduced compliance costs relative to command and control. They continue to fall short of the ideal largely because of political limitations on permit trading, driven by the fear, ironically enough, that permits will be seen as "rights to pollute".

51. A good example of tradeable permits in action is the use of lead permits during the phase-out of leaded gasoline in the United States. Instead of requiring that each refiner reduce lead content by the same percentage, each refiner was given a tradeable permit for a given lead content with the amount permitted declining over time to zero. Permits were traded, with the refiners that could reduce their lead content most readily selling permits to the refiners for whom lead content reduction was more costly. The aggregate cost of compliance was reduced in that the least costly lead content reductions occurred first.

---

[26] For an overview, see S. Jacobs, op. cit.

[27] R. Hahn, "Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient followed the Doctor's Orders", *Journal of Economic Perspectives,* Spring, 1989.

52. The use of economic instruments in other areas of social regulation involves a wide variety of alternatives. As suggested above, workplace safety may be more efficiently encouraged by a regime of experience-rated workers' compensation rather than attempting to specify what constitutes a safe workplace in every employment situation. The key is to provide an incentive to avoid accidents and to allow employers and employees to achieve this goal in the manner most suitable to their own circumstances.

53. With respect to product safety, Dewees and Trebilcock conclude from their survey of the Canadian and U.S. experience that:

> As a general proposition, hazard labelling and other mandatory safety information appear to be underutilized responses relative to minimum safety standards.[28]

54. The issue is, again, whether the specification of product characteristics is necessary to achieve the goal that products be safe, efficacious, or easy to compare. Should the insulation factors for fibreglass be imposed at the manufacturers' level, or should fibreglass insulation simply be labelled with any required insulation factors being embodied in the building code?[29] Should the sizes of facial tissue packages be specified by regulation, or should packages simply carry the number of tissues and their size on the label?[30] In general, regulation should be designed so as to allow the parties involved a reasonable degree of latitude in meeting a performance objective.

55. In some cases, voluntary regulation may be more efficient than compulsory regulation. Voluntary product standards may be preferable in fields characterized by rapid product change. Voluntary standards can be put in place and altered more quickly than can government regulations. The disadvantage of voluntary standards is that they can also be used as a facilitating device to reduce competition among existing firms or to disadvantage new entrants. The flexibility of voluntary standards thus may come at a cost of not taking the interests of consumers and other affected parties into account.

3. More Expeditious Proceedings

56. According to an official of the Department of Health and Welfare, the process of amending the product quality regulations administered by the department involves 30 separate steps and the documentation associated with a minor amendment runs to 400 pages. The process is slow and costly, and this is due, in considerable measure, to the amount of consultation that takes place. A more efficient consultative process could therefore yield high benefits. One suggestion is to focus consultations on the early stages of the regulatory development process when the questions of whether and how to regulate are still open.

4. Limit Monopoly Regulation to Monopoly Situations

57. Economic regulation may not be required where competitive alternatives exist. This was emphasized in the submission of AGT.

---

[28] Dewees and Trebilcock, op. cit., p. 103.

[29] Submission by Canadian Manufacturing Industries Forum, p. 8.

[30] Brief of Kimberly-Clark Canada Inc. to Consumer and Corporate Affairs Canada Regarding the Sheet Count Regulations Under the Consumer Packaging and Labelling Act, pp. 6-7.

58. Rules can also be specified so as not to dull the incentive to innovate.[31] This applies to both social and economic regulation. In regard to economic regulation, the Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation has recommended the substitution of Earnings Incentive Regulation for Rate of Return Regulation in the remaining monopoly segments of the telecommunications sector.[32] Earnings Incentive Regulation allows the regulated enterprise to keep some fraction of earnings in excess of its allowed rate of return. This provides an incentive to reduce costs and reduces the frequency of regulatory proceedings. The Canadian Association of Petroleum Producers indicated support for a similar kind of incentive regulation of pipelines by the National Energy Board.[33]

H. SPECIAL INTEREST REGULATION

59. The principal purpose of special interest regulation is to transfer wealth from one group in society to another. This can involve either social or economic regulation. An example of social regulation as special interest regulation would be safety or environmental standards that are set so as to disadvantage potential competitors and reduce competition.[34] Examples of economic regulation as special interest regulation would be the restriction of entry, and facilitation of joint price setting in industries in which competition, potential competition or both would otherwise discipline the exercise of market power. These industries could include energy, financial intermediation, telecommunications and others.

60. Much, if not all, of the deregulation movement that has occurred in OECD countries has involved the removal of competition-suppressing special-interest regulation. This has occurred in four major economic sectors: energy, transportation, telecommunications, and financial intermediation. There have been a number of studies of the consequences of deregulation.[35]

61. The use of cost-benefit analysis may assist in the reduction of special interest regulation. The latter would, by definition, fail a cost-benefit test. The ultimate solution is to reduce the influence of special interests in the democratic process. Procedural reforms which increase the transparency of the regulatory process are likely to be of some assistance in this regard.[36]

---

[31] For example, price regulation under conditions of natural monopoly can be specified so as to allow the monopolist to keep the profits derived from above average efficiency gains. See E. Lacey, "The Sectoral Impact of Deregulation", *The OECD Observer* 175, April/May, pp. 9-12; and *Economic Report of the President* (Washington: U.S. Government Printing Office,1992), chapter 5.

[32] Report of the Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation, Appendix C to the AGT Limited Submission to the Standing Committee on Finance (October 27, 1992).

[33] Presentation of the Canadian Association of Petroleum Producers to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness (November 2, 1992).

[34] See, for example, A. Bartel and L. Thomas, "Predation Through Revelation: The Wage and Profit Effects of the Occupational Safety and Health Administration and the Environmental Protection Agency", *The Journal of Law and Economics,* Vol. 30, No. 2, October, pp. 239-64; and L. Thomas, "Regulation and Firm Size: FDA Impacts on Innovation", *The Rand Journal of Economics,* Vol. 21, No. 4, Winter, pp. 497-517.

[35] Those studies show significant benefits from deregulation in terms of increased output and reduced service costs. See A. Kahn, "Deregulation: Looking Backward and Looking Forward", *Yale Journal on Regulation,* Vol. 7, No. 2, Summer, pp. 25-54; and OECD, *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy,* (Paris, 1992); and *Economic Report of the President,* op. cit.; and E. Lacey, op. cit.

[36] The OECD has recognized the role of procedural transparency in reducing rent-seeking by special interest groups. See OECD, *Transparency for Positive Adjustment: Identifying and Evaluating Government Intervention* (Paris, 1983).

I. REGULATORY ACTIONS THAT IMPROVE COMPETITIVENESS

62. There is a body of opinion, due largely to Porter, that government regulation in the form of more stringent quality, safety, or environmental standards can improve competitiveness by forcing firms to upgrade.[37] Upgrading may take the form of producing higher quality products or using more efficient production processes. With respect to environmental standards, Porter writes:

> Even in the broader economy, strict environmental codes may actually foster competitiveness. Exacting standards seem at first blush to raise costs and make firms less competitive, particularly if competitors are from nations with fewer regulations. This may be true if everything stays the same except that expensive pollution control equipment is added.
>
> But everything will not stay the same. Properly constructed regulatory standards, which aim at outcomes and not methods, will encourage companies to re-engineer their technology. The result in many cases is a process that not only pollutes less but lowers costs or improves quality.[38]

63. The same reasoning is applied to regulatory performance and safety standards, particularly those standards that anticipate regulations that are ultimately adopted internationally. Anticipation of future international regulatory trends is the key to the argument. This can involve deregulation as well as regulation. Indeed, it could also involve anticipating the pattern of international regulatory harmonization. This is another form of picking winners. This time it involves picking "winning" regulatory regimes rather than picking winning firms or market niches.

64. According to Porter's reasoning, domestic firms benefit from anticipatory increases in domestic regulatory performance and safety standards in that they will have high quality products that appeal to discerning foreign buyers and in that they will be prepared to meet higher regulatory standards when they are ultimately adopted in foreign markets. Stringent standards may also create a demand for new products or services. Firms in the country which is first to adopt these standards may have a head start in the new industry as a consequence. Firms in jurisdictions that anticipate either international deregulation or the form of international regulatory harmonization also benefit from a head start.

65. After examining the Canadian record with respect to anticipatory health, safety and environmental regulation, Porter concludes that, with respect to environmental regulation:

> . . .it can be said that most past regulatory standards, whether federal or provincial, have not been anticipatory in a way that could have pushed Canadian companies more forcefully toward innovative processes and strategies.[39]

66. With respect to Canadian safety standards, Porter finds that they led the world in establishing a comprehensive set of toy safety standards in the early 1970's.[40] He does not investigate whether this anticipatory promulgation of regulatory standards gave the Canadian toy industry a competitive advantage in international markets. In fact, the Canadian toy industry is quite small. The

---

[37] See also C. Stevens, "The Environment Industry", *The OECD Observer* 177, August/September, pp. 26-28.

[38] M. Porter, "America's Green Strategy", *Scientific American,* Vol. 264, No. 4, April, p. 168.

[39] M. Porter, *Canada at the Crossroads* (Ottawa: Business Council on National Issues and Supply and Services Canada, 1991), p. 245.

[40] This finding was also cited in the testimony of Ms. Nancy Hughes Anthony, Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, before the Sub-committee (June 2, 1992, p. 5).

three major sellers in the Canadian market are foreign-owned. They produce relatively little in Canada. There are some smaller Canadian-owned firms. Some are principally importers. A few are niche exporters. One such niche is wooden toys, games, and puzzles; another is craft items. These niches are not the result of early and stringent safety standards. Canadian standards are higher in some respects than U.S. standards, and U.S. producers do conform to the Canadian standards. The Canadian standards have prevented injuries and fatalities among children. They have not resulted in any competitive advantage to Canada.

67. Porter cites two cases in which Canadian regulations have enhanced the competitiveness of Canadian firms. The first is the reserve requirements imposed on life insurance companies. These requirements are said to have given Canadian companies a strong reputation for financial stability, which is important to prospective policy holders. Porter does not say what this has meant in terms of penetration of foreign markets.

68. The second example is Canadian bio-pharmaceuticals standards. These are said to be among the highest in the world and are accepted in many countries. It is implied that these standards have enabled Connaught Laboratories (Connaught BioSciences) to increase its sales in the United States.[41]

69. In his testimony before the Sub-committee, Mr. Peter Ridout of the Canadian Standards Association (CSA) suggested CSA plywood standards as an example of a regulation that improves competitiveness.

> Through the National Building Code, which is developed by the National Research Council, the CSA standard was specified for plywood. The standard was a very stringent one. What it meant was that Canadian plywood sold at a premium in Japan and Europe. Canadian plywood more or less dominated that market again because of its superior qualities. As anyone who has been involved in the process knows, the reason the U.S. has been so adamant about getting the standards changed was not that they wanted access to the Canadian market but they wanted to be able to apply the Canadian markings on their products in order to impact on the markets in Europe and Japan. (June 16, 1992, p. 33)

70. Other sources indicate that Canadian producers (acting collectively through the Council of Forest Industries, COFI) have developed what some have described as a a good European market for premium plywood, which is chosen where appearance matters. Some Canadian plywood producers (working with COFI) have also been able to meet the Japan Agricultural Standard. The Canadian share of the Japanese market is very small. Total Canadian exports of plywood to all countries amount to approximately 15 per cent of Canadian production.

71. The difference between Canadian and American plywood is the size of the knots and internal defects allowed. The United States allows larger knots and larger internal defects in its plywood. This is partially a reflection of the type of wood from which most U.S. plywood is made.

72. The two countries also differ with regard to the the type of standards they have employed. For many years Canadian producers adhered to a prescriptive (product and manufacturing method) standard (CSA 0151), while for the last ten years U.S. producers have conformed to a more performance-oriented standard. In 1988 Canada introduced a consensus performance standard CSA 0325. About 65 per cent of U.S. exterior (CDX) plywood could have met CSA 0325 if it had been sorted out. Since it was not, U.S. plywood was deemed not to comply with Canadian building standards and was generally not used in Canada.

---

[41] Porter, *Canada at the Crossroads,* p. 251.

73. The U.S. postponed the tariff reductions on all types of wood panelling scheduled under the 1989 Free Trade Agreement until Canada provided it with a satisfactory mechanism for accepting plywood with larger (3 inches as opposed to two inches allowed in CSA 0325) knot sizes. Canada responded by proposing a bi-national committee which undertook a program of research and development to determine the performance consequences of allowing larger knot sizes among other things. The result of this research and development effort was the revision of CSA 0325 to allow for larger knot sizes, and the introduction of a new voluntary U.S. standard, PS292, which is to be deemed equivalent to CSA 0325. As a result of this agreement, all tariffs on wood panelling trade between the U.S. and Canada are to be eliminated either on January 1, 1993 or by January 1, 1998, depending on the product.

74. This episode illustrates the complex effects that product standards can have on international trade. Canadian producers have successfully sold premium plywood in overseas niche markets. In a North American context, divergent product standards have, after the expenditure of considerable time and effort, been harmonized, and may no longer be an impediment to trade.

75. The examples adduced by Porter and others do not provide strong support for his theory. There are also several logical problems with the theory. It requires that regulators correctly anticipate the regulatory standards that are ultimately adopted internationally. Porter concedes that government regulators are likely to lag behind the market when it comes to quality and performance standards:

> Sophisticated buyers will usually appreciate safer, cleaner, quieter products before governments do.[42]

76. The two countries cited as having the most stringent regulatory standards, Germany and Japan, are also cited as having the most demanding consumers. Thus, the high standards in these countries could be following the market rather than leading it.

77. The theory also requires that the ability to meet regulatory requirements be a proprietary asset. If it is not, and the firms in the leading jurisdiction can be readily copied, being first to meet the standard yields no advantage over later entrants.

78. The theory also begs the question of why firms must be forced by regulation to make better products and use more efficient processes, if these are intrinsically profitable. The evidence to date is that, while there may be some offsetting benefits from complying with environmental standards (especially with "clean" as opposed to "end of pipe" technologies), the net effect of environmental regulation has, in general, been to reduce profits.

79. Another difficulty with Porter's theory is that the strategic use of regulatory standards is open to abuse. The use of health, safety, or environmental regulation to exclude domestic fringe or potential competitors has been amply documented in the U.S.[43] Instead of getting environmental, health, or safety benefits and more efficient production as Porter predicts, the result can involve environmental, health, or safety benefits and less competition. Extended to the international sphere, there is a very real danger that regulatory standards that are not justified on environmental or safety or safety grounds could be used to restrict competition, particularly from less developed countries. The plywood standards dispute between the U.S. and Canada illustrates the role product standards can play as trade barriers.

---

[42] M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990).

[43] See, for example, L. Thomas, op. cit., and the references therein.

80. Notwithstanding its defects, Porter's theory does yield some common-sense conclusions regarding the form regulation should take if it is to have a chance of increasing competitiveness. As suggested earlier, quality, safety, and environmental standards should be results-oriented. Technologies should not be specified. More generally, if national regulatory standards do not lead, at least they should not be anachronistic (that is, command and control, based on outdated technologies). Standards should be rapidly, efficiently, and consistently applied. Slow or uncertain application retards innovation. At least in some areas, the Canadian regulatory process is already slow by international standards. Reconciling the need for rapid application of standards with the now almost obligatory requirement for "stakeholder consultation" is going to pose some serious problems in the future.

J. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

81. It is best to define national competitiveness in terms of productivity levels and growth rates. Regulation can either increase or reduce competitiveness.

82. The productivity effects of health, safety, quality, and environmental regulation have been mixed with some regulations yielding benefits well in excess of their costs and others yielding virtually no benefits. The record is uneven, with some clear examples of excessive regulation and poorly designed regulatory mechanisms. There are also cases in which social regulation serves mainly to reduce competition. The resulting drag on the aggregate productivity of national economies may have been relatively small in the past, but as environmental regulation becomes more extensive, the productivity burden of excessive and poorly designed regulation is likely to increase substantially.

83. The incidence of excessive regulation can be reduced by making greater use of cost-benefit analysis in the evaluation of proposed regulations. Benefit-cost analysis is not a panacea, but it can help to discipline the regulatory process by forcing the proponents of regulation to recognize the magnitude and incidence of compliance costs, and to be more precise regarding the nature and magnitude of the benefits they anticipate.

The Committee therefore recommends that:

3.1 All the costs and benefits should be estimated for major proposed regulations.

84. The evidence suggests that there is considerable scope for improving the design of regulatory systems by reducing reliance on command and control techniques. This involves the specification of performance goals or objectives, leaving the parties involved free to find the least costly way of achieving these objectives.

The Committee therefore recommends that:

3.2 Where feasible, regulations should be expressed as functional outcome or performance objectives rather than detailed specification of the means of compliance.

85. While it is not always the case, economic regulation is increasingly regarded as suppressing competition and reducing productivity. Given the scale on which it has been applied in the past, it may have had a relatively large effect on productivity levels and growth rates in some countries. The gains from the elimination of price- and entry-regulation are only beginning to be measured but they appear to have been significant in some sectors in some countries.

86. There is much to be said for continuing the process of eliminating price- and entry-regulation in industries in which competition is possible. Even imperfect competition may be preferable to regulation. Abuses of competition can be limited by competition law. In sectors that are truly characterized by natural monopoly, regulatory techniques can be redesigned so as to encourage innovation and efficiency.

CHAPTER 4

An Assessment of the Federal Regulatory Process and Proposals for Change

A. INTRODUCTION

1. This chapter provides an assessment of the efforts by the Mulroney Government to improve the federal regulation-making process. The organization of the chapter is as follows. Section B provides an assessment of the advance notice and consultation requirements. Section C discusses the weaknesses of the present regulation-making system in terms of counting the costs of proposed regulations. Section D discusses the requirements for economic analysis in regulation making. Section E is an assessment of the policy requiring the periodic evaluation of regulatory programs. Section F provides an assessment of the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) and the work of the Regulatory Affairs Directorate.

B. ASSESSMENT OF THE ADVANCE NOTICE AND CONSULTATION REQUIREMENTS

1. Advance Notice

2. The annual *Federal Regulatory Plan* is not a plan at all in the sense of a coordinated and coherent set of proposed actions to be taken by the federal government. It is merely a compilation of lists of regulatory initiatives departments might seek to put into law in the next year.

3. The Plan has another notable weakness. Failure to give advance notice of a proposed regulation—even if it is not required by an emergency or unforeseeable situation—is no bar against its submission to the Special Committee of Council. Indeed, it is estimated that only about 40% of the regulations made in 1991 had been listed in a previous regulatory plan. In the United States, failure to list a proposed regulation in a regulatory agenda and then in the annual regulatory plan would almost certainly result in its rejection by the Office of Management and Budget, which reviews proposed regulations pursuant to Executive Order 12291 of 1981.

2. Consultation Process

4. There seems to be little doubt that the consultation requirement created in 1986 has substantially increased the quantity and quality of consultation on proposed regulations. While this adds to the time and cost of creating new regulations, most program branch officials are convinced that they are able to "regulate smarter" as a result of consultation. However, officials in regulatory departments indicate that some guidance from Treasury Board would be useful to ensure that the type of consultation processes and their scope comply with government policy.

5. There was also strong consensus among our witnesses that all groups affected by regulatory decisions should have an opportunity to participate in the development and implementation of regulations. Today, this is not always the case. According to many of our witnesses, consultation is uneven, sometimes being meaningful while at other times being perfunctory or non-existent. The Consumers' Association of Canada suggested that each department be obliged to adopt a "public consultation model" designed to facilitate participation in the regulatory process by all stakeholders. Other witnesses made similar suggestions. We think this view has much merit, and that some guidance on this score from Treasury Board would be useful. In particular, a policy which delineated a number of suitable approaches designed to match situations in which consultation is required would ensure that departments had a standard that reflected government policy to comply with, and it would help inform the expectations of stakeholders about what constitutes a reasonable method of consultation in relation to proposed regulations. Furthermore, under the present approach, some departments have been creative and have established processes which seem to work well. Other departments could benefit from their experience.

6. We also heard complaints that regulators frequently do not respond to comments by stakeholders on proposed regulations nor do they indicate the reasons for rejecting the comments made. A RIAS may give the impression that virtually all important interests have been consulted and that they are all "on side," when that may not have been the case; or the existence of strong dissenting views may have been "glossed over." This is not to say that the department should have changed the proposed regulation to reflect the dissenting view, but the dissent and reasons for rejecting it should be stated.

7. Finally, regulations may undergo many changes over their development cycle. To help stakeholder keep track of regulations as they proceed through the process, each regulation should have an identifier.

We therefore make the following recommendations:

4.1 The Treasury Board Secretariat should be required to develop a set of standardized consultation processes adapted to fit different types and scales of proposed regulations. These would be guidelines for departments.

4.2 All intermediate and major proposed regulations should be reported in at least the previous year's *Federal Regulatory Plan* before they can be sent to the Special Committee of Council.

4.3 Departments should be required to report in the RIAS a brief summary of views received during the consultation process and the reasons for accepting or rejecting them.

4.4 The annual *Federal Regulatory Plan* should be changed as follows:

- **The department or agency must provide a preliminary classification of the scale of the planned regulations in terms of their estimated costs to society: small/technical, intermediate, and major.**

- **The department or agency must indicate the method of the planned consultation process. (This is linked to 4.1 above.)**
- **Each proposed regulation must be given an identification number which will be used throughout the regulation-making process (that is for the estimated costs of federal regulations to be tabled with the *Estimates*, as proposed below, and when the draft regulation and RIAS are "pre-published" in the *Canada Gazette*, Part I).**

C. COUNTING THE COSTS OF NEW REGULATIONS

1. Inefficiency of the Present System

8. Despite the RIAS requirement, the federal cabinet has no estimates of the annual or cumulative costs that regulatory programs impose on the Canadian economy. While a regulatory budget may be the ideal approach,[1] it is possible to make some strides with a far less ambitious approach to counting the costs of each new regulatory initiative, and by keeping track of these costs over time, so the Cabinet can get some idea of the burden of regulation.[2]

9. In terms of system design for the purposes of achieving allocative efficiency and political accountability, the present regulation-making process has a number of fundamental flaws. First, it is not subject to any form of independent "oversight" regime. Second, the Special Committee of Council, which enacts hundreds of new regulations annually, and its public servant advisors have almost none of the necessary information with which to allocate the scarce resources of society being devoted to new regulations or existing ones.[3] Third, there is no central coordination or control of the federal government's agenda with respect to new regulations. Each department or agency determines its own priorities. As noted above, the annual *Federal Regulatory Plan* is not a plan at all. Moreover, even as an "early warning system" for new regulations, the annual *Plan* is quite imperfect, and not just because of unforeseen events or emergencies. Fourth, the current process is inefficient in the sense that more scarce resources (primarily in terms of private sector compliance costs) are devoted to achieving Canada's regulatory objectives than need to be. The same level of benefits—albeit not currently measured—could be achieved with fewer resources.

10. The present decision-making process results in inefficiency for several reasons. First, decision makers are not forced to choose among competing regulatory programs within the context of a limited budget, as they must do with respect to the traditional expenditure budget. Each department or agency regulates narrowly, incrementally and in most cases without reference to the interventions,

---

1 See the excellent discussion in John F. Morrall III, *Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting*, Regulatory Management and Reform Series, Public Management Occasional Papers, No. 2. (OECD, 1992)

2 If the annual costs of government regulation in Canada are one-tenth the level in the U.S., then these costs amount to about $50 billion per year. See submission to the Sub-committee by Thomas D. Hopkins, September 15, 1992, *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 15.

3 Litan and Nordhaus point out that "From an economic viewpoint, federal regulations are akin to federal expenditure programs. Both require that resources be devoted to objectives the nation collectively deems to be important. The only difference is that, in the case of federal expenditures, the resources are first collected through taxation and then spent directly by the government. In the case of regulation, the government orders individuals or firms in the private sector to make such expenditures-a kind of balanced-budget expenditure program. From this economic perspective, the need for a centralized process for coordinating regulation to parallel that of expenditures becomes readily apparent. . .. require a systematic and continuous examination of the competing national goals sought through regulation." See Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven: Yale University Press, 1983), p. 4.

regulatory or otherwise, of other departments or agencies. This is largely attributable to specialization and division of labour necessary in such a huge organization as the federal government. Second—and most ironically—regulators often create large negative externalities because—aside from the administrative costs—they do not spend their own resources, or even their department's resources, in achieving compliance with their regulations. Rather, these costs fall on firms, individuals, and other organizations in the private sector. Thus, "in the absence of a mechanism that forces regulators to internalize these costs, they will engage in regulatory activities that require too much private expenditure for the results achieved"[4]

11. The third source of inefficiency is the fact that regulators are not required (in practice) to regulate only when and to the extent that the benefits to society exceed the costs. They are not (in practice) even required to ensure that the most cost-effective method of regulation is chosen—let alone the most cost-effective method of governing instruments.

12. Fourth, in most cases departments and agencies are constrained in adopting more efficient or cost-effective methods of intervention. One obvious reason for this is that in statutes, Ministers, the Cabinet, or both, are given the power to create various types of subordinate legislation (regulations). The imposition of a tax, the creation of a tax expenditure, or the payment of a subsidy would require approval of the Minister of Finance, the Cabinet and, ultimately, Parliament. Regulations are easier to create for they are still viewed as simply "technical" means to give effect to legislation. In contrast, raising taxes or raising expenditures is very likely to require a debate among ministers on the policy issues.

13. If regulation is to improve allocative efficiency, government must correctly address a hierarchy of decisions. These are (a) whether to regulate or not more generally, whether to intervene or not; (b) how to regulate or, more generally, which governing instrument should be used; and (c) how stringent the regulation should be. Litan and Nordhaus explain that

> Efficiency requires at each point that the overall benefits from the effort be compared with the costs. Regulation should occur, therefore, only when the total benefits outweigh the total costs. The type of regulation should be chosen that attains the highest net benefit. And the stringency of the regulation should be increased only as long as the incremental benefits are greater than the incremental costs.[5]

14. To optimize the allocation of society's scarce resources devoted to regulation, the federal government must

- determine the overall level of regulatory activity (perhaps measured by the social costs of this form of intervention) in a given period, say annually
- establish regulatory priorities across the many departments and agencies of the government
- establish criteria which all new regulations must meet, notably that the total benefits to society exceed the total costs to society ($B \geq C$)
- establish a process to evaluate and modify existing regulatory programs.

---

4 Litan and Nordhaus (1983), p. 89.

5 *Ibid.*, p. 90.

2. Counting and Reporting the Costs

15. Ministers need to realize that the microeconomic effects of society's expenditures on new regulations or regulatory statutes are similar to the effects of budget outlays. The macroeconomic effects (output, employment, prices) are also similar. The federal government diverts resources from private to public use in three principal ways: (a) by taxation, (b) by borrowing, and (c) by imposing regulatory requirements necessitating outlays by firms and individuals in the private sector. The U.S. General Accounting Office[6] suggests that regulatory costs have an economic impact closer to that of excise taxes or user fees than to income taxes, but a major effect nonetheless. Thus if ministers are concerned about the micro-and macro-economic effects of the some 800 new regulations they make annually, they need to know not only how much each one costs (in the RIAS), but also the total amount of their regulatory spending.

16. Some of the flaws identified in the analysis above could be addressed by having the Federal Government first adopt a policy of publishing the cost of individual regulations and their cumulative costs, and then making an effort to control the total costs of regulations. While the ideal might be a regulatory budget, the federal government could start with the following much more modest steps.

- In advance of each fiscal year, RAD, on behalf of the Cabinet, would compile a list of proposed major regulations that each department or agency anticipated they would request the cabinet to enact in the forthcoming year. Almost all of these would have been listed in a previous *Federal Regulatory Plan*.

- The "estimated costs and benefits of federal regulations" (ECBFR) would be tabled in the House of Commons at the same time as the *Estimates*.

- The ECBFR would be sent to the Commons Standing Committee on Finance for review. The Committee's report, tabled in the House, would provide the Cabinet with advice on the general scale and growth in the costs of federal regulations.

17. This approach would provide a very gentle introduction to the idea that the Cabinet should start to think of the total costs to society of new regulations in much the same fashion as it does about traditional expenditures or taxes. The ECBFR would, in effect, be a tally of the estimated social costs of new regulations (a) over the past few years, and (b) for the coming year based on proposed major regulations. The costs could be broken down by year, by department or agency, by government administrative costs, and by private sector compliance costs, broken down by major industry sector.

18. At the outset, these figures would be simply "background information" provided by the President of the Treasury Board to Ministers, Parliament and the public. The data would be part of the larger context they would be encouraged to consider when making new regulations. In a few years, it may be possible to move from the "tally" approach to the one outlined below.

---

[6] U.S General Accounting Office, 1992.

19. A second step toward ensuring that regulations improve economic efficiency would be the following:

- The Cabinet or one of its committees would carefully review the ECBFR with the objective of establishing (a) a limit on the total costs to society[7] (in present value, annualized or other terms), and (b) indicating which proposals it recommends to Parliament. This might be called the "cost of proposed regulations" (CPR) budget.

- The CPR budget would be submitted to the House of Commons Standing Committee on Finance after being tabled with the *Estimates*. The Committee would hold hearings on the set of proposed major regulations and the limit. The Committee would prepare a report with its recommendations.

- Before the Committee's report was considered by the House of Commons, the Minister responsible for Regulatory Affairs (now the President of the Treasury Board) would consult with his or her colleagues concerning possible revisions to the CPR budget.

- The House of Commons would be asked to vote on the CPR budget submitted by the Minister responsible after receiving the report of the Standing Committee on Finance.

- No department or agency could submit any major proposed regulation to the SCC which had not been included in the approved CPR budget.[8]

- The Auditor General would later audit the estimated costs of the major regulations as enacted and report to the House discrepancies between the CPR budget and actual costs. If this proposal were adopted, Canada would go a long way towards controlling the total costs of regulations and allocate such costs more efficiently.

The Committee recommends the following procedure for counting the costs of regulations:

4.5 The President of the Treasury Board should be required to compile the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" (ECBFR) annually, to be tabled in the House of Commons with the *Estimates*. (This would require that departments and agencies submit to the Regulatory Affairs Directorate the following information: (a) the estimated costs and benefits of every proposed major regulation expected to be made in the next fiscal year (or the following two years); (b) the number of "intermediate" proposed regulations for the next fiscal year; and (c) for major proposed regulations, the estimated costs and benefits should be categorized by government administrative costs and by private sector compliance costs, broken down by major industry sector.

20. The ECBFR would include an updated and expanded version of the information published in the annual *Federal Regulatory Plan*. This would give the costs and benefits of each major proposed regulation a context. It might even be possible for some proposed regulations to include a summary of the problem definition and a summary of the options to regulation being considered.

---

7 Litan and Nordhaus (1983, p. 150) state that "Conceptually, the definition of regulatory cost is straightforward: it is the marginal cost to the economy of meeting a regulation. In some cases, such costs are easy to define: if a utility is forced to add a scrubber to an existing plant, the costs can be estimated with minimal difficulty. In a dynamic framework, however, the picture becomes more blurred. It may be difficult to anticipate changes in technology and, therefore, changes in costs over time." However, "Another methodological issue concerns whether the budget should cover transfer payments in addition to resource costs and/or dead weight losses. . .. Yet a third definitional issue is whether the costs measured in the budget would be limited only to "direct" costs or would also include "indirect" costs" (p. 151).

8 Litan and Nordhaus (1983, pp. 149-150) noted that "The problems of designing effective sanctions for noncompliance stems primarily from the funny money nature of private mandated expenditures, which are purely accounting dollars and never show up in the agency's (or anyone's) bank balance. For this reason, there is no precise way of measuring costs and keeping an automatic control on the agency's running out of regulatory appropriations."

D. ASSESSMENT OF FEDERAL REGULATORY POLICY

1. Must Proposed Regulations Pass a Benefit-Cost Test?

21. One of the principles of federal regulation, found in both the Regulatory Policy adopted in February 1992 and the *Citizen's Code of Regulatory Fairness* in force since 1986 is that the government will ensure that the benefits of regulation exceed the costs. Also the *RIAS Writers' Guide* notes that "The Government's *Regulatory Policy* states, not just that the benefit of a regulation must exceed its cost, but that the regulation should be designed to maximize gains in relation to costs. This means that the benefits of the regulatory action chosen must be greater than the benefit of any other type of regulatory or non-regulatory action."[9]

22. In theory, these statements provide a strong criterion ($B \geq C$) against which to assess the Government's performance with respect to new regulations. However, in practice, it has amounted to empty rhetoric for several reasons. First, only for major new regulations is it necessary for departments to prepare a cost-benefit analysis—although the definition of the crucial word "major" is imprecise. Second, it is common for new regulations to be enacted without any estimate of the economic benefits or even to measure the benefits in physical terms, e.g., the number of premature deaths averted, although this is required in the RIAS. Further, with the exception of the Department of Transport, no federal department or agency uses an economic value for human lives saved (premature deaths avoided) as a result of new health or safety regulations. Thus, the best they can do in completing the RIAS is to prepare a cost-effectiveness analysis. Third, neither RAB (in OPRA) nor its successor RAD (in TBS) attempt to keep track of (a) whether new regulations are major or minor and (b) the number of major regulations for which a proper CBA is done. Therefore, Ministers lack knowledge of the extent to which the $B \geq C$ requirement is met—even for major new regulations.

2. Economic Value of Premature Deaths Averted

23. In many cases, the objective of regulation is to prevent premature death in the nation's residents. Without an economic value of life it is not possible to conduct a cost-benefit analysis of a proposed regulation whose primary object is to prevent premature death. Yet only the Department of Transport uses a specific number for the economic value of life. Other departments do a type of cost-effectiveness to avoid putting a dollar value on human life because of the political sensitivity of this issue. An examination of federal regulations indicates that there are huge variations in the value of life implicit in different health and safety regulations.

24. Recently, the *Economic Report of the President* (February 1992, p. 190) included a graph illustrating the cost for each premature death averted by U.S. federal health and safety regulations between 1967 and 1991. Between 1967 and 1987 in about half the new regulations, the cost per death averted was $1 million or less, and in no case was the cost over $100 million per death averted. However, between 1987 and 1991, for very few new regulations was the cost of per death averted under $1 million. Most new regulations fell into the range of $5 million to $100 million. However, for seven new regulations, the cost was over $100, million while for four regulations the cost for each death averted exceeded $10,000 million!

25. While no one can authoritatively specify the economic value of human life, it is clear that more premature deaths could be averted for the same total cost to society if the Cabinet forswears new regulations which have a huge cost per death averted while adopting other regulations which are far

---

[9] Treasury Board Secretariat, Regulatory Affairs Directorate, *RIAS Writers' Guide* (Ottawa, June 1992) p. 22.

more cost-effective (lower cost per death averted). In the U.S., information on the estimated costs to society per death averted for proposed health, safety, and environmental regulations is deemed by participants to be very useful. Such information is rarely provided in the Canadian RIAS. It ought to be included as a matter of course.

3. Need for High Quality Analysis

26. It is easy for governments to be "penny wise and pound foolish" when they have to decide on how much to spend on the necessary data bases and impact assessments for proposed regulations. To most officials, and particularly to their political masters, spending $1 million to ascertain the scientific basis of whether and how government might intervene to address a perceived health, safety, or environmental problem seems like a great deal of money. But failing to do so could easily result in regulating in haste and regretting in leisure.

27. The Department of the Environment indicates that the cost of doing the economic assessment for three sets of major regulations in the past two or three years was about $400,000 each. These sums exclude the costs of the data and analysis of the scientific assessment of the nature and extent of the environmental problem at which the proposed regulations were directed. It appears that far less was spent on the "scientific analysis" than was spent on the economic assessment. Yet, in the case of the pulp and paper regulations, the cost was estimated to be $4.1 billion in present-value terms. If an additional $1 million was spent on more or better data and analysis, it could be justified if the total costs were reduced by only a fraction of 1%. Given that no estimate of the benefits was prepared in either physical or in economic terms, it is hard to believe that doubling or trebling the expenditures on analyses would not be money well spent. It should be emphasized that spending a million dollars on analysis when the decision is not to proceed with proposed regulations is also often very sensible. Without such analysis, the decision might well have been to impose a hopelessly inefficient and ineffective regulation.

28. The federal government needs to strengthen the ability of departments to do high quality policy and economic analysis. It may be better for departments to create a centralized analytic unit to do the RIAS, particularly the CBA, rather than having this work done on a decentralized basis by program branch officials. In other words, hire or move people who already have the skills into a central unit rather than trying to train those in the program branches. In the case of smaller departments, they could have their CBAs done by a central analytic agency, by outside consultants, or the Bureau of Management Consulting.

29. Finally, a necessary element of any effort to improve decisions in the regulation-making process is to greatly strengthen the professional staff of RAD by hiring at least another five or six policy analysts or economists with training and experience in economic assessment of government programs. They are needed to act as a filter for the SCC and thus to increase the odds that the RIAS which goes to SCC is a credible piece of analysis.

30. Adding more well trained people is not enough, however. The Cabinet, at the behest of the President of the Treasury Board, must make a credible commitment to make new regulations more efficient in the allocative, technical and dynamic sense.

4. Annual Report on the State of Government Regulation in Canada

31. The central purposes of an annual report on the state of government regulation are to (a) increase the stock of knowledge of government regulation, to keep it up to date and to make it available in a convenient fashion; (b) raise the visibility and amount of analytical thinking about

regulation as one of the most important governing instruments; (c) provide information to Ministers, officials, Parliament, the media, and the public; and (d) assist the legislature, and particularly the public, in holding Ministers responsible for their actions in respect to government regulation.

32. There are some precedents for such an annual report, i.e., the report on state of Canada's forests, and the report on the state of Canada's environment. The U.S. federal government since the mid-1980s has produced an annual statement entitled the *Regulatory Program of the United States Government*.

33. An outline of the possible contents of an annual report on the state of government regulation is contained in **Appendix IV.**

As a means of clarifying federal regulatory policy we make the following recommendations:

4.6 For proposed major regulations where the estimated costs measured outweigh the benefits measured, departments should be required to summarize in the RIAS the reasons why the regulation should nevertheless be adopted.

4.7 The President of the Treasury Board should be required to prepare and publish an "Annual Report on the State of Federal Regulation" with a view to increasing public awareness of the growth, scope, and costs of federal regulations. The report would include review of the policies and experience of other countries, notably those with which Canadian firms compete and into whose markets they export.

E. ASSESSMENT OF THE PERIODIC EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS

34. As noted in Chapter 2, the first effort to improve the federal regulatory process occurred in September 1977 when the Treasury Board adopted a policy requiring that all government programs—including regulatory programs—be evaluated every three to five years. The Office of the Comptroller General (OCG) was given responsibility for the administration of the 1977 policy shortly after the Office was created in 1978.

35. That responsibility, however, is quite a limited one. It is to develop and maintain the policy framework, provide technical assistance, urge departments to establish a schedule, provide assessments of studies, and monitor the activities of departments—but the deputy head retains responsibility for virtually the entire process, that is, the deputy minister is the owner of the evaluation and the process by which it is done. The 1981 Guide on Program Evaluation specifies three purposes: "to produce credible, timely and objective findings on programs appropriate for resource allocation, program improvement and accountability."

36. In his recent testimony before the Standing Senate Committee on National Finance, the Comptroller General emphasized that "program evaluation is a departmentally situated function. . . working for a management team of the department. . ." It is "an internal system to serve the executive as opposed to providing competing views for challenge in a political forum" (quoted in Standing Senate Committee on National Finance, 1991, p. 46:15). He went on to say that while OCG establishes a policy framework for the evaluation function, "we do not superintend departments. We do not tell them what to do. We simply ensure that they are in general compliance with the policy." Because the program evaluation policy, by design, is intended to meet the needs of deputy heads to measure performance to facilitate internal accountability, the OCG does not provide critiques of these evaluations to Parliament or otherwise make them public. It is not even clear whether the Minister responsible obtains a copy of the OCG's quality assessments.

37. The evaluators of regulatory and other programs are middle-level employees of the department whose program is being evaluated. Their careers depend very heavily upon pleasing the deputy head to whom their report goes and who—in theory—is responsible for the management of the program being evaluated. The OCG was slow in preparing analytical and methodological materials to assist departmental officials in conducting the evaluation. For example, while the OCG was given policy responsibility for period evaluations of all government programs, it was not until March 1985 that it produced a draft of the Guide to Evaluating Regulatory Programs. The final version appeared a year later.

38. Program evaluations amount to a form of self-evaluation by government departments.[10] This violates the axiom that "no person should be a judge in their own cause." Officials in the OCG argue that fidelity to the rigorous principles of program evaluation means that it doesn't matter if the analyst sits inside or outside the department being evaluated. The focus is on hard data and careful analysis. Such studies do not offer a judgment on the deputy head. This perspective seems rather idealistic.

39. Although the 1977 Treasury Board Policy specified that all government programs were to be evaluated every three to five years, only seven of at least 100 regulatory programs had been evaluated under the aegis of OCG by 1984 according to a 1986 tabulation by Regulatory Affairs Branch (RAB). In May 1986, as part of its "regulatory process action plan" the government announced that all regulatory programs were to be evaluated at least once every seven years. This goal has also not been met. It appears that a total of about 77 regulatory programs have been evaluated between 1977 and mid-1992.[11] Using RAB's list of 93 regulatory programs compiled in 1986, it is clear that a substantial number of regulatory programs have not yet been evaluated or have been evaluated only once in a 15-year period. If the Ministerial Task Force on Program Review's list of 146 federal regulatory or regulatory-related programs is used as the "base," the gap between what the 1977 policy required and what has happened is even greater.

40. The 1977 program evaluation policy was modified in August 1991. The effect of these modifications is to further reduce the centre's influence over the period evaluation of all government programs. For example, it is now left up to deputy ministers to decide how frequently any program should be evaluated. Previously, every program was to be evaluated at least every seven years. The change is consistent with PS 2000 and "lets the managers manage," giving them more autonomy. It is not clear, however, whether the deputy heads are more accountable.

41. We conclude that the present method of program evaluation, while it may be useful to deputy heads, is not useful as a vehicle of information to Parliament and the public so as to enable holding the Government accountable for its regulatory programs. In the following chapter, we make suggestions to redress this shortcoming.

---

[10] Outside evaluators would have more independence, but they probably would know less about the program, players, and larger political context in which the program has been operating. On the other hand, they may bring a wider range of knowledge that would be very useful in conducting the evaluation. However, there is some danger of being insufficiently sensitive about the consequences of their recommendations, as they will not be around to implement them or live with the fall out.

[11] Stanbury, 1992, Chapter 7.

F. ASSESSMENT OF THE RIAS AND THE REGULATORY AFFAIRS DIRECTORATE

1. Overview Weaknesses in the Regulatory Impact Analysis Statement

42. The weaknesses in the RIAS go to its heart and impugn its central purpose: making subordinate legislation more efficient and the government more accountable. First, very few cost-benefit analyses (CBAs), or other types of detailed economic analyses, are being done despite the requirement in the RIAS. The quality is questionable in some cases (e.g., pulp and paper regulations in May 1992 do not attempt to quantify the benefits of these costly regulations). It appears that proper CBAs are often beyond the skills of many program branch officials who are usually responsible for preparing the RIAS. They need to get help from economists (but not all economists have expertise in CBA, which is a specialized skill). Further, program branch officials often fail to appreciate the value of economic analysis in the earliest stages of developing new regulations.

43. Second, there is no evidence of enforcement of the policy statement that the benefits to society must exceed total social costs as specified in the 1986 Guiding Principles. Third, RAD lacks the power to force departments to do proper CBAs and does not have the resources to help regulatory departments do proper CBAs. Fourth, the RIAS cannot cope with regulations whose primary objective is to redistribute income because, by their very nature, they will impose a deadweight loss on the economy.[12]

44. Fifth, officials indicate that solutions to policy (political) problems are often chosen before the economic analysis is done. Thus the RIAS is often viewed as a form-filling exercise which is done after the decision has been made to propose new regulations and even after they have been drafted. Thus, what was seen as a tool to assist departments in deciding whether, when, and how extensively to intervene, by focusing on defining the problem, and by generating alternatives and evaluating them, has become in many cases an exercise in ex-post-facto rationalization for decisions taken on other grounds. It should be noted that some officials in some departments have come to see that the RIAS is not a reporting form, but an ex-ante mode of analysis, the end product of which may be a set of specifications for new regulations. In other words, the RIAS's greatest value may lie in determining that the real problem is far less than it was originally perceived, hence no action is justified ("the game is not worth the candle"). Or the product of the RIAS may be a non-regulatory and far less intrusive or costly method of government action, e.g., a set of voluntary guidelines worked out with various stakeholders.

2. Definition of a "Major" Proposed Regulation

45. The importance of what constitutes a "major" proposed regulation lies in the fact that, as the RIAS Writers' Guide makes clear, new regulations and amendments having a major impact[13] "require a full cost-benefit analysis. In such cases, quantification of costs and benefits is necessary".[14] The 1991 interim procedures manual for new regulations states that "a major impact occurs where there is a significant impact on any sector of the economy or where a minor impact is experienced over

---

[12] In the U.S., in August 1983, the "Regulatory Policy Guidelines" condemned price, output and entry control regulations as per se violations of Executive Order 12291. See Presidential Task Force on Regulatory Relief, *Reagan Administration Regulatory Achievements* (Washington, D.C.: USGPO, August 11, 1983).

[13] The *RIAS Writer's Guide* (p. 23) indicates that "roughly speaking, there are three categories of regulations and amendments; those which will have a major impact, those which have some impact and those which have a trivial impact."

[14] *Ibid.*, p. 32.

a large segment of the economy or population." By comparison, a minor impact occurs "where marginal cost implications are likely for one or two sectors of the economy and there is no threat to any segment of the population or to business viability".[15]

46. It should be apparent that the two definitions are (a) are vague, (b) are loose, (c) rely on other important undefined terms, most notably "a significant impact" and "large segment of the economy or population," and (d) are not complementary, that is, the definition of a minor impact refers to the absence of a "threat to any segment of the population or to business viability." This concept is not included in the definition of major. In normal English usage, major and minor are antonyms.[16]

47. The contrast between the fuzziness and imprecision of the Canadian approach and that of the U.S. can be seen by examining the definition of a major rule in the U.S. since February 1981, which is as follows:

48. 'Major rule' means any regulation that is likely to result in:

(1) An annual effect on the economy of $100 million or more;

(2) A major increase in costs or prices for consumers, individual industries, Federal, State or local government agencies, or geographic regions; or

(3) Significant adverse effects on competition, employment, investment, productivity, innovation, or on the ability of the United States-based enterprises to compete with foreign-based enterprises in domestic or export markets.[17]

49. It is essential that there be a clear definition of a major regulation and of the other two categories, small/technical and intermediate. The proposed threshold for a major regulation is $100 million in total costs to society measured in present value terms. The threshold would also include a measure in terms of the costs relative to the output of the sector(s) likely to be most affected by the proposed regulation.

3. Discussion of the Problem Situation in RIAS

50. It would be very useful to require a more extensive analysis of the problem situation as part of the RIAS, or prior to it, as that is often the key to obtaining an efficient and effective solution. While there is much literature on CBA, there is little on how to determine the scope of a potential public policy problem. This analysis would include an assessment of the following:

- What is the anticipated duration of the problem? Is it cyclical?
- What is the problem's scope? What fraction of the population is affected?
- What are symptoms or signals that a problem exists?
- Who says it's a problem? What is their interest in this issue (don't overlook non-pecuniary motivation)?

---

[15] Treasury Board of Canada, *The Federal Regulatory Process,* 1991, p. 64.

[16] Major is defined as "greater in quantity, number or extent; having a primary or greater importance." Minor is defined as "'less in quantity, number or extent" (Funk & Wagnalls Standard College Dictionary, 1974).

[17] See Executive Order No. 12291, February 17, 1981, section 1.

- Can perceptions be distinguished from hard data?
- Who is pushing for government action on this issue?

4. Discussion of Alternatives

51. It is often said that departments do not do a good job of considering alternative ways of regulating or of using other forms of government intervention, e.g., taxing pollution instead of regulating the volume of effluent. They should be required to show that they have considered the alternatives at two levels: (a) broad policy instruments, e.g., taxes versus regulations versus subsidies versus Crown corporation; and (b) way of regulating such as codes of practice, voluntary guidelines, and the design of regulations. However, using other governing instruments raises further questions: if substitutes for regulations are available, do Ministers have the legal authority to use these other instruments? Moreover, there is a conflict between fiscal restraint and possible use of economic incentives, e.g., taxes, subsidies, or tax expenditures.

52. As noted in section C.1 above, it is clear that the assessment of the problem situation, the generation and evaluation of alternatives, and the economic assessment of various forms of intervention are inter-dependent. Further, they need to be done as early as possible in the process of determining whether government intervention is called for. In general, the Committee suggests that

- The analysis of alternatives should be conducted earlier in the consultation phase.
- There is a need for more analysis to select the best alternative.
- There is need to review major regulatory departments' authority to use other governing instruments.
- Government needs more work by central agencies (e.g., TBS; RAD; Finance) to develop practicable substitutes for traditional command and control regulation.
- Departments need to specify clearly (if briefly) the alternatives to regulations considered, with a short statement as to why they were rejected.

5. Limits on RAB/RAD as a "Controller" Agency

53. As a central or "controller" agency, RAD/TBS has certain obvious weaknesses:

- It has a vague mandate, particularly since May 1991.
- It does not have sufficient staff to oversee the RIASs and other aspects of the regulation-making process, in the sense of providing a critical assessment of the RIAS.
- The officials in RAD are most unlikely to be rewarded for "taking the heat" for strongly criticizing the regulatory initiatives of departments.
- RAD's power depends on the strength of its Minister (President of the Treasury Board) and the Minister's willingness to advocate more efficient regulation.

54. The 1991 procedures manual for proposed regulations makes it clear that "the content of the RIAS is the responsibility of the department or agency sponsoring the regulation, and Deputy Heads will be held accountable" (p. 60). RAD's role is described as reviewing the RIAS "to determine

whether the potential impact of a regulatory proposal and other aspects of the government's regulatory policy have been properly addressed." The manual gives no indication of either the criteria RAD employs or, more importantly, what adverse consequences follow if the RIAS fails to pass muster with RAD. Yet, in general, government agencies have more difficulty controlling other government agencies than entities in the private sector.

55. Political imperatives generally dominate the regulation-making process in Ottawa. Unless the President of the Treasury Board is wholly supportive, the best RAD officials can do is to hold up proposed regulations in an effort to have departments rethink their proposed regulations. Then the outcome depends largely upon the relative power, on the particular issue in question, of the President of the Treasury Board and that of the Minister proposing the regulations. In general, however, RAD is probably stronger by reason of being located inside the Treasury Board Secretariat than was its predecessor located in OPRA.

56. The fundamental characteristics of government by cabinet necessarily limit reforms to the regulation-making process which take the form of administrative directives, because they amount to self-regulation by the Cabinet of the Cabinet. In practice, Ministers are often very reluctant to reduce their discretion in making regulations. Yet they say they are committed to "regulating smarter." It is clear that if regulations are to be more efficient, then the Cabinet will have to impose credible constraints on its own behaviour. This conclusion has influenced many of our recommendations.

The Committee recommends the following changes in the RIAS and the responsibilities and authority of the Regulatory Affairs Directorate:

4.8 Clear definitions of major, small/technical and intermediate categories of regulation should be developed. The proposed threshold for "major" is $100 million in total costs to society measured in present value terms. The threshold would also include a measure in terms of the costs relative to the output of the sector(s) likely to be most affected by the proposed regulation.

4.9 For intermediate and major regulations, the RIAS should indicate the planned process of monitoring and evaluation of the proposed regulation.

4.10 The RIAS requirement for the deletion of regulations should be simplified.

4.11 The RIAS should disclose the set of alternatives that were considered by the department and rejected, with a brief explanation why the alternative chosen is superior.

4.12 The RIAS should include an assessment of the proposed regulation's impact on the competitiveness of the firms in the sectors where the majority of the compliance costs are expected to occur.

4.13 The *Statutory Instruments Act* should be amended to provide that RAD must certify that (1) the methodology employed in preparing the cost-benefit analysis accompanying each proposed major regulation meets professional standards, and (2) that all proposed regulations are properly classified in terms of their impact as small/technical, intermediate, or major. This would be closely analogous to the requirement that the Clerk of the Privy Council certify that proposed regulations are legally correct in form and not *ultra vires*.

4.14 The President of the Treasury Board should have the power to delay proposed major or intermediate regulations which have not previously been reported in the annual *Federal Regulatory Plan*, except where the regulation is in response to an emergency arising since the deadline for submissions to the last plan.

CHAPTER 5

The Role of Parliament in the Creation and Review of Regulations

1. Parliament currently plays an apparently very modest role in the federal regulatory process. This appearance flows from a preoccupation with the review of regulations once they are made. Little attention is given to the enabling authorities Parliament so routinely hands out to the Executive. It is these powers which are the very essence of regulation. All regulatory programs have their basis in statute.

A. REVIEW OF ENABLING CLAUSES IN BILLS

2. The enabling clauses in bills under which regulations will be made are crucial, especially because the tendency to enact skeletal legislation is so entrenched. The birth of every regulatory program may occur in Parliament but both the gestation and the behaviour of the infant will be largely uncontrollable if Parliament does not concern itself with the enabling powers. Neither those powers nor other machinery provisions in bills (e.g., the penalty sections, and those relating to search and seizure) receive the attention they deserve. A concern for the effects of any regulatory program, whether from the perspective of competitiveness or the liberty of the subject, must begin with the enabling Act.

3. It is uncommon in Canada for a statute to embody a full-blown regulatory scheme or even to sketch out its basic parts. The common technique is to confer legislative power on the Executive, usually in the person of His Excellency the Governor General-in-Council, to deal with a loosely identified problem in accordance with a very loosely defined type of machinery. Very broad powers of delegated law making are given and—eventually or rapidly—a substantial body of regulations appears. Sometimes the content, means of enforcement, and effect of these regulations cause surprise but they are very, very rarely found to be *ultra vires*.

4. Self-restraint in subordinate law making has not generally been thought to be the hallmark of Canadian governments. The only safe assumption to make about enabling powers in statutes is that they will be used, and used to the fullest extent the wording will allow—even if this results in legislation that few, if any, people would have envisaged when the enabling act first appeared as a bill.

5. It is not a little surprising, therefore, that enabling powers in bills receive so little scrutiny and attention. Some people in business and industry do appreciate the actual and potential significance of enabling powers, and are rightly anxious to participate in the formulation of the projected statutory solution to a problem. They know that once the Bill is passed, the footings of the regulations to come are set in place and the structure to follow will be hard to influence.

6. How can Parliament concentrate attention on enabling powers? There are doubtless many ways, and doubtless the Standing Committees spring first to mind. Australian experience, however, has shown that even with a tradition of less skeletal drafting and a truly triple-E Senate, a forum is

necessary to concentrate attention on enabling powers in bills. The Australian Senate has a Scrutiny of Bills Committee for the purpose. It is true that its terms of reference are oriented to liberty of the subject issues, but there is no reason why the model should not or could not be adopted to enjoin scrutiny for effects and consequences of an economic kind.

7. Whether the task of scrutinizing enabling powers is appropriate to a separate committee or to the existing Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, as knowledgeable of the products of enabling powers or to the Standing Committees, some particular committee attention should be paid to these powers. The Standing Committees appear more appropriate to policy considerations, and the Standing Joint Committee to the liberty of the subject issues handled by the Australian Senate's Scrutiny of Bills Committee.

8. Any parliamentary committee faced with a mass of particularized enabling clauses or a few clauses of great breadth will be at a loss to know what to make of them without information concerning the intent of those who instructed the draftsman. It is essential, therefore, that every bill containing enabling clauses be accompanied by a memorandum setting out precisely why the particular regulation-making powers included in the bill are sought, and what form the sponsoring Minister sees the regulations taking, e.g., the traditional proscription and prescription, the use of internationally accepted standards, and so on. This information will give the relevant standing committee or the Standing Joint Committee or both a starting point for effective and expeditious examination of the enabling powers.

B. REVIEW OF REGULATIONS BEFORE THEY ARE MADE

9. The idea of reviewing regulations before they are made (or come into effect) is very attractive. And Canada has travelled a long way down this road through consultation, pre-publication, notice and comment and RIAS. Oddly, parliamentary involvement in the review of proposed regulations has not been actively promoted. This parliamentary reticence needs to be rethought.

1. Examination of Proposed Regulations with the Enabling Bill

10. Occasionally a cry goes up for the regulations to be made under an act to be made available when the bill for the act is before committee. It has also been suggested that an act should not be proclaimed before the regulations to be made under it have been reviewed by the parliamentary committee. Apart from the difficulties which may arise due to the unavailability of statutory powers pending proclamation, these proposals raise the question of the completeness and immutability of the draft regulations.

11. There is also a conundrum. If the regulations can be ready with the bill, or soon after its passage, why should not the policy material in them be included in the bill and the policy debate take place in the usual way? While there have been occasional instances of draft regulations being available with bills, this will not often be easy to achieve. Bills may be amended in their passage through Parliament, and it is probably more efficient management of resources to wait until their final form is established before writing the final drafts of the regulations. With the added weight being given now to genuine consultation, hurrying to produce the regulations may be counterproductive. And where will it leave all the RIAs effort and publication in draft in the Gazette? If, after consultation, the regulations are different from those before the standing committee with the bill, the House will have been deceived. If the regulations must stay in the form presented to the standing committee with the bill because that was the basis of their consideration of the bill, then there is no integrity to the public consultation procedure.

2. Affirmative Resolution Procedure

12. The better solution would appear to be the application of affirmative resolution procedures to major regulations, and to provide that work may not proceed on an affirmative resolution before receipt of a report on the regulations from the appropriate standing committee. The affirmative-resolution procedure also has the advantage that once it is affixed in the enabling act to the exercise of a particular enabling power, it will be available whenever that power is used. It is not confined to first time use as is the *ad hoc* reference to committee of draft regulations with a bill. The procedure would allow examination as to merits by the appropriate standing committee, and examination as to legality and propriety by the Standing Joint Committee.

13. The affirmative resolution procedure is very little used in Canada although its use was anticipated when the *Statutory Instruments Act* was first passed in 1972. That Act includes in the *Interpretation Act* a detailed procedure for an affirmative resolution whenever the expression "subject to affirmative resolution of Parliament" or "subject to affirmative resolution of the House of Commons" is used in an act in relation to any regulation.

14. Use of affirmative-resolution procedures was recommended by the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments in its first and tenth reports, where the exercise of enabling norms may

- substantially affect the provisions of the enabling or any other statute,
- lay down a policy not clearly identifiable in the enabling act or make a new departure in policy,
- involve considerations of special importance.

The need for such a procedure is no less in 1992 than it was in 1977 and 1980.

15. If Parliament is to assert its interest and control as delegator in and over major regulations, two provisions are lacking. First, the words "subject to the affirmative resolution of Parliament" must be included in the enabling powers in bills. Second the necessary rules of the House must exist to ensure that a vote on the resolution to affirm the regulations is not taken until the relevant standing committee and the Standing Joint Committee have considered and reported on them or have allowed a reasonable time period to elapse without making a report.

3. General Ex-Ante Review of Proposed Regulations not Subject to Affirmative Resolution Procedure

16. Major regulations—in terms of their potential economic effects, or otherwise—might in any case be reviewed by standing committees of the House of Commons.

17. In general, standing committees of the House of Commons are "empowered to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House. . ." per S.108 of the *Standing Orders* of the House of Commons. S.108 also provides that standing committees may "send for persons, papers and records" (except when the House otherwise orders). Thus a standing committee could decide to review new draft regulations of the departments within their jurisdiction. They might, for example, choose to hold hearings on draft regulations shortly after publication in the *Canada Gazette, Part I,* as required since 1986 under the RIAS policy. The purpose of such "pre-publication" is to give notice to interested parties and give them an opportunity (in 60 days) to

comment on the draft regulations before they become law. Who else ought to be more interested than the Parliament which enables their making comments by or before a standing committee might result in changes before the regulations are submitted to the Governor-in-Council.

18. The main elements of this approach could be as follows:

- Ex-ante review of proposed regulations would be assumed or not at the discretion of each of the subject-area committees of the House of Commons, since they already have expertise in the activities of a department or number of related departments.

- The committees should focus on proposed major regulations or regulations which employ new techniques of regulation, but could review any proposed regulation which appears to have special significance.

- A committee would have 30 days to decide whether or not to conduct a review.

- The main role of a committee would be to conduct a policy review of the proposed regulation. It could hold hearings and invite interested groups and experts to testify or submit a brief.

- A committee would have 60 days in which to submit its report to the House.

19. In proposing any form of review by Parliament of proposed regulations, one final point needs to be borne in mind. While the number of regulations made each year is large, the overwhelming bulk of these are amendments and minor changes. The number of major regulations is not so formidable as to rule out a careful selection of regulations for study.

C. REVIEW OF REGULATIONS AFTER THEY ARE MADE

20. Once an enabling act is framed, little can be done in the short term to change its contribution to the regulatory scheme for which it provides. Attention necessarily passes to the regulations to be made under the act. If Parliament does not become involved with the proposed regulations, it can and should be involved with them after they have been made. This has long been accepted in so far as the legality and propriety of regulations is concerned.

1. The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

21. As noted in Chapter 2, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (previously the SJC on Regulations and other Statutory Instruments) was created in the early 1970s. The SJC does not deal with the policy underlying new regulations. The Committee tries to work on a consensual basis and jealously guards its nonpartisan approach. Its scrutiny is of statutory instruments, which include all regulations.

22. To say that it might be time to consider a somewhat wider role for the Committee is not to disparage its work and achievements, especially when it had to establish itself at first against a particularly hostile Executive environment, and has always had to engage in work usually thought of as parliamentary drudgery.

2. The Power of Disallowance

23. Experience with the disallowance procedure now contained in the Standing Orders is limited and it is too early to tell of what use it may be. What can be said is that the procedure has serious deficiencies, for example:

- The practice is not statutory. It is a half-way house. Because it is embodied in the Standing Orders, it is limited to instruments the Governor-in-Council or a Minister has authority to revoke. It does not apply to all statutory instruments, and most notably does not apply to regulations made by agencies. Nor does disallowance take effect automatically. The Governor-in-Council or Minister must act in the sense ordered by the House.

- There must be a report recommending disallowance from the Standing Joint Committee. As its criteria for scrutiny are so limited to issues of legality and propriety, disallowance can never be invoked on grounds of policy or of the general merits of, or necessity for, a statutory instrument.

- Debate is severely limited-to one hour, and no member may speak for more than ten minutes.

24. The disallowance procedure contained in S.O. 123-128 also contains three highly desirable features:

- The House may disallow a statutory instrument at any time and is not restricted to a period within a certain number of sitting days following making or laying of the instrument.

- The resolution for disallowance may be in respect of a portion of a statutory instrument, thus obviating the need to choose between swallowing an objectionable feature of an instrument and disallowing it in its entirety.

- If the resolution is not brought on for debate and voted on within a limited time, it is deemed to have carried, and the Order of the House calling for revocation is deemed to have been made. "Deemed disallowance" is an essential part of any rational disallowance procedure; otherwise, a government may simply prevent the resolution being voted upon.

25. It is desirable that these positive features, properly reflective of parliamentary supremacy, should find their way into a statutory expression of the power of the House of Commons to disallow regulations. The limitations on the present power to move disallowance should be removed.

3. A New Approach to Scrutiny?

26. The mandates of the standing committees under the Standing Orders may enable them to become involved with the consequences, costs and application of regulations. But there is another way to approach the need for a forum to look into regulations in a more general way than has been the practice of the Standing Joint Committee.

27. For over twenty years Section 26 of the *Statutory Instruments Act* has been in place. It runs:

> "Every Statutory Instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of Section 27,

shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments."

28. Every regulation is a statutory instrument, and while there has been long-standing disagreement between the Standing Joint Committee and the Department of Justice as to just what is a *statutory instrument*, for practical purposes, the overwhelming bulk of delegated legislation falls within Section 26.

29. What is noteworthy about this provision is its breadth. It covers most delegated legislation and all regulations. It is unrestricted as to the criteria for review and scrutiny. It permits review and scrutiny by more than one committee, whether of one House or of both Houses. It is wide enough to permit review of the operation or application of statutory instruments. The statutory instruments stand permanently referred: they can be taken up for review and scrutiny at any time, or from time to time; they can be dealt with more than once; there is no time limit from the time of making within which review and scrutiny must take place.

30. It is true that when the Standing Joint Committee was established in 1972, it proceeded to confine its review and scrutiny within narrow limits. The Standing Joint Committee's criteria for scrutiny, which it gave itself, were approved by both Houses; and the custom has arisen of submitting those criteria, sometimes loosely called "terms of reference," to both Houses for approval in each Session. However, the real terms of reference are the statutory ones set out in Section 26 of the *Statutory Instruments Act* and the criteria for scrutiny are by way of being a self-denying ordinance. They were written and adopted for use in the first place as a defensive or protective device precisely to prevent a new committee with a huge backlog of work being swamped with substantive complaints about the content and application of regulations. It was a practical necessity, as well as being in keeping with the established tradition of scrutiny committees looking into delegated legislation, to confine review to matters of legality, propriety and the rights and liberties of the subject. Those original criteria have been modified a little over the years, but the basic thought is the same: no review on the merits.

31. There are at least four reasons why review of regulations on their merits by parliamentary committees has occasioned such general disapproval.

32. First has been the fear that in straying into policy the committees will lose the benefits of non-partisanship which have traditionnally attended their efforts to review for legality, propriety and the rule of law.

33. Secondly, there has been the idea that since Parliament has delegated the job of law making to someone else, that person ought not to be second-guessed, but simply checked to ensure the limits of the delegation, the rule of law, and our general constitutional ethics are observed.

34. Thirdly, there is the supposition, very largely out of touch with the Canadian reality, that Parliament has settled policy in the enabling act, and the methods used to fill in the administrative details are largely the delegates' business.

35. Fourthly, review on the merits is too big a job. If Parliament delegates because it does not have time to settle the details of a scheme of regulations, it is inconceivable that a parliamentary committee will have the time to review the details later. This proposition does tend to confuse the pressures of the parliamentary timetable—the government's view of time—with the time and techniques available to a modern standing committee.

36. Is it time to look at the situation again in Canada? The matter could be accomplished easily enough. A simple decision that the existing Standing Joint Committee or some other committee should review regulations on a basis wider than that now employed is all that is required. But would it be a good idea?

37. Those who would confine parliamentary scrutiny of regulations to legality and propriety believe that there is no ground between such scrutiny and policy review or second-guessing. This is not necessarily so. If scrutiny of any instrument were conducted for economic or competitive impact or on any ground of merits, the process would be investigative, allowing a forum to exist in which doubts and grievances about regulations could be ventilated. No recommendation as to the policy or future of the instrument need be made by the committee. The evidence, summarised or not, would speak for itself.

38. If it is considered that widening the scope of the review conducted by the Standing Joint Committee would jeopardise its effectiveness in its present sphere or detract from the necessary work of ensuring legality, propriety and the rule of law in regulation making, why should each of the existing standing committees not be constituted a committee "for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments" in terms of Section 26 of the *Statutory Instruments Act*?

39. The Sub-committee concludes that the whole question of sedulously avoiding examination of the policy of regulations should be looked at again. By the passage of skeletal enabling acts, Parliament has *delegated* its policy settling and policy arbitrating function; it has not *abdicated* it. Review may well be partisan, but so in our parliamentary system would be settling policy by a bill in the Chamber.

40. If nothing else is done, the existing Standing Joint Committee should be encouraged to examine regulations more closely for matters more appropriate for parliamentary action, and to hear witnesses on this point who wish to point out the difficulties caused by the substance of regulations. The Committee might also be encouraged to look into an adjustment of its criteria for scrutiny to allow review of the consequences and application of regulations, falling short of examination of the regulations as to their policy.

4. Is Committee Scrutiny of Regulations Realistic?

41. This chapter contains a number of suggestion for more committee work of a particular kind. The principal question is this: will any parliamentary committee take up this sort of work with relish? A second question is: will those affected by regulations come forward to provide necessary evidence?

42. This is a touchy subject. Despite the sterling work done by the Standing Joint Committee over the last almost 20 years, it has hardly set the heather ablaze. The Committee is unattractive to parliamentarians. It has been resorted to very infrequently by businesses or individuals who wish to make an issue of some new or existing regulations. And this despite the fact that on several occasions over the years such interventions were encouraged.

43. It would be easy to say that a less technical review of regulations will encourage participation in, and resort to, a scrutiny committee. It might, but factors militating against this include:

- Committee work is time-consuming and most of it lacks glamour.
- Any sort of review of regulations, in accordance with any criteria, requires hard work. It is not easy to read and master a set of regulations and it is not a job a legislator can effectively, pass to staff. There is a limit on parliamentarians' time and the amount they can spend listening to grievances and witnesses.

- Business in particular is often very reluctant to make an issue of anything until every recourse within the administration, and politically, has been tried. There is a natural fear of the consequences of exposing silliness, obduracy, and so on, in public.

44. Each one of these factors is important, and the third may be the most important. Witnesses, especially business witnesses, spoke in generalities a great deal before this Sub-committee. It will take a lot to persuade such people that a parliamentary review committee on regulations is an effective forum and worth their time. But if a start is not made, the persuasion can never begin.

45. Given the pressures on members of the House of Commons, there may well be a role for the re-confirmed Senate and its Committees in acting as the forum for the airing of views and concerns about particular regulations.

5. Power in Parliament to Amend or Substitute Regulations

46. A power in Parliament to amend regulations, rather than disallow them, in whole or in part, or to substitute new regulations for old ones, ensures true control by Parliament over the content of Executive lawmaking. It also recognizes the proper nature of delegation, namely that the delegation of a power does not prevent the exercise of the same power by the person who delegates.

47. This novel power, contained in the New Zealand 1989 Statutory Publications legislation, is one that should be further examined for possible application in a jurisdiction with a bi-cameral legislature. The Standing Joint Committee is the appropriate body to examine and report upon our mechanisms for parliamentary control of delegated legislation.

D. EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS BY PARLIAMENT

48. As with proposed regulations, it is not possible to deal with regulations only and to ignore the statutes under which they are made. A regulatory program and regime includes both, and both need to be examined.

1. Review of Statutes and Programs

49. The "Regulatory Process Action Plan," released in May 1986 as part of the present government's Regulatory Reform Strategy, specified that "Parliamentary Committees will review all regulatory statutes over a ten-year cycle and recommend sunsetting action to the government." Six and one-half years later, this process has not been started. Further, the Action Plan stated that "a Committee of Cabinet will ensure the review of all regulations over a seven-year period and recommend sunsetting action to the Cabinet." It was not until February 1992 that the Minister of Finance announced that the government was beginning a "department-by-department review of existing regulations to ensure that. . . they result in the greatest prosperity for Canadians."

50. There are, it is true, the existing reviews conducted by the Office of the Comptroller General (OCG). As we argued in the previous chapter, from the start these have been designed as a tool to assist the top management of a department to carry out their responsibilities. They have never been seen as a means by which "outsiders" (e.g., Parliament or citizens) would gain insights into the performance of regulatory programs and therefore use the information to try to hold those responsible (notably the minister) accountable.

51. Systematic program evaluations are a necessary step in moving toward improved accountability and more rational decision making about regulation. But it is essential to create procedures for an external review or audit of evaluation reports. External review could be carried out

through three mechanisms: (a) publication and public scrutiny of the Comptroller General's reports, (b) audit of selected evaluation reports, and (c) general parliamentary review of regulatory programs with or without an OCG evaluation report. The first mechanism speaks for itself. The second could appropriately be invoked and effected by the appropriate standing committee. The third calls for use of standing or special committees.

52. The Sub-committee notes that the Auditor General also evaluates regulatory programs and that he will in future be referring his evaluations to the Standing Joint Committee for the Review of Regulations.

53. What matters is not the forum of review, but that it take place in a systematic way and that it provide an opportunity for those who chafe under a burden of regulation they consider unnecessary, intolerable, or ill-administered, to express themselves openly.

54. In every case, evaluations should address the following questions:

- What are the present objectives of the program?
- Are the original objectives still relevant?
- What are the priorities and trade-offs if multiple objectives exist?
- What means are used to achieve the objectives?
- What are the effects, intentional or unintentional, of the program? (This would include economic and non-economic considerations.)
- Should the program continue?
- What other means could be used to achieve the same objectives?
- In what ways can the administration of the program be improved?

55. It should be recognized that the evaluations will raise essentially political issues (i.e., broad-value choices) similar to those which were, or ought to have been, addressed by legislators when the statute underlying each program was enacted. The review of regulatory programs is proper to the role of elected representatives.

56. All OCG evaluation reports should be tabled in Parliament and be referred automatically to the appropriate subject-area standing committees which should also be free to undertake evaluations on their own initiative. The committees should be empowered to hold hearings, receive briefs and commission their own analytical work with respect to the regulatory programs they choose to scrutinize in detail. Upon completion of an evaluation, a standing committee should submit its report to Parliament with recommendations for action.

The following is a summary of the recommendations discussed in this chapter:

5.1 Every bill containing an enabling clause should be accompanied by a memorandum setting out precisely why the particular delegated law-making power contained in the clause is sought, and the form the sponsoring Minister sees the delegated law taking.

5.2 Consideration of major proposed regulations by standing committees as to merits, and by the Standing Joint Committee for the Scutiny of Regulations as to legality and propriety, should be encouraged and undertaken. As a necessary sanction, the

requirements of an affirmative resolution for the coming into force of regulations should be imbedded in the grant of enabling powers, where the exercise of those powers may

- **substantially affect the provisions of the enabling or any other statute,**
- **lay down a policy not clearly identifiable in the enabling Act or make a new departure in policy, or**
- **involve considerations of special importance.**

The Standing Orders should be amended to make the affirmative-resolution procedures of the *Interpretation Act* operable, and to ensure that a vote on the resolution to affirm any regulations is not taken until the standing committee and the Standing Joint Committee have reported on it or have allowed a reasonable time period to elapse without report.

5.3 Provide each subject-area standing committee with an opportunity to review the proposed regulations after pre-publication in *Canada Gazette Part I*. The committee's report would be tabled in the House, but its primary role would be to provide advice to the Special Committee of Council. PCO could notify each committee in respect to every proposed regulation (classified by size of economic impact). The committee would then have 30 days to decide which ones it would review and another 60 days in which to conduct its review.

5.4 The present disallowance procedure under S.O.'s 123-128 should be replaced by a statutory procedure covering all statutory instruments (and any part of a statutory instrument) not subject to affirmative-resolution procedure. The deemed disallowance feature of the present procedure when a resolution is not disposed of should be retained and given statutory force.

5.5 The Standing Committee on Finance should review the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" tabled with the *Estimates*.

5.6 Standing committees in each subject area should be encouraged to undertake periodic evaluations of regulatory programs in order to hold the government accountable for the performance of such programs. The periodic evaluation or assessment might be triggered by (a) an indication by the OCG that a regulatory program has been evaluated pursuant to the program evaluation policy 01-01-92 in the *Treasury Board Manual*; (b) publication of an evaluation by the Auditor General, or (c) information received by the committee suggesting that an evaluation should be conducted.

CHAPTER 6

Standards

1. Standards and their relation to regulation played a very important role in the Sub-committee's deliberations. Many witnesses suggested voluntary standards as alternatives to regulation, the use of output rather than input regulatory standards, and quality assurance standards to improve the regulatory process. The Sub-committee therefore approached the issue of standards with three basic questions in mind:

- Should product and process standards developed in the private sector substitute more for government-promulgated standards or regulation?
- Should regulatory standards be more performance orientated, with details left to industry and firms through the consensus process?
- Can standards of quality management and assurance be applied to regulatory programs?

2. We received evidence from a group that addressed the first question exclusively: Peter Ridout and Robin Haighton from the Canadian Standards Association (CSA), an independent, not-for-profit, standards-writing, certification, testing and inspection organization. The CSA strongly supported the "voluntary" private sector consensus process to standards development, leaving regulation to deal "with the exception rather than the rule". (10:31) Several witnesses addressed the second question, including the Canadian Manufacturing Industries Forum and the Canadian Chemical Producers Association (16:12), encouraging use of more performance orientated standards. The third question, including witnesses comments thereon, is reviewed in Chapter 7.

A. STANDARDS EXPLAINED

3. Economists generally tend to view standards as an agreed-upon set of specifications that define a particular product or process. Government officials often view standards as the means to address a societal concern or to achieve a social end. They often equate standards with regulations. However, standards can be described and categorized in a broad variety of ways.

1. Different Purposes

4. Standards can be classified and described according to what they define. The following is an example of possible groupings:

- *Product Standards* specify the characteristics of a product.
- *Control Standards* define a range of acceptability with respect to the design, performance or use of a product. These standards often take the form of regulations.
- *Input Standards* often specify the means of achieving objectives.

- *Output Standards* specify performance objectives, but not the means of achieving them.

- *Process Standards* facilitate and support socioeconomic transactions and interactions. They define roles and relationships and establish the rules for interpreting behavior.

- *Service Standards* specify policies, procedures and methods with respect to performance of a service.

- *Quality Standards* refer to the systems that produce the products or provide the service rather than to the technical specifications of the products or the procedures involved in the service. The ISO 9000 standards discussed in Chapter 7 are generic examples of this type of standard.

2. Different Development Processes

5. Standards can also be classified and described by how they are developed. In simple terms, there are three different ways in which standards can be set:

- spontaneously, through the interplay of market forces (de facto standards-setting process)

- through organizational processes (voluntary consensus process), which includes

  - guidelines by involved associations or by a government department with the cooperation of interested associations

  - consensus standards developed within the private sector, and

  - consensus standards developed by a public agency.

- through political choices (bureaucratic process)

3. Different Applications — Voluntary versus Mandatory

6. Standards can be mandatory or voluntary. However, it was clear from testimony before the Sub-committee that the meaning of voluntary standards and standardization can be fairly elastic. In particular, while it applies to market-driven, consensual arrangements among participants in an industry or sector, often it is also used to refer to voluntary standards or guidelines promulgated or underwritten by the government. In the latter case, standards are in effect no less binding on the private sector than regulations, since they always carry the threat of government enforcement behind them.

7. Examples of such voluntary codes given to the Sub-committee included performance standards for baby walkers (they must be so designed as to prevent them from passing through basement doors) and practices for the use of debit card issuers. In each case, the responsible Department made it clear that, in the absence of agreement among market participants, the government would regulate (4:16 and 4:18).

8. Thus, not all mandatory standards are legislated; some non-legislated standards may in effect be mandatory. Consider, for example, the National Standards of Canada. The Standards Council of Canada was established to coordinate voluntary standardization in Canada. However, it is

clear that, although the process of developing and formulating the standard may be voluntary, the voluntary standards developed by the consensus process become mandatory in application if the force of legislation, or threat of government enforcement by legislation, exists. It appears, therefore, that the term "voluntary" can be more accurately interpreted to mean merely that consensus was the process that developed the standard.

B. THE STANDARD-SETTING ENVIRONMENT

1. Canada's National Standards System

9. The Standards Council of Canada (the SCC) reports to Parliament through the Minister of Consumer and Corporate Affairs Canada (CCAC). The SCC is a Crown corporation created by an act of Parliament in 1970. It is independent of government in its policies and operations, although it is financed partially by parliamentary appropriation. The SCC consists of 57 members, 41 from the private sector and 16 from the provincial and federal governments.[1] The objectives of the SCC, as set out in the *Standards Council of Canada Act*, are to:

> Foster and promote voluntary standardization in fields relating to the construction, manufacture, production, quality, performance, and safety of buildings, structures, manufactured articles and products and other goods, including components thereof, not expressly provided for by law, as a means of advancing the national economy, benefiting, assisting and protecting consumers, facilitating domestic and international trade and furthering international cooperation in the field of standards. (p. 992)

10. In examining how to give effect to its mandate, the SCC conceived of a national federation, known as the National Standards System (NSS). Overall policy is achieved through consensus agreements by the participants in the NSS. The SCC has historically[2] had the authority to accredit three types of organizations (the operational elements of the NSS):

- *Standards Writing Organizations (SWOs)*, which write standards, some of which are accepted by the SCC as National Standards of Canada (NSC). The 1991/1992 SCC Annual Report lists five SWOs.

- *Certification Organizations (COs)*, which have registered trademarks certifying that products or services meet a standard. The 1991/1992 SCC Annual Report lists seven COs.

- *Testing Organizations (TOs)*, which test products or services to determine whether they meet the standard for that product or service and report the results of their tests. They also analyze substances to determine their content or attributes, test products to determine various parameters, etc. The 1991/1992 SCC Annual Report lists 86 TOs. The SCC's many publications explain criteria, procedures, conditions and guidelines for these member organizations. Controls to ensure compliance by the members of the NSS are also explained in the documents. For example, the SCC regularly audits these organizations to ensure that they continue to meet the requirements for accreditation.

---

1 SCC, CAN-P-2E (January 1992), p. i.

2 The SCC 1991/1992 Annual Report indicated that an accreditation program for organizations that register the quality systems of Canadian companies was launched in the year ended March 31, 1992.

2. Standards-Setting in Some of Our Major Trading Partners

11. Many of Canada's major trading partners, including the United States and the European Community, are rethinking their standards setting processes in light of a changing global environment.[3]

12. In the United States, the standards-setting processes is in favor of the marketplace. Generally, American participants must pay their own way in standards development. In other countries, participants are generally supported, at least in part, by their national governments. For example, all European governments routinely support national standards-setting to some degree and in one form or another. But the relationship between government and the private sector and the extent of government involvement in standards differ from country to country. In Denmark, Spain, France, Italy and the United Kingdom, standards organizations are organized under private law but given a public-service function by the state. In Germany and the Netherlands standards organizations are private.[4]

13. Britain and France have recently produced national strategies based on standards and quality management. Several countries are using standards development programs in developing countries as a means of improving exports to those countries.

14. In Japan, the standards system is centralized under the control and direction of the government. The system works by consensus, but the consensus is reached at the direction, supervision and final approval of the government to ensure that the standards promote the goals of the system itself and Japan as a whole.[5]

C. AN EVALUATION OF STANDARDS ISSUES

1. Framework for Assessing Standardization Issues

15. In developing its framework for assessing standardization issues, the Sub-committee considered a Canadian study[6] analyzing Canada's NSS and the issue of voluntary standards as a regulatory device. Although the NSS has greatly improved over the ten years since the study was conducted, certain of the findings are still particularly relevant.

16. In developing its framework for assessing standardization issues, the Sub-committee also considered developments in countries with which Canada regularly trades, and reviewed in depth a recent United States study.[7] Key findings[8] in that study (with respect to the U.S. standards system) were:

- the growing national stake in standards issues
- the insufficient support for standards setting

---

3 See excellent discussion of structural changes in the standards setting environment in U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Global Standards: Building Blocks for the Future*, TCT-512 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, March 1992), Chapter 4.

4 For a discussion of standards setting in the United States and Europe, see ibid., Chapters 2 and 3.

5 See Lecraw, D.J., "Voluntary Standards as a Regulatory Device," *Working Paper No. 23*, Economic Council of Canada, July 1981, Appendix B for discussion of standards system in Japan. Also see ibid., pp 17, 23, 34, 84 and 90.

6 Lecraw, op. cit..

7 U.S. Congress, op. cit..

8 Ibid, pp. 7 to 18.

- the need for cooperation rather than conflict
- the need to strike a more appropriate balance between the public and private sectors
- inadequate federal coordination and policymaking
- the need for greater attention to how other governments use standards to create markets for their nations' industries

17. Most of the foregoing findings are relevant for Canadian consideration. The Sub-committee used the following orientation[9] in evaluating its own policy strategies and options with respect to the proper relationship between the regulatory and the standards systems:

- *Consistency*: For political viability, the use of standards and their processes must reflect economic and cultural conditions and constraints.
- *Equivalency*: To benefit fully from growth in trade, standards must also have equivalent, but not necessarily the same, standards-setting norms, procedures and institutional mechanisms as the international community.
- *Flexibility*: Standards processes must allow for a flexible response in light of needs:
  - to be more timely,
  - to take into account varying standards-setting processes, and
  - to have form of government promotion and involvement.
- *Capability, Legitimacy and Survivability*: Standard-setting bodies must have an ongoing capability to evaluate their performances and to assess and plan for their futures, if they are to perform effectively in the rapidly changing national and international environment. To achieve this capability, the standard system requires a broad base of legitimacy. In addition, if standards are not only to be legitimate, but also survive, standards processes must be open, involve all interested parties and result in standards that distribute the benefits of the process on a broad basis.

2. Market Orientation

18. The Standards Writing Organizations (SWOs) in the Canadian standards system are commercially orientated. The stakeholders in a standard, including government, must be willing to pay the costs of its development by the SWO. Because of this orientation, there is still almost total reliance on a bottom-up demand for standards in the NSS. This has likely led to overdevelopment of standards in some industries (where a firm, group of firms or the industry as a whole may gain competitive advantage) and under-utilization of the standards development process in some others (where buyer concentration is low or where large oligopolistic producers may lose some of their competitive advantage).

19. Although the voluntary-consensus process partially reduces the likelihood of over-standardization, the pro-standardization orientation of the organizations in the NSS may

9 Adapted from ibid., pp. 20 and 21.

somewhat offset this reduction. The bottom-up approach has benefits as well as dangers, however. For example, such an approach increases responsiveness to market demand for standards as well the cost efficiency in standards production and administration.[10]

3. Incorporation of Standards by Reference in Regulation[11]

20. Where standards are referenced in legislation or regulations, otherwise voluntary standards become mandatory under the authority of the federal, provincial or municipal governments or other regulatory bodies. Compliance with standards is the responsibility of the agency enforcing the legislation or of those invoking standards through contracts, and not of the SWO or any part of the NSS. Even where Certification Organization's (COs) determine whether or not a product or activity meets a standard, the enforcement of the standard still remains with the regulating body or contracting agency.

21. Reference to standards is a very controversial issue in the world of standards. Use of reference to standards by government in its legislation and regulations has increased in Europe and the United States and has been recommended by the Economic Community for Europe and the ISO. Standards organizations both in Canada and abroad are firmly committed to encouraging reference to standards by government in legislation and regulations, after these organizations have developed a standard through the consensus process. In fact, the SCC has a document for just that purpose, providing guidelines for regulatory authorities on incorporation of standards by reference in regulations.[12] Governments, however, are sometimes wary of reference to standards for three reasons:

- Consensus standards may not represent the public interest.
- Consensus standards may take too long to develop.
- There are legal concerns regarding delegation of the responsibility for consensus standards.[13]

22. Making more extensive use of reference to standards developed within the NSS should improve coordination of regulatory and standards activities between government departments and between the three levels of government. This still leaves unaddressed the exact nature of the reference. The reference to a standard can be open, dated, written into the regulation, or written into the act. Factors to consider are:

- *An open reference* allows continuous, rapid updating of the standard used in the legislation but might remove government control of the standard as it appears in the legislation.
- *A dated reference to a standard* provides complete certainty of the specification, but is more restrictive and reduces the flexibility of the standard in meeting changing conditions.
- *A standard written into a regulation* can be changed more easily by the government department, although it is more costly to write and adjust.
- *A standard written into an act* gives Parliament absolute control, but may retard change and improvement of the standard.

---

[10] See discussion in Lecraw, op. cit., Chapter IV and pp 92 and 93.
[11] Ibid., pp. 9, 37 to 45, 94 and 95.
[12] SCC, CAN-P-1014, December 1987.
[13] Maintenance of standards may also be improved as the SWO has strict responsabilities in that regard.

23. It can be seen that the trade-off with respect to the method of referencing a standard is between flexibility and progress, and surety and control. The ISO preference for open reference to standards[14] is the preferable method to use if competitiveness is the primary objective.

4. Due Process

24. Another controversial standardization issue is due process. In a global economy, questions will arise about who should participate in standards setting, and in which organizations standards activities should be centered.[15] Costs of international participation are higher than the costs of national participation. As more standards are set at the international level, many public interest groups and small businesses will be left out of both the international policymaking processes and the domestic ones.

D. VOLUNTARY STANDARDS AS A REGULATORY DEVICE

25. That standards play a significant role in the economy does not, of course, imply that governments should set them. As stated at the outset, there are non-governmental ways to standard setting, and most standards in the market today are in fact privately set (whether by firms, industries or the consensus process). Government intervention is most likely to be demanded where:

- the risks associated with a product or a process are great, and
- the requirements for informed judgement by consumers or other affected parties are difficult.

26. Thus, one tends to find government-mandated standards in food processing, for example, where the consequences of careless practices could be disastrous. But one also finds them in food packaging where the rationale is much less clear. The Minister of Agriculture, for example, told the Committee that there are regulations prescribing the size at which one can retail potatoes in bags; it must be done in bags of one, two, five or ten pounds (11:11).

1. The Effects of Standards

27. The ultimate effect of voluntary standards will depend on the level of standards usage; the specification of standards; the process of testing and certifying products to standard; the mechanisms by which standards are administered; and the economic, political, social, technological, and international environment.[16]

28. However, it was clear from the testimony of witnesses that, just like regulations, standards (whether voluntary or not) can affect administration and compliance costs, technical and allocative efficiency, structure, conduct, performance, dynamic efficiency and equity. Standards may inhibit development and improvement, or deny access to a new product or an innovation altogether, thereby limiting consumer choice and possibly excluding from the market lower quality but less expensive alternatives.

---

[14] Lecraw also preferred open reference to standards as he felt the advantages of flexibility and progress outweighed the disadvantages of reduced surety and control.

[15] U.S. Congress, op. cit., p. 19.

[16] Lecraw, op. cit., p. 89.

29. Vernon Smith commented that product standards are often set by private industry (though they may subsequently receive regulatory sanction) as a competitive strategy: to gain market position for a product by establishing the standards which allow that product to be sold in that market (13:5-7). The Retail Council of Canada argued that product or commodity standards can be a useful means of providing customers with quality assurance, particularly where safety is an issue or quality determination by the customer is difficult or expensive. But the Retail Council also noted that commodity standards:

> . . . can be a two-edged sword. By their nature they may inhibit development and improvement; they may lessen the rewards of the truly innovative and entrepreneurial, to the extent they require disclosure of ingredients or manufacturing practices; they may deny access to a new product or an improvement altogether. (Brief pp. 7-8) Generally. . . [the determination of package sizes] should be left to the marketplace (17:11).

30. While standards may be every bit as effective as regulations, they may also have virtually all the drawbacks of regulations. Furthermore, where no legislative authority is given to the standard, it appears to lack most of the procedural safeguards of formal regulations. As the Auditor General pointed out in his testimony before the Sub-committee:

> Unlike formal regulations, there is no requirement for such [voluntary] agreements between government and industry or among the interested parties to be disclosed to Parliament, or in the government's annual regulatory plan or in the *Canada Gazette* or for the agreements to undergo an impact assessment (7:6).

31. To lessen the negative impact of standards, the Consumers' Association of Canada indicated that standards

> should be developed pursuant to a balanced public participation process and should be reviewed on an on-going basis to assess their current need, conformity with other jurisdictions and enforcement (19:21 and Brief, p. 14-15).

32 The consensus-standard system appears to meet the requirements cited by the Consumers' Association of Canada.

2. Flexibility, Quality and Funding Considerations

33. The perspective that, where public interest may be affected, government should be involved and can best serve that interest, was disputed by many witnesses. Rather there was a pronounced preference among many of our witnesses for the use of voluntary standards as an alternative to regulation. For example, the CSA strongly endorsed the use of this alternative to regulation, stressing the advantages of flexibility and consensus that is offered in contrast to the rigid and coercive nature of regulations (10:28 and Brief, p. 2).

34. Officials from Consumer and Corporate Affairs Canada (CCAC) stated that the department relies on voluntary codes for the achievement of its objectives, in preference to mandatory regulation, whenever practical (4:5). The Canadian Chemical Producers Association stated that regulation making is time-consuming, rigid and costly. The government ought to encourage voluntary approaches to risk containment, such as the Responsible Care initiative originated in the Canadian chemical manufacturing industry (Brief pp. 5-11). The National Dairy Council of Canada stated that wherever possible, reliance should be placed on a voluntary approach to good manufacturing practices, rather than regulation (12:5).

35. Some witnesses indicated that the consensus process used by standard writing organizations was an efficient means of obtaining representation of diverse interests and assembling the technical expertise necessary to write standards with a minimum of overhead and wasted resources. Mr. Haney, Director, Policy Research, Consumers Association of Canada (CAC) indicated in follow-up discussions that the CAC prefers the "multi-lateral" consensus process over the "often rushed, bi-lateral" regulatory process.

36. However, he expressed concerns about sufficient funding for the multi-lateral consensus process, if government turned over more of its activities to the voluntary standards system, or relied more on the CAC to lobby on behalf of consumers for government. (Currently, CAC obtains expenses from SWOs; however, only some SWOs pay per diem fees because of their own financial constraints.) Studies reinforce the concern that a consensus system can discriminate against underfunded, non-technically orientated groups. [17]

37. Witnesses explained that although consensus standards take longer to develop, the end result was better (that is, more technical and precise). Studies also indicate that voluntary (non-legislated) standards are generally more efficient, relevant, flexible and less costly than mandatory regulation (legislated standards). As Lecraw has noted, the potential cost of the bureaucratic process for the formulation of standards is two-fold:

- Sources of information and expertise may not be known, utilized, or taken into account
- The diverse interests of all those affected by the standard may not be reflected in the standard.

38. Thus according to Lecraw, bureaucratic standards may be more easily captured by one interest group and are more likely to conflict with other standards or not be uniform across jurisdictions. [18] The consensus standards system is likely not to have these problems because the SCC's policies and practices are designed to prevent them.

3. Balance Between Public and Private Sectors

39. We have seen that standards serve both public and private functions, and countries differ in the way they assign responsibility between government and the private sector. We have also seen that there is a spectrum of standards development and application processes, each with its own problems. The progression of a standard along the spectrum from no standard, to standard of use, to voluntary standard, to legislated standard, is one of the most important processes in the standards system, especially since it appears that the establishment of standards, whether for health and safety, or for quality reasons, is the major driving force behind the promulgation of new regulations. (Vernon Smith, 13:4-5) The question is at what stage in the process is it best to halt the progression. The answer will vary depending on various factors.

40. For example, factors affecting adherence to the standard must be considered, if the standard is much more than merely an informational guideline and compliance is the goal. According to the Retail Council of Canada, voluntary (non-legislated) approaches are most likely to be effective when the following conditions exist:

- the parties being regulated are not so numerous as to weaken mutual knowledge and peer pressure

---

[17] Ibid., p. 32.
[18] Ibid., p. 33.

- infractions can be quickly identified
- transgressors are subject to some penalty or stigma
- market forces can be brought to bear in support of the guideline
- the process is assisted by dissemination of information
- disputes can be settled by parties other than the offender and its competitors
- applicable sanctions are administered by a disinterested third party
- the business stakes relating to rules adherence are not disproportionately high (17:5 and Brief pp. 5-6)

41. The foregoing conditions are relevant where non-legislated, but government-promulgated, guidelines or standards are being contemplated. However, even if all the factors existed and compliance could therefore be achieved with relative confidence, that still may not confirm that the approach was proper. To determine whether reliance on a non-binding approach was appropriate in a particular circumstance, what must be considered is whether the government would be fulfilling its responsibilities (both social and legal) if the approach were implemented. Following is a suggested model for evaluating when non-legislated approaches should be encouraged and when binding or legislated approaches should be implemented:

A MODEL FOR DETERMINING RESPONSIBILITY

No Standard	Standard of Use	Voluntary Standard	Legislated Standard*
Factors:			**Factors:**
End-product.			Product that has to be interchangeable with other products.
Small purchase price.			Large purchase price.
Frequent repeat purchases.			Infrequent acquisitions.
Information readily available to the consumer at low cost.			Information not available or very costly to disseminate.
Health, safety or environmental impacts are minimal.			Health, safety or environmental implications are significant in the use of the products.
Product development is new and rapidly changing.**			Product development is relatively static.

* Legislated standard should further be divided into four categories, from left to right: open reference to standard, dated reference to standard, standard written into a regulation and standard written into an act.

** Unlike the above factors, which relate to the demand for regulation, this factor affects the supply side: generally, the more static product development is, the easier it is to establish and impose a standard for the product.

42. Where all the factors on the left are present, the conclusion likely should be to let the market factors operate with no intervention, voluntary or legislated. Where all the factors on the right are present, the conclusion likely should be to consider a legislated standard. Where a mix of the factors is present, the conclusion will be to intervene somewhere along the line between no standard and legislated standard (with respect to use or application of the standard).

43. The Committee suggests use of a model like the foregoing in determining when private sector voluntary standards should be applied in place of government-promulgated standards or regulation. Further, wherever possible, the consensus process and the committees of the NSS should be used to formulate the necessary standards, whether the standard will ultimately be legislated or not. Although government may have to set a temporary standard or create a temporary regulation if the consensus process is not working with respect to a particular matter, and a true voluntary consensus standard can not be arrived at in the desired time frame, the threat of a highly restrictive bureaucratic standard may in itself force the consensus process towards obtaining a standard that reflects all interests.

44. The Committee feels that Canada's exemplary voluntary standard-setting system should be supported and utilized wherever possible. However, government control is necessary if the standards developed become effectively binding, either by legislative reference or government threat of such.

The Committee therefore makes the following recommendations:

6.1 When legislated standards are deemed necessary, governments should increase their effort to coordinate standard requirements and activities by mandating more extensive use of reference to standards (particularly undated reference) developed within the National Standard System (NSS). Specifically, when identifying and assessing alternatives in the regulatory process, regulatory authorities should review the available listings of existing standards (Canadian, international and foreign standards) to ascertain what may be suitable. If an acceptable standard exists, then reference to it should be made when drafting the regulation. If no acceptable standard exists, regulatory authorities should arrange for the development of a standard through either the Standards Council of Canada's National Standardization Branch or the NSS's member standard writing organizations.

6.2 Government should be reticent about promulgating standards outside the health, safety and environmental area. Furthermore, a program should be established, and a person accountable for achievement by a specified target date should be designated, to review existing government promulgated standards with this principle in mind.

6.3 Wherever possible, government-promulgated standards must specify to system standards and, where applicable, to performance (output) standards. Specifying to design (input) standards should be avoided and decisions about the details delegated to regulated enterprises. Furthermore:

- **Where performance standards are not possible, government-promulgated standards should be required to outline broad essential requirements that products must meet. If standards writing organizations are retained to write more detailed standards that meet these requirements, industry should be allowed to choose whether to follow the SWOs standards or meet the government directive using another approach.**

- **The program mentioned in recommendation 6.2 should also review existing government-promulgated standards with the foregoing drafting principles in mind. Where adjustments are necessary, regulatory authorities should arrange**

for the rewriting of the standard through either the Standards Council of Canada's National Standardization Branch or the National Standards System's member SWOs.

6.4 Development of any standards that are effectively binding (either by legislative reference or government threat of such) should be subjected to the key features of the regulatory process. Accordingly, all government-promulgated standards should be disclosed to Parliament through the government's annual regulatory plan, and the following policies of the National Standards System should be made mandatory: review of costs versus benefits and independent review of these assessments, and review of standards on a continuing basis to assess their current need and conformity with other jurisdictions.

E. BILATERAL AND INTERNATIONAL HARMONIZATION

45. The Canadian Standards Association indicated that more than 80% of Canadian exports to our five largest trading partners are subject to a standards evaluation of some kind. (Brief, p. 1) Recognizing that misapplied standards can act as barriers to trade, Mr. Ridout of the CSA stressed that Canada, a country heavily dependent on trade, ought to participate actively in international standards activities, "working to ensure that international standards meet Canadian expectations, and harmonizing technical requirements where possible". (Brief, p. 2) Linkages between standardization and international trade impact on Canada's competitiveness and prosperity, were also stressed by the SCC (Standards Council of Canada) in its 1991/1992 annual report:

> The drive to liberalize international trade, and ultimately to create a global market, relies heavily on the harmonization and mutual recognition of standards and procedures for conformity assessment, a broad term encompassing such processes as testing, certification, inspection and quality systems registration. Standardization and conformity assessment are important factors in the *Canada/U.S. Free Trade Agreement* (FTA) and in negotiations for a *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). They also figure prominently in developments surrounding the creation of Europe's Single Market (Europe 1992), in the *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), and in Canada's pursuit of greater trade with Japan and the Asian market. (p. 5)

46. Representatives from industry also emphasized the need for bi-lateral and international harmonization. For example, the Retail Council of Canada indicated that its members support the FTA and NAFTA mutual recognition and harmonization of standards objectives: Canadian importers now frequently find that the costs of testing and possible adjustment of product for Canadian standards add disproportionately to the cost of merchandise sold in Canada, given the smaller size of our economy (17:9-10 and Brief pp. 10-11). The National Dairy Council of Canada supported international harmonization, stating that regulation or guidelines for food quality standards should be based on the international *Codex Alimentarius* guidelines (12:5 and Brief, p. 1). The Council also stated, however, that

> "Canada is noted for agreeing to the Codex standards and then making variations to them, so ours are always slightly different from everybody else's." (12:9)

47. The CSA felt that Canada's progress towards adopting international standards could and should be improved, however "Canada needs to step up its activity in most industry sectors" (Brief, p. 1). It noted:

> . . . Canadian industry participation in international standardization has not been well coordinated nor readily supported by most industry sectors. . .. Canada and the U.S. are not well represented at these [international] meetings and as a result most of the

> ISO/IEC [international] standards tend to reflect the European requirements. The U.S., recognizing this, are considering a recent congress report to "get on track" and put a strong effort forward to influence the international standards community. (Brief, p. 2 and p. 3)

48. The SCC, in its 1990/1991 annual report, also indicated a need for more government and industry support of Canada's National Standards System to face the pressures of regional and global markets (p.17). The SCC states in its 1991/1992 annual report:

> Budgetary constraints have in recent years necessitated a reduction in financial support from SCC for Canadian representation on international standards committees. As was reported last year, however, increased support from industry and individual volunteers is helping to maintain these involvements (p. 14).

49. According to the SCC's 1991/1992 Annual Report, in that year, 192 new National Standards of Canada (NSC) were approved, bringing the total of NSC by the year end to 1749. Adoption of new NSC is apparently the first step towards increasing Canada's influence in international standards development.

50. Although the process of harmonization is indeed slow, progress is at least being made, and improving. For example, although the SCC 1990/1991 annual report mentions only two international standards that were approved as NSC (out of 185), the 1991/1992 Annual Report indicates that 65 of the 192 new NSC approved were *adoptions* of ISO and IEC (i.e., international) standards, and another 14 were *based* on ISO and IEC standards. The increase is a significant improvement and results in the following comment in the 1991/1992 annual report:

> The increase in international standards submitted and approved as NSC reflects a heightened awareness among members and users of the NSS that Canadian companies will increasingly be required to meet internationally-accepted standards to maintain existing markets or to broaden into new markets abroad. (p. 12)

51. Despite this positive remark, a statement in the CSA brief was of interest. Commenting on the necessity of Canada being an active player in the international standards arena, the CSA indicated:

> This work requires investment, in both financial and human resources, which at the same time under the current situation may reduce some current revenue sources through the sale of standards where international standards become the documents of choice. (Brief, p. 2)

52. The SCC normally does not sell NSC: that right is given to the member SWO who drafted the standard. However, the publication of an adopted international standard as a NSC may create financial uncertainty for the SWO since, although SWOs can sell the national version of an international standard,[19] pursuant to international agreements only the SCC can sell the preferred ISO version.

53. Furthermore, where bilateral standards are developed, agreements for the rights to sell the technical documentation are also negotiated. As a result, the market for the Canadian SWOs with respect to standard documentation may be reduced from a Canadian and a potential non-Canadian market to just the Canadian market (that is, normally the rights are split so that each organization retains only the rights to its own country).[20]

---

[19] Normally, the publication of an international standard adopted with or without change as a NSC is done by the SWO responsible for the second level review.

[20] The market for certification services may also be reduced.

54. Because of the foregoing, and the fact that the sale of standards is an important revenue-producing activity for the accredited SWOs, there is a financial disincentive to promoting both bi-national and international harmonization of standards.

55. The Committee is concerned with the apparent disincentive to both bilateral and international harmonization and recognizes the importance of standards to Canada's ability to trade competitively.

The Committee therefore recommends that:

6.5 Financial priority should be given to Canadian participation in relevant international standards development activities and to incentives for standards writing organizations (SWOs) if they make their standards international standards. Perhaps funding can be achieved for the incentive program by levying fees across the board to member SWOs and then using these levies to reward harmonization successes, thereby partially compensating for potential sales revenue losses.

6.6 The reporting mechanism to Parliament of the Standards Council of Canada should be reviewed in light of the importance of standards to Canada's ability to trade competitively.

CHAPTER 7

Implementation and Enforcement

1. Within the regulatory environment, implementation means the act of administering a substantive policy, and encompasses all activities engaged in to achieve compliance, including enforcement, training programs and negotiations.[1] If implementation is to be successful, structure, policies, strategies and activities must all be subject to scrutiny and continuous improvement. The Committee put particular emphasis on examining the enforcement aspect of implementation since regulations are only as effective as their enforcement. Also, to some witnesses, enforcement was in fact the major problem with our regulatory system.

2. To obtain compliance without the need for close inspection and major penalties, the quality and extent of consultation with stakeholders was determined to be critical. Effective consultation means better informed and more accepting stakeholders, through their involvement throughout the entire regulatory process, including involvement to establish policy and guidelines, to identify problems, to design compliance techniques, to prepare impact assessments, and to draft the wording of the regulations. In the absence of effective consultation, stakeholders will perceive the system negatively and compliance will suffer.

3. Even the best tools and methods can be ineffective in unskilled hands or the wrong environment. An effective and efficient regulatory process depends crucially on the human factor. One way to deal with the human factor is to implement a quality service approach into the regulatory process. This approach is explained and considered later in this chapter.

A. AN EVALUATION OF THE ISSUES

4. One of the strongest themes to emerge from the hearings was that it was not the regulations themselves that people found unacceptable, but the manner by which they are introduced, made known and applied. In the words of Chris Kyte, Executive Director of the Food Institute of Canada:

> Canada doesn't have a regulatory problem; it has an application problem. . ..The application of regulation is more costly than the regulations themselves. The silent killers that we've identified, which costs companies time and money, are decentralization and inconsistent decision-making (1:26).

1. Trade-off Between Consistency and Flexibility

5. The problem is that fairly broad, blanket legislation or regulations, often desired for flexibility purposes, leave considerable administrative responsibilities to officials. Not always prescribed are how that discretionary power is to be used or related to the regulatory activities of other

[1] Adapted from Kernaghan Webb and Peter Finkle, *"Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies: Where the Rubber Meets the Road,"* Consumer Policy Framework Secretariat, February 8, 1991, p. 10.

agencies. The problem is made critical when no written policy or process regarding implementation and enforcement exist, and, compounded when different jurisdictions are involved. As we stated in Chapter 1, currently each department and agency is left on its own to determine the best way of enforcing the regulations within its scope. The result is inconsistent application of the rules and competitive advantage or disadvantage for particular firms or regions.

6. However, regulatory consistency does not necessarily mean equal treatment or enforcement of identical standards everywhere. As Bardach and Kagan have argued:

> . . .the imperatives of the regulatory process force trade-offs: for example, between punishment of the guilty and protection of the innocent, between appropriate consistency and appropriate flexibility, between the rule of law and the rule of reason.[2]

7. The application of regulations must be sufficiently flexible to take account of local conditions and the needs of small business. That regulation should be sensitive to small business was emphasized by the Canadian Federation of Independent Business (CFIB)(21:106), the Canadian Organization of Small Business (COSB) and the Canadian Chamber of Commerce. The question is how to achieve both consistency and flexibility. Still relevant is an observation made by the Economic Council of Canada in a paper, now ten years old:

> The desire for consistency is not incompatible with that for flexibility, but it requires a fine balance of judgment and a willingness to respond on both sides.[3]

8. The Committee termed this judgement and willingness to respond on both sides the "human factor". It includes the perceptions and expectations of the regulator and the regulatee, the resulting relationship between them and their ability to adapt to change.

2. The Human Factor—Expectations Versus Perceptions

9. It was apparent from the Sub-committee hearings that a substantial gap existed between customers' (that is, the regulatees, beneficiaries of the regulatory programs and the affected or interested public) expectations of the regulatory service they deserve and their perceptions of the regulatory service they actually received. In particular, businesses continue to complain that they are not made aware of the rules of the game. For example, the Canadian Federation of Independent Business (CFIB) stated:

> Often business owners do not hear about new regulations until they've been audited or are facing penalties. CFIB's research show that business owners do not look to government for information. Governments should work out some sort of strategy to work either with sector associations or other groups to disseminate regulatory information. (21:107)

10. CFIB further commented regarding customer service:

> A concern frequently expressed by our members is that often the attitude of the regulatory officials, rather than the regulations themselves, is the cause of their frustrations. There appears to be considerable room for improvement in the quality of customer service within government. One suggestion we have looked at is a government

---

2 Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book, the Problem of Regulatory Unreasonableness*, a Twentieth Century Fund Report, Temple University Press, Philadelphia, 1982, p. 304.

3 Economic Council of Canada, *Reforming Regulation*, 1981, p. 127.

telephone hot line where people who have concerns could identify red-tape problems such as problems with uncooperative attitudes of government officials, unreasonable requirements or other complaints. Also, there is a need for a department-wide total quality management program (21:107).

B. STANDARDS OF QUALITY ASSURANCE AND MANAGEMENT

11. An important part of the Committee's investigations to improve implementation was to consider the use of standards for quality assurance and management in the regulatory process, as well as the use of approaches such as Total Quality Management or Total Quality Service, to ensure that such standards are adhered to.

12. The purpose of the Committee's review was to determine whether the standards of quality management and assurance could be applied to regulatory programs, both:

- *in the government*: to improve the regulatory implementation and management process and ensure policies and procedures are being adhered to and the service quality is as intended; and

- *in the regulated parties*: to reduce need for government inspection in enforcement while still ensuring companies are complying with regulations, standards and/or guidelines.

13. Three witnesses before the Sub-committee specifically addressed these aspects and the concept of Total Quality Management or Total Quality Service: Stanley Brown from the Total Quality Service consulting practice of Price Waterhouse; Jan Ruby, Assistant Deputy Minister from the Ontario government, who is involved in the beginning phases of trying to implement a quality service approach in that province's government; and Larry Rogers from the Quality Management Institute (QMI), an independent, third-party auditor for quality assurance registration in Canada and abroad.

1. ISO 9004-2 Explained

14. Larry Rogers talked to the Committee about ISO 9000, a series of five standards issued by the International Organization for Standardization (ISO) that establish requirements for the quality systems of organizations. These standards specify a management system designed to ensure that plant inspection, and design and process procedures are such as to guarantee quality without the need for inspection of the finished product (7:21). Specifications for management systems for service organizations also exist.

15. The ISO 9000 series has been adopted for use as national standards by our major trading partners, including the United States and the countries of the European Community (EC) as a framework for quality assurance in cross-border trade. While the standards are not mandated by government, more and more purchasers require use of the standards, including industries, institutions and governments. After 1992, the ISO 9000 standards will apply to almost all suppliers of goods and services to the EC. Registration to ISO standards is also increasingly becoming a condition of access to our other export markets and therefore, necessary for businesses to stay internationally competitive. Some countries, such as Japan, have mounted major national efforts to get their companies registered.

16. Just as companies require an impartial auditor to examine financial systems, a third party auditor must assess the quality system if registration is desired and verify that the system, as documented, is in place and that certain requirements are met.

2. ISO and the Regulatory Process

17. Can ISO standards be usefully applied to the regulatory activities of government? This question was drawn to the Committee's attention by Jim Martin Director, Regulatory Affairs, at the round-table discussion of May 7, 1992. Whatever reforms the Committee might recommend to the regulatory process, Mr. Martin said, their success in the end will depend on the way regulatory programs are managed, particularly with respect to the relationships between the regulators and the regulated. Perhaps, he suggested, quality management standards, such as the ISO 9000 series, could force on regulators the behavioral changes necessary to achieving more cost-effective regulation (1:32-3). The Canadian Chamber of Commerce made a similar recommendation (10:57). Mr. Rogers, from QMI, agreed that quality management systems could be implemented in government, pointing out that they are already being applied in a number of public sector organizations in the United States (7:2). Support for the idea of applying ISO standards to regulatory programs was also expressed by Gilles Loiselle, President of the Treasury Board, who saw in those standards the promise of altering the culture or attitude of regulators.

18. While the Committee was investigating the use of the ISO 9000 "guidelines for services", the Treasury Board began interpreting what these ISO guidelines for quality management in service organizations would mean in the context of current federal regulatory policy, and produced a draft document entitled "A Framework for Managing Regulatory Programs (draft)" (Treasury's Framework) based on those standards.[4] It represents an excellent attempt at describing the type of system that would meet internationally recognized standards for good management, including enforcement. However, as Mr. Brown explained:

> The ISO standard. . . doesn't ensure that an organization is a quality organization or exhibiting TQM [Total Quality Management] practices. What it does is ensure the company has documented to the specifications of the ISO standard that which they are willing to put forward. (17:18)

19. Therefore Treasury's Framework puts the mechanism in place for improvement in regulatory implementation by documenting the regulatory process to the specifications of international quality assurance standards (ISO 9000). Each department now needs to design strategies, policies and procedures with its stakeholders, consistent with Treasury's Framework, and to measure performance, especially customer perception of the performance, against the documented expectations.

3. TQM Explained—A Service Quality Model

20. The Committee was interested in determining whether a quality service approach would assist in cultivating a service attitude and narrowing the gaps between the expectations of the stakeholders and their perceptions of whether those expectations are being met. It therefore reviewed

---

[4] Treasury Board, Regulatory Affairs Directorate, October, 1992.

a variety of literature[5] discussing the TQM (Total Quality Service) approach and its implementation. Basically, a quality service approach requires moving from an organization orientation to a process orientation—a process designed to improve the way products or services are produced and supported by accomplishing the following:

- a customer-first approach to all aspects of the organization's operations to enhance its competitiveness
- effective use of the organization's resources and the individual talents of its people
- meeting or exceeding customer expectations

21. A quality system for services must respond to the human aspects involved in the provision of a service by:

- managing the social processes involved in a service
- regarding human interactions as a crucial part of service quality
- recognizing the importance of a customer's perception of the organization's image, culture and performance
- developing the skills and capability of personnel
- motivating personnel to improve quality and to meet customer expectations

22. To achieve quality service, the first step is to identify service gaps (that is, differences that arise when needs and expectations of customers are not accurately perceived by service providers). Usually, after an evaluation is done, there is a design phase where typically individuals within the organization (functional and cross-functional teams) work together to design possible solutions to fill the service gaps. The mechanism used to communicate and reinforce the service message to the employee base on a regular basis are training and reward incentive programs. Underlying the system, is the concept that the service delivered to the ultimate customer is no stronger than the weakest link in the service delivery chain.

---

[5] Discussion in sections B.3., B.4. and B.5. of this chapter is adapted from the following books and articles: Brown, Stanley A., (also by Marvin B. Martenfeld and Allan Gould), *Creating the Service Culture, Strategies for Canadian Business*, 1990; Clemmer, Jim, *Firing on All Cylinders, The Service/Quality System for High-Powered Corporate Performance*, (with Barry Sheehy and Achieve International/Zenger-Miller Associates), 1992; Gibb-Clark, "Quality practices not for all: study", *The Globe and Mail*, October 2, 1992; Government of Ontario, *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, A Report to the Ontario Public Service, Continuous Improvement Services Inc. and Erin Research Inc., February 1992; Harrington, H. James, *Business Process Improvement, The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness* (sponsored by the American Society for Quality Control), 1991; Port, Otis, (also by Smith, Geoffrey), "Quality", *Business Week*, (with Carey, J., Kelly, K., Forest, S.A. and bureau reports, November 30, 1992; Price Waterhouse ,"North American perspective on Quality Service practices", *Pulse*, 1991; and Stanleigh, Michael, "Accounting for quality", *CA Magazine*, Canadian Institute of Chartered Accountants, Vol 125, No. 10, October 1992.

4. Adapting TQM/TQS to Government

23. There are several approaches to achieving a quality system:

- *cosmetic-based*: e.g., posters, newsletters, smile training and other motivational/training methods
- *standards-based*: numerous variations of the concept
- *culture-based*: focus on the social context of the workplace

24. Although the cosmetic approaches are integral parts of the initiative, they are not the process itself. The difference between the cultural-based and the standards-based approaches is that the former encourages an environment that operates more by culture, motivation and shared values rather than coercion, mandate and standards. The latter, on the other hand, emphasizes more a logical methodology for implementing quality improvement processes in those areas where objective standards are possible.

25. A key question the Committee faced was whether the private and public sectors are so different that the quality service approach, developed for the private sector, can be transferred successfully to the public sector. Some witnesses expressed support for the use in government as we note in paragraph 19 above. The COSB indicated that one limiting factor may be the lack of profit motive. In a recent article in the Public Administration Review, Prof. James E. Swiss of North Carolina State University identified a number of other factors limiting the usefulness of TQM in government: the emphasis on products rather than services; on well defined consumer groups; on inputs and processes rather than results; and on a culture in the organization with a single-minded preoccupation with quality.[6] Swiss stated:

> In sum, orthodox TQM can easily do more harm than good [in government] because it can encourage a focus on the particularistic demand of direct clients rather than the needs of the more important (but often inattentive) customers, the general public. Orthodox TQM can also cause an organization to neglect or even—if Deming's advice is followed—dismantle such established systems as MBO [Management by Objective], program budgets, and performance monitoring systems that set clear output goals and monitor results. Finally, orthodox TQM makes a number of demands for output uniformity and strong, continuous organizational culture that government is intrinsically unable to meet. Despite all these major problems, a great deal is worth saving in TQM. However, public managers must adapt the system drastically to gain the advantages.[7]

26. A reformed TQM in Swiss's view would emphasize client feedback, performance monitoring, continuous improvement, and worker participation, but de-emphasize orthodox TQM's demands for output uniformity and organizational culture continuity and ensure managers were sensitized to the dangers of satisfying just an immediate clientele, rather using them as one consideration in decision making.[8] His analysis seems to indicate a more standards-based approach is necessary for successful implementation in government.

---

6 Swiss, James E., "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government", *Public Administration Review*, July/August 1992, Vol. 52, No. 4, pp 358 and 359.
7 Ibid, pp 359 and 360
8 Ibid, p. 360

27. If successful, the program costs would be more than outweighed by improvements in the efficiency and effectiveness of regulatory programs. The quality service approach has the potential to improve employee morale and customer satisfaction, and decrease regulatory costs and response time. It is interesting to note that the very first action (of fifty-four) recommended by the Steering Group on Prosperity was:

> a coordinated national effort to adopt a quality approach in all areas of Canadian society through the creation of "a National Quality Institute to make Canadian private sector companies *and public sector organizations* world leaders in quality." (emphasis added)[9]

28. The Committee concurs with this recommendation. However, we feel caution is necessary in its application to government and the regulatory process.

The Committee therefore recommends that:

7.1 Quality service principles should be used in the regulatory process. However, an approach such as a modified TQM should be fully implemented only if the necessary commitment of resources to such a program is made and continued. If the commitment is made, a supporting structure must be in place before full implementation of the approach is attempted, including training for the required new skills, recognition and rewards systems to effectively reinforce desired behavior, and measurement systems to quantify results.

29. The Committee recognizes two excellent recent government initiatives: Treasury's Framework and "A Strategic Approach to Developing Compliance Policies" (Department of Justice, November 1992).[10] Each discusses factors which are general in nature and have to be interpreted to each specific situation. What is needed now are for the various regulatory departments and agencies to develop and document their implementation strategies, policies and procedures based on the guidelines provided. This will help to control discretionary action and lead to more consistent but flexible application of the regulatory programs.

The Committee therefore makes the following recommendations — *whether or not* the quality service approach is fully implemented:

7.2 In conjunction with stakeholders, a policy manual for implementing regulations should be developed by each department, subject to continuous change and improvement as experience accumulates and consistent with the over-riding policies and guidelines set out in the Treasury Board and Department of Justice recently produced management and compliance frameworks. The manual should be accessible to all interested parties and include:

- **consultation strategy, policy and procedures consistent with Treasury Board guidelines developed along the lines proposed under the Committee's recommendation 4.1**
- **guidelines for frequency and extent of regulatory reviews**
- **compliance strategy, policy and procedures considering the objectives of the regulatory program, the rules and design of the program, the roles and functions of key authorities, the regulated group, potential allies, the factors that affect**

---

9 Steering Group on Prosperity, *Inventing Our Future: An Action Plan for Canada's Prosperity*, October 1992, p. 13.

10 Discussed in B.2 of this chapter.

compliance and the compliance profile. It should outline inspection procedures, criteria for undertaking prosecutions and other enforcement actions, and permissible deviations from legislative and regulatory standards, including discretionary action related to inspections, decisions to prosecute, persuasion and negotiation activities

5. Application to Reduce Need for Government Inspection in Enforcement

30. The Committee considered whether it might be practical and desirable to establish a policy whereby if a company is certified to show that it is a total quality management company and has documented that it is conforming to ISO standards, inspection and monitoring by public officials could be decreased or eliminated. Stanley Brown indicated that such an approach was possible, and is being done in the private sector (17:17). He also argued that acceptance of the approach would not cause any disadvantage to small business since

> There's no reason why a small company cannot exhibit quality practices the same way that a large company could. (17:18)

31. Mr. Brown explained that some ongoing monitoring and recertification would be necessary. The Chairman questioned the impact of such a procedure on competitiveness, to which Mr. Brown responded:

> . . . if you don't start doing it pretty soon, you're going to be at a competitive disadvantage because the other countries are doing that now. (17:25)

32. The Committee recognizes the need to allocate internal compliance resources more efficiently through interdepartmental coordination, and by concentrating inspectors in priority areas. It supports the concept of both decreasing the need for government inspection and monitoring, and increasing the competitiveness of Canadian business internationally by encouraging, although not requiring, the adoption by companies of quality assurance standards and quality management practices.

33. The Committee also recognizes that substantial support for this approach could be obtained from the National Standards System, with its accredited certification and testing organizations, as well as the soon-to-be-accredited organizations carrying out the registration of quality systems. We also note the widening scope of quality assurance audits, for example to verify that a sample of products tested does comply with specified requirements, or to reach conclusions on a company's environmental impact or liability risk.

34. The Committee understands the concerns of small business and the need for flexibility in compliance mechanisms. It acknowledges innovative compliance techniques being adopted by some of our major trading partners, such as the EC directives indicating that conformity assessment requirements will vary with the degree of hazard presented by the product: in some instances, requiring simple declaration of conformity to the applicable standard, in other cases, requiring third-party certification.

The Committee therefore recommends that:

7.3 A policy should be adopted and communicated stating that, if a regulated company is certified to show that it is a total quality management company meeting ISO quality management standards, inspection and monitoring by government officials will be decreased so long as the regulated company provides proof of periodic audits verifying that the quality system is in place and is operating.

7.4 The regulated parties be allowed *options to prove conformance* to regulations, including the options of:

- **submitting their products to testing by an independent certified laboratory or consulting technicians able to determine non-conformity with standards and recommend improvements; and**
- **declaring conformity and demonstrating conformance in reports after testing and certifying their products themselves (that is, self-certification) where the degree of hazard presented by the product is minimal and the company is certified as having met service standards stated in recommendation 7.3).**

To encourage the use of private sector certification and testing (especially the accredited organizations in the NSS), or self-certification, consideration should be given to charging for public sector inspection and monitoring this as a cost of doing business.

C. OTHER STRATEGIES TO IMPROVE IMPLEMENTATION

1. To Improve Perception of the Regulated

35. Small business tends to regard regulation and red tape as interchangeable terms. Thus, if the government's efforts to reduce the burden imposed on business by regulation and the regulatory process is to be perceived as effective by people in business, the government has to take explicit account of the perceptions, and respond by dealing with the symptoms as well as the underlying causes. Partially for this reason, Mr. Eastcott from COSB recommended the establishment of an easily accessible and expeditious regulatory appeal process, possibly along the lines of the UIC adjudication panels (10:10). Similarly Mr. Whyte from CFIB indicated that all regulations should have mechanisms for business to appeal regulatory decisions or to obtain special waiver (21:107). The Canadian Exporters Association made a similar recommendation for an appeal process (22:87).

36. Having had some success in dealing with paper work, the government could, as a first step toward reducing the burden (both perceived and actual), reorganize the Small Business Secretariat to reincorporate an office of advocacy for small business. This suggestion was provided by George Steiner in follow-up discussion by the Committee with COSB membership. Mr. Steiner emphasized that the office "must have teeth"; therefore, "its powers and procedures should be identical to the very successful 1978 to 1980 Office for the Reduction of Paperburden". The purpose of the office would be to assist small business, by interceding on their behalf, by helping those firms who have a specific problem with federal government regulations or reporting requirements, and by aiding business generally to develop specific measures to simplify procedures. Currently, it is felt by some members that criticism tends to get suppressed or handled at the level most immediately affected, and the response is ritualized: "we are working on it", "your problem is being studied", "we only administer the laws", etc. An Office that serves as a focal point to receive complaints, suggestions, enquiries and requests for assistance from business and others should improve perceptions.

37. The Committee understands that whatever response is structured to address the concerns, both the perception of the issues and the facts they present must be dealt with. It recognizes the limits in the powers of administrative appeal tribunals, but also recognizes that preparing and presenting a good case for complaints takes expertise, money, time and an understanding of the decision processes in government, things that are not often readily available to the small business community.

The Committee therefore recommends that:

7.5 Treasury Board should study the feasibility and practicality of establishing both:

- **a rapid, inexpensive and informal mechanism to deal with complaints from regulatees. It would complement existing means of resolving complaints by providing regulatees with a body independent of the regulator to which they could bring unresolved concerns. The regulatee, in initiating its complaint, should include evidence that an unsuccessful attempt has been made to resolve the disagreement with the regulatory department or agency. The appeal procedure could be designed to be similar to the one existing in the National Standards System or the regulatory complaints settlement and process outlined in Appendix V;**

- **a special advocacy to assist small business in simplifying compliance, and understanding procedures, and to guide them through the appeal process.**

2. Improved Communication and Enforcement

38. A key complaint of regulated parties was the uneven enforcement of regulations and inconsistent application of policies by different agencies and even by the same agency over time. For example, the National Dairy Council of Canada indicated that retail compliance of metric conversion should be enforced to bring that sector in conformity with the processing sector (Brief, p.2).

39. We also heard concerns about inadequate enforcement of regulations at the border placing domestic firms at a disadvantage. The Food Institute of Canada (1:27). Leonard Lee, President of Lee Valley Tools (8:8), the Grocery Products Manufacturers of Canada (22:8)and other witnesses voiced such concerns, stating that inadequate enforcement of regulatory standards (and tax laws) at the border leads to uneven treatment for imported versus Canadian goods.

40. If compliance is costly and enforcement lax, compliance will become increasingly marginal: those who comply will either join those who don't comply or be replaced by them. There may be little purpose, then, in having regulations that cannot be enforced. If we are to have regulations, we will also need mechanisms for enforcing them.

41. Several witnesses noted that delays in receiving permits and approvals may negatively affect cash flow, investment and competitiveness (Inco Limited, 22:73). Possible reasons for the problems with enforcement appear to be:

- the discretionary nature of the existing regulatory regime because enforcement standards are rarely specified in statutes (or policy manuals)

- the apparent lack of uniform training of inspectors to ensure consistent enforcement practices for the same regulatory standard, and to ensure understanding of the broad aspects of the industry they are meant to inspect, audit and rule on

- inefficiencies in the use of the limited resources that can be devoted to enforcement

42. Problems of regulatory compliance and developing a strategy for dealing with them have been the object of a government-wide initiative—the Compliance and Regulatory Remedies Project—since the mid-1980s. One result of this project was the development of a manual entitled "A

Strategic Approach to Developing Compliance Policies."[11] The purpose of the manual is to provide guidance to departments in designing compliance strategy and policy. It establishes a set of basic principles and a step-by-step guide to putting in place an effective compliance mechanism. Once adopted by departments, it should help address many of the deficiencies in compliance enforcement that witnesses brought to our attention. We urge its adoption as expeditiously as possible.

The Committee believes the following recommendations complement that strategy:

7.6 Wherever possible, stakeholders should be brought together at the problem-definition stage of regulation development to reach a consensus on goals, priorities, and allocation of resources for achieving them. Consultation at this stage should be most effective.

7.7 Those instructing the drafters of the regulations (both program people and legal advisors) should review legislated offenses and associated penalties for their adequacy and appropriateness in light of: the Charter, other available compliance instruments; the increased sentencing options which are now available, and information arising from public consultations. Increased emphasis should be put on the use of civil sanctions or monetary penalties, and civil penalty or administrative tribunal mechanisms, wherever possible.

7.8 Wherever possible, reliance should be placed on educational strategies to enhance regulatory compliance.

7.9 Regulations should be written in language understandable by those affected.

7.10 The data base being developed by the Privy Council Office of the Department of Justice (PCOJ), and to be operational by December 1993, should be made affordably accessible to all interested parties.

7.11 Enforcement of regulations at the border should be strengthen to ensure that imports do not escape requirements imposed on domestic products.

3. To Reduce Overlap and Conflict

43. We heard from witnesses that insufficient interdepartmental, interagency and intergovernmental cooperation results in duplication of effort, conflict, inconsistent decision-making and increased costs. We also heard that new regulations have been implemented without regard for the impact on existing regulations. Because of the significant impact of federal/provincial duplication on business competitiveness, a separate chapter of our report is devoted to it.

44. It is a telling fact, however, that regulatory duplication and inconsistent regulatory requirements exist even within the federal sector itself. To illustrate, a food processing firm may be simultaneously regulated and inspected by the Departments of Agriculture and Health and Welfare (for food quality and safety), Environment Canada and Fisheries and Oceans (for the issue of pollutants into the environment), and Consumer and Corporate Affairs (for packaging and labelling). Many of the complaints the Committee heard about inconsistent regulatory requirements and excessively dispersed regulatory authorities—making it hard for the regulated to identify the agency responsible for a particular regulatory policy or action—related to regulations issuing from the federal government only.

[11] Mentioned in section B.5. of this chapter.

We therefore recommend:

7.12 The government should redouble efforts to streamline and coordinate regulatory activities within the federal sector. Specifically, it should consider making Treasury Board responsible for:

- **identifying and assessing opportunities for the consolidation of regulations pertaining to common elements of federal responsibility**
- **working with departments to achieve the same interpretation of federal regulations and standards across the country**
- **ensuring federal departments develop administrative agreements to share enforcement so as to minimize imposition of unnecessary costs on regulatees**
- **ensuring that agreements with provinces to administer federal regulations lead to consistent interpretation across the country and minimizes duplication (e.g., of measurement and inspection)**

CHAPTER 8

Federal/Provincial Overlap

1. The federal government of course is not the only jurisdiction in Canada that issues and enforces regulations. The provinces and municipalities are also very much in the field. According to one witness before the Committee, these other levels of government account for 80% of all regulations in Canada (1:44). Overlapping regulations exist in many areas of economic activity-agriculture, health and safety, the environment and financial services being prominent examples. Lack of coordination among the various regulatory authorities can therefore result in costly duplication and inconsistent regulatory requirements.

A. REGULATORY COMPETITION

2. Diversity in regulation-making, as in policy-making generally, is inherent in a federal system of government. The reason for federalism, after all, and for the division of powers that it entails, is to accommodate better the diversity of preferences among the constituent communities making up the national polity. Differences in regulatory policies and standards across the country therefore are not necessarily bad. Even overlapping government programs can have beneficial consequences, as some of our witnesses pointed out. Having more than one government agency involved in the delivery of a public service can introduce an element of competition and facilitate program evaluation for operational efficiencies, thereby contributing to more cost-effective program delivery. It can also allow experimentation in the form of the service provided, resulting over time in a service that is better or more attuned to public demand.

3. David Brown, Senior Policy Analyst at the C.D. Howe Institute illustrated this point with an example from banking regulation in the EC. The EC's second banking directive allowed retail banking services sold in one member state to be sold in all member states. Prior to that directive coming into force, "Belgium outlawed variable rate mortgages while Britain allowed them. Afterwards, British banks could sell variable rate mortgages in Belgium while being supervised by British banking authorities. Belgian authorities could have opted to continue the ban on variable rate mortgages offered by Belgian banks, but this would clearly put their own domestic banks at a competitive disadvantage. They were induced to change their domestic regulation." (Brief to the Sub-committee, p. 5)

B. PROBLEMS OF REGULATORY OVERLAP

4. The downside of divided jurisdiction and diversity of standards is that—through inadvertence or design—they can increase compliance costs, create uncertainty and fragment the domestic market, making it more difficult for businesses to operate across provincial boundaries. The existing regulation of financial institutions in Canada illustrates this point well. Unlike in the EC, where as a general rule a financial institution established in one member state can operate freely throughout the Community, in Canada financial institutions-other than banks-are regulated

separately by each province in which they operate and by the federal government if they are federally incorporated. Thus a federally incorporated trust company may be subject to eleven separate sets of regulation, not all of them consistent with one another. At one extreme, Ontario, under its so-called "equals approach" to regulation, requires that any trust company operating in Ontario must abide by Ontario rules not only inside the province but throughout Canada. Some concrete implications of this regulatory approach were spelled out in a brief by Canada Trust to the House of Commons Standing Committee on Finance during that Committee's hearings into proposed reforms to legislation governing financial institutions: "federal trust and loan companies operating in Ontario must comply with two sets of rules concerning such fundamentals as investment powers, capital adequacy and liquidity standards, related party transactions and corporate governance. They have to adhere to Ontario's quantitative constraints on "quality" assets, securities, personal lending, commercial lending, real estate and subsidiaries—which differ from the federal regulations. Ontario also prohibits the issuance of letters of credit and restricts the use of guarantees-powers which would otherwise be available to companies under the new federal legislation."[1]

5. It is instructive to compare Canada's approach to the regulation of financial institutions with that of the European Community. In the EC, a financial institution is subject to a single set of regulations and a single regulatory authority-that of the home jurisdiction. In Canada, it may be subject to as many as eleven separate regulatory approaches and regulators. In the EC regulatory diversity operates in a way that encourages competition, by allowing institutions established in one country to conduct business on the same basis in other member states. In Canada, competition is discouraged because each province insists on conformity to its own rules, thereby establishing barriers to out-of-province competition. In the EC, regulatory requirements are relatively lean and simple; in Canada, there is needless duplication and complexity.

6. The problem is not unique to financial institutions. According to the Canadian Trucking Association, "a trucker operating across Canada faces a jungle of transport regulations in 11 provincial and federal jurisdictions, plus the territories." (20:18) The Canadian Soft Drink Association complained that the diversity of packaging reduction requirements across the country "and the overlap between federal and provincial requirements have created a gridlock in this country that is bleeding our competitiveness." (22:19) The Grocery Products Manufacturers of Canada expressed similar concerns with regard to the "uncoordinated and costly" packaging regulations being imposed by the provinces. (22:7) The Mining Association of Canada reported that, in addition to two federal departments (Environment Canada and Fisheries and Oceans), every province has a ministry of the environment with powers to regulate liquid effluents. "The lack of harmonization at the federal and provincial/territorial level causes serious problems for the mining industry, including: conflicting regulations; different reporting information requirements; and lack of communication between regulators."[2]

7. Partly as a consequence of overlapping jurisdictions, the number of months required to have a mining project approved in Bristish Columbia (24) is twice that required in Nevada and four times that required in Australia. Australia has streamlined its approval process by eliminating the duplication of state and commonwealth assessment efforts.[3]

---

1 Canada Trustco Mortgage Company. *Bill C-83 and the Policy Proposals Concerning the Reform of Federal Financial Institutions Legislation*, Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance, November 15,1990, p. 3.

2 The Mining Association of Canada, *Regulation and Competitiveness*, Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance, September 1992, p. 11.

3 Ibid. p. 8.

8. In a 1991 survey on regulation sponsored by the Canadian Chamber of Commerce, a solid majority of respondents (61%) cited conflicting regulations or regulations with sufficiently different requirements as having the greatest impact on business operations. A large majority (69%) identified conflict between the federal and provincial governments as the main cause of this. Higher compliance costs resulting from overlapping and conflicting regulations were the main complaint of respondents to the CCC survey. Many also complained of the confusion created by the lack of harmonization and consequent conflicting and ambiguous regulatory requirements.[4]

C. TACKLING REGULATORY CONFLICT

9. Federal/provincial duplication of regulatory activities is not an easy problem to address since no single government can do so adequately by itself-short of unilaterally vacating the field where duplication exists. Attempts at solution in the past have taken basically two forms: delegation of administrative responsibilities by one level of government to another and intergovernmental coordination of overlapping activities.[5] The federal/provincial tax collection agreements, whereby the federal government collects personal and corporate income taxes for most provinces, is a prominent example of the first type of solution. (The lack of similar agreements respecting sales taxes is the current bete noire of small business in Canada.) Examples of intergovernmental coordination include of course the ubiquitous federal/provincial meetings and conferences as well as federal/provincial agreements in a wide range of areas, from agriculture, fisheries and the environment to housing, jobs training and regional development.

10. Efforts to streamline government programs and reduce areas of federal/provincial overlap or conflict have intensified in recent years. They have born some fruit. Most notable has been the Intergovernmental Agreement on Government Procurement, which came into effect on April 1, 1992. The agreement commits the federal and provincial governments to a non-discriminatory, open tendering of purchase contracts valued at $25,000 or more. While not strictly a regulatory area, preferential procurement practices have long been identified as one of the most significant barriers to interprovincial trade.

11. More recently (on November 17, 1992), the federal and provincial Agriculture ministers agreed to a number of initiatives aimed at reducing interprovincial barriers to trade in agricultural and food products. More specifically, the ministers agreed to:

a) work towards the adoption of common national technical standards within the next five years (these would include product and grade standards, plant and animal health regulations, and transportation policies);

b) consider the interprovincial trade implications of new or revised regulations and to give advance notice of proposed regulatory changes;

---

4 The Canadian Chamber of Commerce, *Overburdened by Overgovernment*, Submission to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness, June 16, 1992.

5 Treasury Board Secretariat, *Federal-Provincial Overlap and Duplication: A Federal Program Perspective*, November 22, 1991, pp. 23-5.

c) refer any disputes over specific barriers that cannot be resolved through consultation between governments to a pre-established dispute settlement process.[6]

12. These examples illustrate not only that progress towards reducing internal trade barriers and conflicting regulations is possible, but also some of the ways for bringing it about. Nevertheless, as the evidence that we received amply attests, progress to date has been painfully slow. Indeed, there is a real risk that unless we intensify our efforts to move forward we will slip back, because some of the main areas of regulatory growth nowadays, such as the environment and health and safety, are areas of shared jurisdiction between Ottawa and the provinces. In the absence of coordination, therefore, the potential for regulatory conflict between the two orders of government will likely increase.

13. Past efforts in this area have proven largely barren for the same reason that reform of harmful regulations generally has been difficult: the opposition of vested interests. Firms that have adjusted to and have made investments on the basis of the present rules are loath to see them changed; ditto for groups that derive benefits from the current system, including the bureaucrats who have also invested heavily in mastering it and derive considerable power from administering it. And governments are naturally reluctant to relinquish any rights or power over the discretionary use of the regulatory apparatus. The combined force of these interests has prevented meaningful reform to date. That force may now be waning in the face of the recognition that, in a world of open borders and global competition, the present structure of divergent standards and overlapping regulations is no longer sustainable. If so, a major obstacle to forward movement on this front would have been removed.

14. It would still be wise to proceed in small steps. We risk failure again if we attempt to scale the full mountain at once; and in the end it may not be necessary. Here we may take a chapter from the Europeans who travelled this road before. For years, progress towards a single market in Europe was stalled by the inability of Community members to agree to common technical standards. The logjam was broken in the mid-1980s, when the EC abandoned its pursuit of technical harmonization in favour of a new "strategy based on selective harmonization and mutual recognition."[7] Under the principle of mutual recognition, if a product meets the regulatory requirements of one jurisdiction it must be accepted in the other jurisdictions of the Community. The principle reconciles the co-existence of different regulatory approaches across jurisdictions with full access for the producers of one member state to the markets of the other member states. It avoids saddling industry with duplicative or contradictory regulatory requirements, since each firm is only subject to the regulations of its home jurisdiction.

15. In the EC, the principle of mutual recognition has been applied in standards for many industrial products, financial services and professional qualifications. More recently, it has also been adopted by Australia, to unify its internal market, and by Australia and New Zealand in the free trade agreement between them. (21:135) A number of our witnesses suggested adoption of mutual recognition as the basis for removing interprovincial trade barriers and achieving a single market within Canada.

---

6 "Agriculture Ministers Move to Eliminate Barriers to Trade and Competitiveness," *Federal-Provincial Communiqué*, November 17, 1992.

7 Richard Owen and Michael Dynes, *The Times Guide to 1992: Britain in a Europe without Frontiers: A Comprehensive Handbook*, 2nd ed. (London: Time Books, 1990), p. 58.

16. We also heard support for another operating principle adopted in the EC, namely the substitution of voluntary technical standards for government-established ones. Since 1985, the task of establishing Community-wide product standards in the EC has been left largely to private standards organizations composed of industry experts and consumer representatives.[8] As a recent report explains:

> Where beforehand ministers struggled to achieve unanimity over technical specifications of products, the new approach allows reference to voluntary standards with only the essential requirements to protect public health and safety being laid down in legislation. The European standards. . .are voluntary. Manufacturers may choose whether to observe European standards, or international standards, or indeed no standards at all; but products satisfying European standards are guaranteed access to the market throughout Europe.[9]

17. An obvious advantage of privatising standards-setting is that it depoliticizes the process and disburdens intergovernmental relations in Canada of one needless irritant. Other benefits stressed by CSA officials appearing before the Committee are its reliance on consensus and sensitivity to market dynamics, in contrast to the more bureaucratic and coercive nature of government regulation-making. In section 6.D above, we recommend greater reliance on standards developed through our National Standards System (see recommendations 6.1 and 6.2).

18. For a final principle towards better coordination of regulatory policies between governments in Canada, we draw on a chapter from the Canada-U.S. Agreement, chapter six in particular. Under that chapter, which deals with technical barriers to trade, the Canadian and U.S. governments commit themselves to efforts to make their respective standards-related measures more compatible, so as to reduce obstacles to trade, and to provide each other with advance notice of and opportunity to comment on proposed standards-related measures. If this principle is acceptable within an international context, it should find acceptance among governments within Canada.

19. Before any of these principles can be effectively applied, of course, governments need to know where regulatory overlap exists and where divergent regulations create conflict.

We therefore recommend that:

8.1 Identification of areas of overlap and incompatibility between federal and provincial regulations should be included among the main objectives of the departmental reviews of regulations that are currently underway.

8.2 The Online Access to Regulations and Statutes system currently under development (see section 2.C7) should be expanded to include information on regulations of all governments in Canada.

8.3 Government departments and regulatory agencies should be required to notify provincial governments of proposed regulatory initiatives and provide them with adequate opportunity for comment.

---

8 Ibid. p. 60.

9 Vivienne Kendall, "Standardisation and Its Problems," *EIV European Trends*, No. 3 (1991), p. 70.

8.4 The RIAS should include a statement concerning how the proposed regulation relates to provincial government intervention in the same or closely-related areas.

8.5 The federal and provincial governments should adopt mutual recognition of product standards as a general principle of interprovincial trade.

CHAPTER 9
The Departmental Reviews

1. When the federal budget of February 1992 was tabled in the House of Commons, the Minister of Finance announced that the government would be undertaking a major examination of federal regulations. This was to include a review of the regulatory process as well as a review of the stock of existing regulations on a department-by-department basis. Three departments were singled out in that budget; Agriculture Canada (Agr Can), Transport Canada (TC) and the Department of Consumer and Corporate Affairs (CCA). These departments were furthest along in the process of review and could be thought of as providing valuable lessons for the other departmental reviews.

2. The first task for each department was to identify sets of regulations to be reviewed. This was not an easy task. For example, Transport Canada identified 600 to 1000 sets of regulations (depending upon the manner of classification) to be examined. Once this was done, each department established criteria which were to govern the examination. Although the basic criteria were common to all departments, some need existed for departmentally specific criteria. The regulations were then examined by the employees of the departments and by a wide range of external stakeholders. These reviews also made extensive use of external advisory panels to guide the departments. All this was then to culminate in the development of recommendations to the government.

3. In all cases, the government departments met extensively with regulatory stakeholders (external clients as well as departmental employees) to review and assess the broad range of regulations now in place and:

- to determine whether the perceived problem which led to the regulation was sufficiently large to justify government intervention;
- to determine whether the regulatory approach was in fact the best choice in that case, with benefits examined in relation to costs;
- to see if the government intervention could be carried out with existing or realistically anticipated resource levels; and
- to make sure that the government intervention was consistent with the aim of enhancing the competitiveness of the private sector.

4. Of the three departments undertaking reviews, Agriculture Canada was the most advanced, having completed its final reports in September and having made these public in November. Consumer and Corporate Affairs Canada made public its interim report in October while Transport Canada has just completed a progress report on its regulatory review.

A. TRANSPORT CANADA

5. When the Minister of State (Transport), the Hon. Shirley Martin, appeared before the Sub-committee, she described a four part plan for regulatory review, starting with an inventory of regulations, the establishment of review criteria, consultation with stakeholders through external review panels as well as departmental officials, and finally an internal review of the findings.

6. As was the case with the other departments, the review process at Transport Canada took into account the criteria specified above. In addition though it considered the extent to which regulations put into effect international agreements and conventions signed by Canada, as well as its impact on safety and the environment.

7. To date, the Transport Canada review has received 200 responses. Some typical comments included complaints about the slow pace of the regulatory process, leading to obsolete technical regulations. A preference for performance standards, industry practice and international conventions was also expressed. The bureaucratic organization of the department's regulatory regime was also criticized, with respondents suggesting that the department's organization should resemble more closely the structure of the industry.

B. CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS

8. Ms. Nancy Hughes Anthony, Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, outlined to the Committee what her department was planning to accomplish by way of its departmental review. She noted that this department had a habit of conducting periodic reviews of major regulations and undertaking consultation with the private sector, but this new initiative provided the opportunity to undertake a thorough review. As part of that presentation, the department left with the Committee a "Regulatory Review Fact sheet" that was prepared for the department's study.

1. A Summary of Stakeholder Responses

9. The Department has produced an interim report on the regulatory review consultations, consisting of a compilation of stakeholder responses to the existing CCA set of regulations. In a number of areas, no response had been received at the time the draft report was written.

10. The *Consumer Packaging and Labelling Act* (CPLA) was generally supported by stakeholders although they wanted greater harmonization, more industry participation and were concerned about the ability of imported products to avoid the requirements of this Act. Bilingual labelling requirements engendered a wide range of responses. Stakeholders generally supported such requirements but complained about insufficient enforcement with respect to imports, putting domestic producers at a disadvantage. But these regulations also cause Canadian consumers to face higher costs as products cannot take advantage of the economies of North America wide labelling.

11. Ethnic products and regional production were viewed by some as obvious areas for exemptions from the bilingual labelling requirements.

12. A general comment about government labelling regulations noted that these requirements are becoming more onerous and bilingual requirements essentially halve the space available to meet other labelling requirements.

13. In a number of areas industry responses were less critical of labelling regulations than were employee responses. Whereas business respondents were content to leave requirements as is, CCA employee respondents noted sections which were unneeded or potentially misleading. In some instances this inertia might be explained by the fact that domestic producers have undertaken substantial costs to meet current regulations and a relaxation of the rules might simply make it easier for new entrants to compete with existing players.

14. With respect to standardized container sizes, the stakeholder responses varied widely. Consumer representatives argued for continued restrictions-presumably the value of reduced consumer misunderstanding outweighs the costs of reduced consumer choice. But producers were also of two minds on this. Current restrictions act as a potential trade barrier-if they were eliminated, American producers might be able to supply the market with production in the U.S. in sizes that are current there but might have been previously restricted here. On the other hand, the current laws make it more difficult for existing Canadian producers to innovate in container sizes and to penetrate the American market. This point was also made clear to our Committee when Kimberly-Clark appeared as a witness.

15. Where respondents support existing regulations, it was often stated simply that consumers are not able to judge safety of products (car seats, exploding 1.5 litre glass pop bottles, flammable carpets and eye glass frames, etc.). Similarly the statements outlining implications resulting from removal of a regulation are not very explicit, stating merely that it may cause increased injury, etc. In addition, little indication was provided as to how alternatives might better solve the problem at hand.

16. Similar sentiments were expressed with respect to the *Hazardous Products Act* (HPA). Having undertaken the costs necessary to comply with these regulations, domestic producers see deregulation as a means by which lower cost imports could enter the market and be detrimental to Canadian suppliers.

17. It is also notable that many of the regulations under this Act did not generate responses on the part of private sector stakeholders. Producers did respond to regulations concerning defective matches. One producer felt disadvantaged by regulations on safety and supported instead the use of ISO 9000 standards. These can only be properly implemented at point of manufacture and might resolve the problem of non-compliant matches being imported into Canada.

C. AGRICULTURE CANADA

18. Appearing before the Sub-committee to discuss initiatives at Agriculture Canada, were Minister William McKnight and his officials in June. In September, officials from the Grains and Oilseeds Branch testified once again.

19. The Agriculture Canada review was put in place early and completed this fall. As part of the information package sent to stakeholders was an elaborate regulatory review grid by which stakeholders could assess regulatory packages and by which the results could be compiled.

20. This department has now completed its examination and has reported to the government.

21. The context of the Agriculture Canada review was similar to that of the other departments; great importance was placed on the competitiveness aspect, they were concerned with the government's ability to enforce regulations in a world of cutbacks, etc. But in addition there were some further issues under consideration because of characteristics unique to the agricultural sector. For example, it is one in which great structural change has taken place. There are far fewer primary operators and fewer processors today than there were 50 years ago. The ratio of Agriculture Canada employees to farmers has increased almost elevenfold in fifty years, reflecting both the changes in the industry and the growth of regulatory intervention over that time. The other thing that distinguishes the agricultural sector is the importance of the supply managed component.

22. Agriculture Canada produced two reports, one covering the regulations governing grains and oilseeds while the other dealt with food production and inspection.

1. Grains and Oilseeds

23. The regulations in this field were assessed according what was referred to as the four pillars of Agriculture Canada policy, namely that the industry should: 1. be responsive to market signals; 2. try to be self reliant; 3. consider regional sensitivities; and 4. be environmentally sustainable.

24. More specifically, the criteria that were used to judge regulations included the following: obsolescence, direction of benefits, impact on innovative activity, environmental sustainability, the economic climate, trade effects, and the costs to society, among a variety of others.

25. This study made a wide range of recommendations. Some regulations are to be eliminated, largely because they are obsolete. Some are to be modified, some enhanced and others to be maintained as they now stand.

26. The report also provides an indication as to the appropriate time frame within which the recommended course of action is to be fulfilled. These range from one or two months to a year or more.

27. The grains and oilseeds report is organized in a very systematic way. It starts out with the purpose or problem to be solved, followed by statutory authorities for the regulations. Included also are a background analysis, a discussion of issues, the alternatives considered and their implications. Concluding the assessment are the recommendations and their rationale.

28. If we examine the major priority issues for the Canadian Grains Commission (CGC), the report recommends that current standards of quality for grains be maintained while alternative systems be examined to promote more innovation. In some instances these services are to be made optional while an overall desire to streamline the system was expressed.

29. The report also recommended that maximum tariffs for elevators be removed and that this deregulation be monitored. It also maintained the right of producers to freight cars, as a way of ensuring competition with elevators.

30. The report also dealt with the workings of the Canadian Wheat Board (CWB). The most important aspect under review consisted of issues related to the marketing of barley. At present it must go through the Canadian Wheat Board. The report concluded that the single desk marketing should continue for offshore sales-as a way of maintaining some sort of monopoly power-while alternatives should be examined for the North American market. This latter conclusion rests on the fact that there may be little opportunity to make use of market power in the North American market, plus the fact that continental trade decisions could affect the ability to do so.

31. The Canadian Wheat Board also maintains a system of crop quotas designed to make efficient use of the transportation and handling system. It has recommended that non-Board grains and off-Board grains not be subject to any quota.

32. With respect to the CWB allocation of rail cars and import/export licensing, the report did not recommend major changes.

2. Food Production and Inspection

33. This sectoral study was largely consistent with the grains and oilseeds report. The nature of the beast though was somewhat different with much more emphasis on safety and health considerations rather that more economic oriented matters.

34. Again, the recommendations in this report run the full gamut from complete elimination to retention of existing regulations. Where further discussion has been recommended, a sunset procedure is to be put in place to control the total length of time for such discussions.

35. In summary, several key points can be taken from this report. Safety concerns are to be best met by placing inspection emphasis at critical control points within the production process. And to speed up the approval of food additives, it is recommended that the concept of a Generally Regarded as Safe (GRAS) list be used, as is the case in the United States. Where federal regulations are duplicated, entire sets of regulations are to be eliminated. For example, the Processed Poultry Regulations were seen as superfluous as they were already covered by Meat Inspection Regulations.

36. The government will also examine through a pilot project the concept of a single window for government contact, a recommendation made frequently by stakeholders.

37. Some major changes are expected on the grading side. The study found that little benefit can be attributed to society at large, as consumers often find the grading system quite confusing. Consequently the beneficiary pays approach has led the report to recommend greater recovery of costs from producers. It also suggests greater use of voluntary systems and more consistency.

38. In the future the department is to concentrate more on health and safety, leaving grading as a purely commercial matter.

39. With Health and Welfare, and Consumer and Corporate Affairs, Agriculture Canada is responsible for a variety of labelling regulations. Not only will these be re-assessed, a single window is to be examined, with labelling in the future to be subject to full cost recovery or privatization.

40. Market considerations are to be the primary determinant for container sizes. Standard container requirements are to be revoked within six months for fresh fruits and vegetables sold at the consumer and wholesale levels. Other revocations and amendments are also planned.

41. Agriculture Canada also certifies a number of products for export. The international trend, though is for the establishment of third-party accreditation and the department will consult with the industry in efforts to move in this direction.

42. A similar approach is to be used for registration and licensing. Certain products require government approval up front for health and safety reasons or because product failure can cause severe economic hardship and the market cannot produce the proper safeguards. The government will continue to regulate in this area but will give priority to measures that do not hinder competitiveness. On the other hand, quality assurance and quality determination are to be the sole responsibility of the industry.

3. The Delivery of Regulatory Services

43. Consistent with the testimony before the Sub-committee, many industry participants complained about the manner in which imports were treated relative to domestically-produced goods. The department is proposing, subject to further consultation, a system whereby a single-window approach is applied to imports; where all commodities are treated consistently and equitably; and where import inspection services are concentrated and rationalized in areas of greatest risk.

44. Furthermore it is often the case that in areas of non-compliance the system works so slowly that those who flout the law can gain a competitive advantage. The use of Administrative Monetary Penalties (AMP), which the department is considering, could ameliorate some of these shortcomings. They would make the system more responsive, equitable and flexible.

45. And finally, all future changes are to be guided by the principle that beneficiaries who can be clearly identified should shoulder the cost of these services.

D. SOME CONCLUDING OBSERVATIONS

46. The three departmental reviews appear to have been organized in a generally efficient manner, taking advantage of in-house and external expertise as well as industry practice to produce commentary on the regulations. Although some reservations have been expressed above, the Committee is generally satisfied with the review processes. There are, however, some specific issues that need to be addressed.

47. We are concerned that some regulations might "fall through the cracks" so to speak and thus miss a full review. Grain transportation is a crucial element to the competitiveness of the industry, yet the *Western Grain Transportation Act* was not studied by Agriculture Canada. Undoubtedly other instances of jurisdictional uncertainty also exist, and the Committee feels that future reviews should be structured in such a way that all regulations are examined. Each department should be satisfied that its own regulations are being examined as well as regulations which may infringe upon the jurisdictional matters of that department.

48. Other areas were not examined as a matter of policy, for example, the role of supply management in the agricultural sector. Moreover, regulations represent the tool by which an Act of Parliament's policy is conducted. The fault may lay not so much with the regulation but with the inherent policy of the legislation. It is our opinion that the reviewers should not fear to delve deep into the source of the regulatory problem, and we suggest that the future reviews and the uncompleted ones look beyond the specific regulatory instrument.

49. Finally, we think these reviews should not be a one time affair. They should be part of the usual regulatory cycle. The consultation process should take place early in the review and it should be extensive. And for the greatest impact and widest dissemination of recommendations, the departments should report to Parliament in addition to the government.

The Committee therefore recommends that:

9.1 A review calendar should be established which would require each department to conduct an extensive policy and regulatory review, including extensive public consultation, every seven years. Moreover, the Committee further recommends that these efforts be coordinated so that every policy and regulation affecting each subject area be covered.

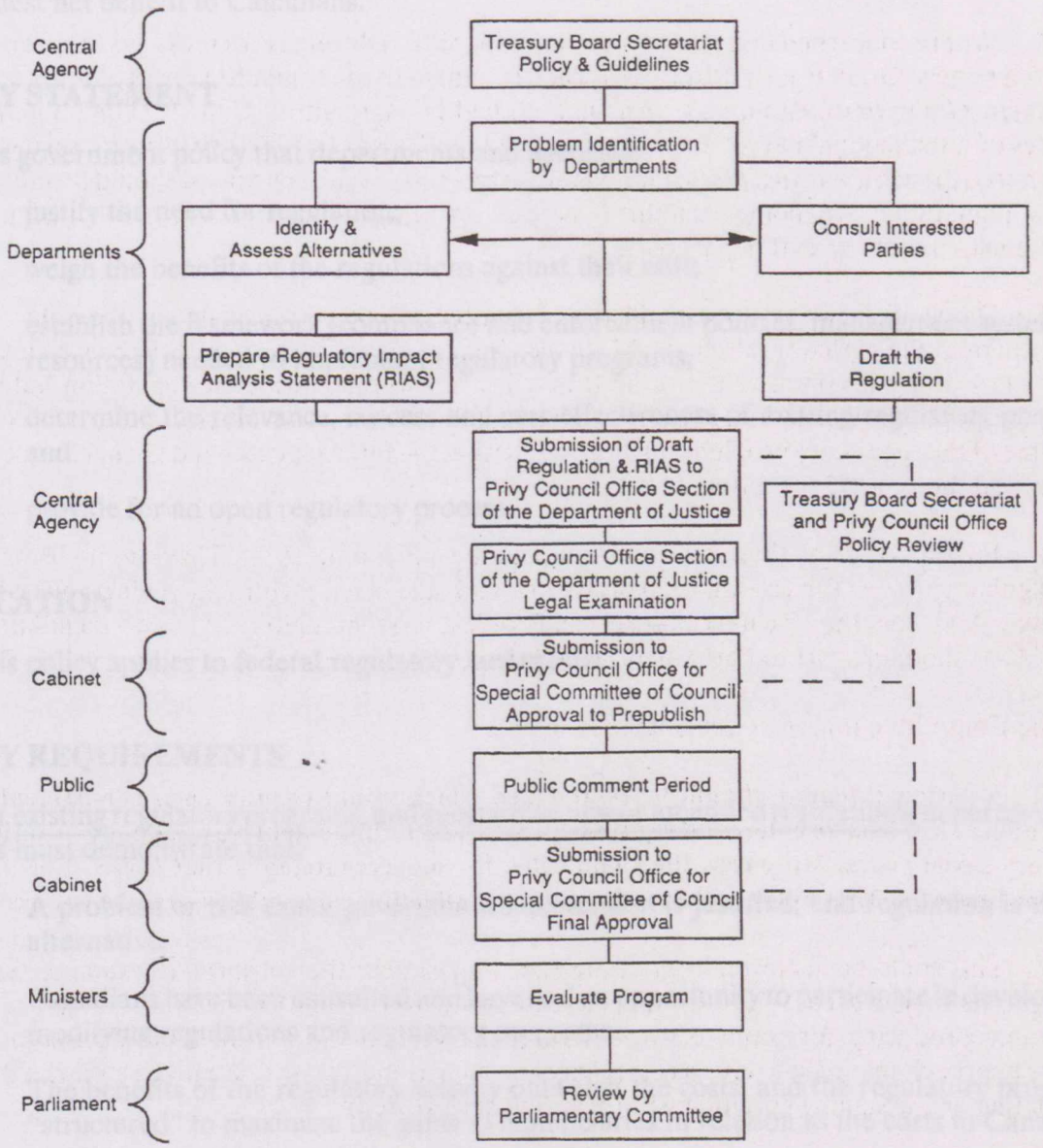
50. This could be achieved by granting each department the authority to examine everything that affects its subject area. While this might create some overlap and duplication, that might actually be desirable, producing, for example, two views as to the worth of the *Western Grain Transportation Act*. Another approach might be to give a central agency such as the Treasury Board Secretariat the job of coordinating and assigning specific tasks regarding such reviews.

Finally, we recommend that

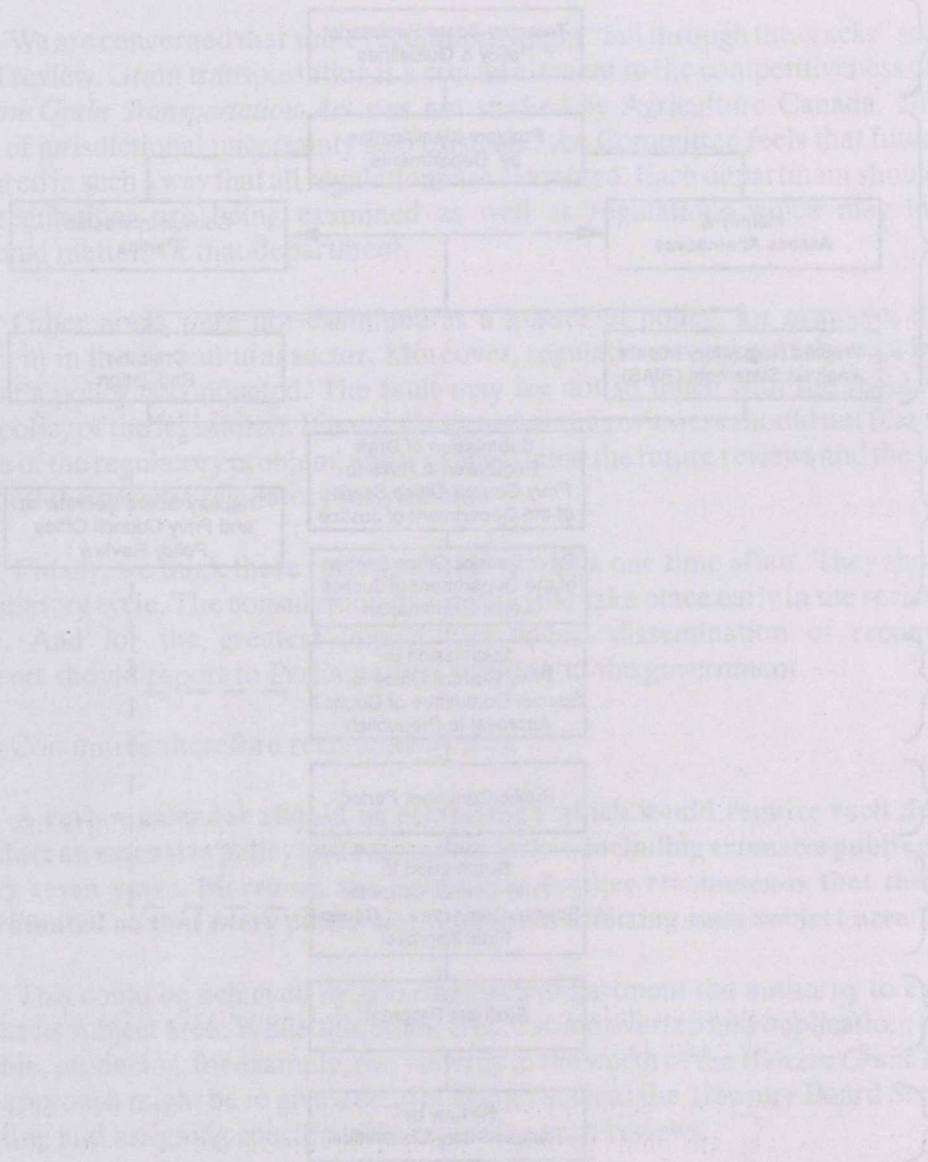
9.2 The departmental reviews should be undertaken under the authority of legislation, not just administrative practice, and that the departments report to Parliament as well as the government.

APPENDIX I

Federal Regulatory Review Process



Source: Treasury Board of Canada, *The Federal Regulatory Process: An Interim Procedures Manual for Departments and Agencies, 1991.*



APPENDIX II

Regulatory Policy

POLICY OBJECTIVE

The objective of this policy is to ensure that use of the government's regulatory powers results in the greatest net benefit to Canadians.

POLICY STATEMENT

It is government policy that departments and agencies:

- justify the need for regulation;
- weigh the benefits of the regulations against their cost;
- establish the framework (compliance and enforcement policies, management systems and resources) needed to implement regulatory programs;
- determine the relevance, success and cost-effectiveness of existing regulatory programs; and
- provide for an open regulatory process.

APPLICATION

This policy applies to federal regulatory authorities.

POLICY REQUIREMENTS

For existing regulatory programs, and substantive new or amended regulations, departments and agencies must demonstrate that:

1. A problem or risk exists, government intervention is justified, and regulation is the best alternative.
2. Canadians have been consulted and have had an opportunity to participate in developing or modifying regulations and regulatory programs.
3. The benefits of the regulatory activity outweigh the costs, and the regulatory program is "structured" to maximize the gains to beneficiaries in relation to the costs to Canadian:
    - governments;
    - businesses; and
    - individuals.

4. Steps have been taken to ensure that the regulatory activity impedes as little as possible Canada's competitiveness.

5. The regulatory burden on Canadians has been minimized through such methods as cooperation with other governments.

6. Systems are in place to manage regulatory resources effectively. In particular:

   - compliance and enforcement policies are articulated, as appropriate; and
   - resources have been approved and are adequate to discharge enforcement responsibilities effectively, and to ensure compliance where the regulation binds the government.

RESPONSIBILITIES

Central agencies have a responsibility to assist departments to implement the above Policy Requirements and to ensure an efficient and timely regulatory process.

MONITORING

The Treasury Board Secretariat will monitor departmental performance and the effectiveness of this policy.

To do this, the Secretariat will rely on existing sources of information, including, where appropriate, the Federal Regulatory Plan, the departmental Multi-Year Operational Plans, Treasury Board submissions, major regulatory initiatives for Cabinet consideration, proposals going through the regulatory process, formal program evaluations and results of internal audits.

In addition, where appropriate, the Secretariat will utilize the work of third parties (e.g., Office of the Auditor-General) to assist in determining the degree of compliance with this policy.

Source: Treasury Board of Canada Secretariat, *Regulating in the 90s*, Ottawa, October 1992.

APPENDIX III

Citizen's Code of Regulatory Fairness

1. Canadians are entitled to expect that the government's regulation will be characterized by **minimum interference with individual freedom** consistent with the protection of community interests.

2. The Government will encourage and facilitate a **full opportunity for consultation** and participation by Canadians in the federal regulatory process.

3. The Government will provide Canadians with **adequate early notice** of possible regulatory initiatives.

4. The Government will take measures to **ensure greater efficiency** and promptness in discretionary and adjudicative regulatory decision-making.

5. Once regulatory requirements have been established in law, the government will communicate to Canadians, **in clear language**, what the regulatory requirements are, and why they have been adopted.

6. The rules, sanctions, processes, and actions of regulatory authorities will be **securely founded in law**.

7. The government will ensure that officials responsible for developing, implementing or enforcing regulations are **held accountable** for their advice and actions.

8. The government will take all possible measures to ensure that **businesses** of different size are **not burdened disproportionately** by the imposition of regulatory requirements.

9. The government will ensure that the **governments of the provinces** and territories are **given early notice** of and an adequate **opportunity to consult** on federal regulatory initiatives affecting their interests.

10. The government will **not use regulation unless** it has clear evidence that a problem exists, that government **intervention is justified** and that **regulation is the best alternative** open to the government.

11. The government will ensure that the **benefits of regulation exceed the costs** and will give particularly careful consideration to all new regulation that could impede economic growth or job creation.

12. The government will **avoid introducing regulations that control supply, price, entry and exit** in competitive markets except when overriding national interests are at stake.

13. The **sanctions and enforcement** powers specified in federal regulatory legislation will be **proportionate and appropriate** to the seriousness of the violation.

14. The government will **enhance the predictability of the exercise of discretionary powers** by federal regulatory authorities and ensure to the maximum extent possible inter-regional consistency in the administration of regulations.

15. The government will **encourage the public** to exercise its duty **to criticize ineffective or inefficient regulatory initiatives** and to offer suggestions for better or "smarter" ways of solving problems and achieving the government's social and economic objectives.

Source: OPRA (1988b, pp. 67-68).

APPENDIX IV

Possible Contents of an Annual Report on the State of Government Regulation in Canada

The proposed Annual Report, which would be prepared by the President of the Treasury Board, could contain the following major sections:

- Analysis of initiatives announced in the annual *Federal Regulatory Plan*: which ones were implemented and which are in process or dropped or delayed
- Categorization and counting of proposed new regulations by
  - department
  - type (legal definition)
  - size of economic consequences
- Estimates of total costs of federal regulation
  - proposed regulations
  - new regulations for each of the past five years
  - stock of regulatory programs

  This would need to be grouped by department and type of regulation.
- Assessment of the RIAS accompanying proposed regulations in the previous year:
  - classification in terms of the type of economic impact assessment: full CBA; partial CBA (e.g., costs only); cost effectiveness analysis
  - determination of number of regulations for which costs exceeded benefits and by how much
- Budgetary outlays (and PYs) on the administration and enforcement of all regulatory programs (grouped by departments or agencies) for each of the past five years. (This is presently done for the U.S. by the Center for the Study of American Business, Washington University at St. Louis—see Warren (1991).)
- Listing a brief description of all new regulatory statutes and major amendments to existing ones in the past year and those which are currently before Parliament.
- Listing of all regulatory programs evaluated in the past year.

- One-page summary of the major findings of all *ex post* evaluations of regulatory programs completed in the previous year.
- Listing (and one-page summary) of articles, studies and reports on regulation, the regulatory process and regulatory programs published by academics, government, or other private sector bodies during the past year.

Source: Stanbury (1992).

APPENDIX V

Possible Regulatory Complaints Settlement Process

1. Each department or agency would establish (and publicize) the position of Regulatory Complaints Officer (RCO). This title would be attached to an experienced person at the ADM level. Ideally, the RCO would be a person who could move easily within the department to acquire facts and propose resolution of complaints made by regulatees.

2. Complaints by regulatees which cannot be resolved at the operating level (e.g., program branch officials) would be referred to the RCO by the regulated. The RCO would have 30 days in which to try to obtain a solution (resolution) satisfactory to the department and the regulated. In the last instance, the RCO would request a decision by the Minister. Most of the RCO's work would consist of acting as a mediator trying to find a way of resolving the conflict.

3. If the RCO is unable to resolve the regulated's complaint, the regulated could request that a Regulatory Complaints Arbitrator (RCA) be appointed to hear the case within 30 days.

4. RCAs would be individuals (lawyers, former public servants, academics) chosen from a set of such persons knowledgeable about regulation and its processes and who stand ready to arbitrate such disputes.

5. The basic rules of the arbitration would be as follows:

   - The hearing would be limited to one day. Each side would have no more than 3.5 hours to present its case and question the other side's witnesses. Each side could submit up to 30 pages of documents in advance of the hearing and a similar amount during the hearing.

   - The parties would not be represented by lawyers so as to reduce the costs and keep the process more "user friendly."

   - With the permission of the parties, the RCA could interrupt the hearing so as to attempt to mediate a settlement. If unsuccessful, the hearing would resume and the RCA would render a decision.

   - The decision of the RCA would be handed down within two days of the hearing and it would include brief reasons (say 5-6 pages).

   - The decision of the RCA would not impair the legal rights of either party. Either could use traditional remedies, e.g., the courts.

   - The department would pay the fees and expenses of the RCA and would make all reasonable efforts to have the hearing in a city convenient to the regulated. RAD should prepare a report on the feasibility of this proposal. RAD's report should be reviewed by the Commons Standing Committee on Finance (as the Subcommittee on Regulations and Competitive- ness will have completed its work and be disbanded).

Source: Stanbury (1992).

APPENDIX VI

List of witnesses

Associations and Individuals	Issue No.
Air Transport Association	
Gordon Sinclair, President and Chief Executive Officer	15
Alberta Government Telephone	
J.H. Pratt, Vice-President, Regulatory Affairs	21
C.D. Howe Institute	
David Brown, Senior Policy Analyst	10
C.P. Rail	
M.D. Apedaile, Assistant Vice-President, Government and Industry Affairs	22
Faye Ackermans, Acting Director General, Regulatory Affairs	22
Canadian Association of Petroleum Producers	
Verne G. Johnson, President, LASMO Canada Inc. and member of CAPP Board of Governors	20
Robert M. Feick, Vice-President	20
Canadian Association of Regulated Importers	
Robert de Valk, General Manager	13
Canadian Cattlemen's Association	
Jim Caldwell, Assistant Manager and Director of Government Affairs	21
Mary Dean, Director, Public Affairs	21
Canadian Chamber of Commerce	
Timothy E. Reid, President	10
Canadian Chemical Producers Association	
Jean M. Bélanger, President	16
David W. Goffin, Vice-President, Business Development	16
Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs	16
Canadian Council of Grocery Distributors	
John F. Geci, President and Chief Executive Officer	16
Norman Lesh, Member of the Ontario Regional Council	16
Canadian Exporters' Association	
The Honourable Gerald A. Regan, Chair of the Board	22
James D. Moore, Vice-President, Policy	22
Canadian Federation of Agriculture	
Sally Rutherford, Executive Director	22
Canadian Federation of Independent Business	
Garth Whyte, Director, National Affairs	21
Brian Gray, Vice-President, Policy and Research	21
Canadian Fertilizer Institute	
Dr. Gordon Ross, Chairman of the Board	12
Jim Brown, Managing Director	12
Roger Larson, Assistant Managing Director	12

Associations and Individuals	Issue
Canadian Manufacturers of Chemical Specialties Association	
Michael Cloghesy, General Director	1
Canadian Manufacturing Industries Forum	
Phillip Nance, President, Medical Devices Canada	21
Stephen Van Houghton, President, Canadian Manufacturing Association	21
Canadian Meat Council	
David M. Adams, General Manager	20
Canadian Organization of Small Business	
Don Eastcott, Managing Director and Corporate Secretary	10
Canadian Passenger Vessel Association	
Ian Campbell, Executive Director	22
Canadian Soft Drink Association	
Paulette Vinette, President	22
Wayne Mailloux, Executive Committee Member	22
Canadian Standards Association	
Peter Ridout, Director, Government and Industry Relations	10
Robin Haighton, Manager, Government and Industry Relations	10
Canadian Trucking Association	
Gilles J. Bélanger, President	20
Laura Scott Kilgour, Executive Director	20
Ken MacLaren, Legislative Consultant	1
Consumers' Association of Canada	
Marilyn Lister, National President	19
Mark Haney, Director, Policy Research	19
Department of Agriculture	
The Hon. William Hunter McKnight, Minister	11
George Pearson, Acting Director, Impact Analysis Division, Grains and Oilseeds Branch	14
Patti Miller, Senior Advisor, Industry Relations, Grain Marketing Bureau, Grains and Oilseeds Branch	14
Dr. H. Bjarnason, Associate Deputy Minister, Grains and Oilseeds Branch	11, 14
Dr. A. Olson, Assistant Deputy Minister, Food Production and Inspection Branch	11
A. Cocksedge, Executive Secretary, Departmental Regulatory Review Secretariat	11
Department of Consumer and Corporate Affairs	
Nancy Hughes Antony, Deputy Minister, Executive Committee	4
David Watters, Assistant Deputy Minister, Consumers	4
Jean Gariépy, Director, Product Safety Branch	4
Department of Environment	
John Buccini, Director, Commercial Chemical Branch	6

Associations and Individuals	Issue
Caroline H. Iwacaki, Economist, Regulatory and Economic Affairs Division Environmental Protection	6
Hugh Cook, Senior Program Engineer, Industrial Programs Branch Environmental Protection	6
Department of Industry, Science and Technology	
Robert G. Blackburn, Assistant Deputy Minister, Policy	9
Ron Harper, Director, Environmental Affairs Directorate	6
Department of Small Businesses and Tourism	
The Hon. Tom Hockin, Minister of State	9
Department of Transport Canada	
The Hon. Shirley Martin, Minister of State	5
Dave Bell, Assistant Deputy Minister, Review	5
Fair Access to Canada's Transportation System (F.A.C.T.S.) Coalition	
Donald Paterson, Co-Chairman	18
Federally Regulated Employers — Transportation and Communication	
Jack A. McGuire, Acting Chairman	21
Donald V. Brazier, Assistant Vice-President, Industrial Relations, CP Rail	21
Food Institute of Canada	
Christopher J. Kyte, Executive Director	1, 15
Henry Penner, Vice-President, Manufacturing Nabisco Brands Ltd.	15
Further Poultry Processors Association of Canada	
Robert Bishop, Chairman	13
Robert de Valk, General Manager	13
Grocery Products Manufacturers of Canada	
Dr. Dewey Peterson, Vice-President, Corporate Affairs Kellogg Canada Inc.	22
Sandra Banks, Vice-President, Government Relations	22
Laurie Curry, Director, Technical	22
INCO Limited	
R.J. Hilton, Manager, Occupational and Environmental Health	22
Thomas C. Burnett, Director of Government Affairs	22
Individuals	
Larry Martin, Professor of Agricultural Policy, University of Guelph	1
Michel Boucher, Professor, University of Québec	1
Cheryl Knebel, Consultant	1
D.G. McFetridge, Professor of Economics, Carleton University	1
Vernon Smith, Private Consultant	13
Bryne Purchase, Senior Research Director, Economic Council of Canada	1
W.T. Stanbury, Professor, University of British Columbia	1
Thomas D. Hopkins, Professor, Rochester Institute of Technology	15
Dionigi M. Fiorita, Lawyer, Lavery DeBilly	1
Scott Jacobs, Administrator, Public Management Service, Organization for Economic Co-operation and Development	21
Stanley Brown, National Director, Price Waterhouse	17
International Association of Great Lake Ports	
S. Paul Kennedy, Director of Marketing, Thunder Bay Harbour Commission	21

Associations and Individuals	Issue
Kimberly-Clark Limited	
Joe Kilkenny, Business Director, Household Products	22
The Honourable William H. Jarvis, P.C. Q.C., Counsel, McCarthy Tétrault	22
C. Roderick MacKenzie, Partner, McCarthy Tétrault	22
Lee Valley Tools Ltd.	
Leonard Lee, President	8
Mining Association of Canada	
George Miller, President	21
Henry Brehaut, Vice-President, Environment Placer Domer Inc.	21
John Primak, Acting Vice-President, Environment and Health	21
National Dairy Council of Canada	
Dale Tulloch, Vice-President	12
Pierre Nadeau, Vice-President	12
National Farmers Union	
Wayne Easter, President	18
Kevin J. Arsenault, Executive Secretary	18
Office of the Auditor General of Canada	
Denis Desautels, Auditor General	7
Alan Gilmore, Principal, Audit Operations Branch	7
Ontario Government	
Jan Ruby, Assistant Deputy Minister	19
Prairie Pools	
Anders Bruun, Corporate Secretary and General Counsel	1
Ray Howe, Director	21
Patty Townsend, Manager, Communications and Public Affairs	1, 21
Quality Management Institute	
Larry Rogers, President	7
Retail Council of Canada	
Alasdair J. McKichan, President	17
The Prosperity Secretariat	
Dawnita A.K. Spac, Director, Domestic Markets, Competitiveness	1
Treasury Board of Canada Secretariat	
The Hon. Gilles Loiselle, President	2
James K. Martin, Director, Regulatory Affairs	1, 2, 3
Western Canadian Wheat Growers Association	
Hubert Esquirol, President	18
Alanna Kock, Executive Director	18
Dan Cutforth, Director	18

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence to this report (*Issues Nos. 1 to 23, of the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness and Issue No. 53 of the Standing Committee on Finance, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

MURRAY DORIN,
Chairman.

Minutes of Proceedings

THURSDAY, DECEMBER 10, 1992
(68)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of a draft report.

On motion of René Soetens, it was agreed,—That, the Committee adopt the First Report of the Sub-committee on Regulations and Competitiveness, concerning regulations and competitiveness, as the Seventeenth Report of the Standing Committee on Finance and that the Chairman present the report to the House.

On motion of René Soetens, it was agreed,—That, the Committee print an additional 300 copies, over and above the usual 1,000 copies, of the Seventeenth Report concerning regulations and competitiveness, and the cost of these extra copies be reimbursed by the Treasury Board of Canada.

On motion of René Soetens, it was agreed,—That, the issue of the *Minutes of Proceedings and Evidence* containing the Seventeenth Report concerning regulations and competitiveness be printed in tumble format with a special cover.

At 3:31 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin
Clerk of the Committee

Minutes of Proceedings

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 53

Le jeudi 10 décembre 1992

Président: Murray Dorin

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 53

Thursday, December 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, considération d'un projet de rapport

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft report

---

Y COMPRIS:

Le dix-septième rapport à la Chambre

INCLUDING:

The Seventeenth Report to the House

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991–1993

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–93

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: René Soetens

Vice-président: Clément Couture

Membres

Clément Couture
Murray Dorin
Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski

(Quorum 4)

La greffière du Sous-comité

Susan Baldwin

Attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement

Basil Zafiriou, analyste supérieur;

Marion Wrobel, analyste supérieure;

Consultants

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Université Carleton;

William Stanbury, Université de la Colombie-Britannique.

SUB-COMMITTEE ON REGULATION AND COMPETITIVENESS OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: René Soetens

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Clément Couture
Murray Dorin
Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski

(Quorum 4)

Susan Baldwin

Clerk of the Sub-committee

Researchers from the Library of Parliament

Basil Zafiriou, Senior Analyst;

Marion Wrobel, Senior Analyst.

Consultants

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Carleton University;

William Stanbury, University of British Columbia.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Comité permanent des finances

a l'honneur de vous présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat qui lui a été confié en vertu du règlement 108(2), le Comité de la Chambre des communes a examiné le système de réglementation du gouvernement fédéral et son incidence sur la compétitivité.

Table des matières

PRÉFACE xi

LISTE DES RECOMMANDATIONS xiii

CHAPITRE 1 — Introduction 1
- A. PRÉJUGÉ EN FAVEUR DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE CHOIX DES MOYENS D'ACTION 3
- B. CONSULTATIONS AU PETIT BONHEUR 4
- C. COORDINATION INSUFFISANTE ET ABSENCE DE GESTION CENTRALISÉE 4
- D. MÉCANISMES D'OBSERVATION DÉFICIENTS 5
- E. DOUBLES EMPLOIS ET INCOHÉRENCES 6
- F. EXAMEN LÉGISLATIF INADÉQUAT 8

CHAPITRE 2 — Modifications au processus de réglementation fédérale de 1972 à 1992 9
- A. INTRODUCTION 9
- B. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1972 À 1983 .. 9
  - 1. Comité mixte permanent des règlements (CMP) 9
  - 2. Évaluation périodique des programmes de réglementation 9
  - 3. Analyse de l'impact socio-économique 10
  - 4. Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation 11
  - 5. État des projets de réglementation 11
- C. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1984 À 1992 . 12
  - 1. Historique 12
  - 2. Stratégie de réforme de la réglementation 12
  - 3. Principes directeurs 13
  - 4. Plan d'action relatif au processus de réglementation 13
  - 5. Plan annuel en matière de réglementation 14
  - 6. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) 15
  - 7. Efforts visant à améliorer les opérations du Bureau du Conseil privé à la Justice (BCPJ) 16
  - 8. Changements organisationnels récents 17
  - 9. Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (et pouvoir de désaveu) 17
- D. L'ÉTABLISSEMENT DES RÈGLEMENTS TEL QU'IL SE FAIT ACTUELLEMENT 18
  - 1. Prescriptions législatives 18
  - 2. Processus administratif 18
    - Objectifs de la politique 18
    - Administration du processus 19
    - Processus d'approbation 19

CHAPITRE 3 — Réglementation et compétitivité 25
A. SOUCI DE COMPÉTITIVITÉ NATIONALE 25
B. DÉFINIR LA COMPÉTITIVITÉ NATIONALE 25
C. DIRECTION ET CONTRÔLE OU STIMULATION DU MARCHÉ 28
D. IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA COMPÉTITIVITÉ 28
E. MESURES RÉGLEMENTAIRES QUI RÉDUISENT LA COMPÉTITIVITÉ 31
F. RÈGLEMENTS CONTRAIRES À L'INTÉRÊT PUBLIC 31
G. ATTÉNUER LA BAISSE DE PRODUCTIVITÉ DÉCOULANT DE LA RÉGLEMENTATION CONTRAIRE À L'INTÉRÊT PUBLIC 33
1. Analyse de rentabilité 33
2. Utilisation des instruments économiques 35
3. Accélérer la procédure 36
4. Limiter la réglementation des monopoles aux monopoles 37
H. RÈGLEMENTS FAVORISANT DES INTÉRÊTS PARTICULIERS 37
I. MESURES DE RÉGLEMENTATION FAVORABLES À LA COMPÉTITIVITÉ .. 38
J. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 42

CHAPITRE 4 — Évaluation du processus de réglementation fédérale et changements proposés 43
A. INTRODUCTION 43
B. ÉVALUATION DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE PRÉAVIS ET DE CONSULTATION 43
1. Préavis 43
2. Processus de consultation 43
C. CALCUL DU COÛT DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS 45
1. Inefficience du système actuel 45
2. Calcul et compte rendu des coûts 47
D. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE FÉDÉRALE 49
1. Le projet de règlement doit-il satisfaire au test A > C? 49
2. Valeur économique des morts prématurées évitées 49
3. Des analyses de qualité élevée 50
4. Rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale 51
E. APPRÉCIATION DE L'ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION 51
F. ÉVALUATION DU REIR ET DE LA DIVISION DES AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES 53
1. Présentation des lacunes du REIR 53
2. Définition de projet de règlement «majeur» 54
3. Situation du problème dans le REIR 55
4. Différentes options 55
5. Limites de la DAR (anciennement BPAR) dans sa fonction de contrôle 56

CHAPITRE 5 — Le rôle du Parlement dans la création et l'examen des Règlements 59
A. EXAMEN DES DISPOSITIONS HABILITANTES DES PROJETS DE LOI 59
B. EXAMEN DES RÈGLEMENTS AVANT LEUR ÉTABLISSEMENT 60
1. Examen des règlements proposés dans le cadre du projet de loi habilitant 60
2. Procédure de résolution de ratification 61
3. Examen général ex ante des projets de règlements non assujettis à la procédure de résolution de ratification 62

C. EXAMEN DES RÈGLEMENTS UNE FOIS QU'ILS ONT ÉTÉ ÉTABLIS 62
1. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation 63
2. Droit d'annulation 63
3. Une nouvelle démarche en matière d'examen? 64
4. L'examen d'un règlement en comité est-il réaliste? 66
5. Pouvoir du Parlement de modifier ou de remplacer des règlements 66
D. ÉVALUATION PAR LE PARLEMENT DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION 67
1. Examen des lois et programmes 67

CHAPITRE 6 — Normes 71
A. QU'EST-CE QU'UNE NORME? 71
1. Diversité des objectifs visés 71
2. Diversité des processus d'élaboration 72
3. L'application volontaire par rapport à l'application obligatoire 72
B. CONJONCTURE DE LA NORMALISATION 73
1. Le système national de normes au Canada 73
2. Activités de normalisation chez nos principaux partenaires commerciaux 74
C. ÉVALUATION DES ASPECTS DE LA NORMALISATION 74
1. Plan d'évaluation 74
2. Orientation du marché 75
3. Intégration des normes par référence dans le règlement 76
4. Procédure équitable 77
D. RÉGLEMENTER PAR LA NORMALISATION VOLONTAIRE 77
1. Effets de la normalisation 77
2. Souplesse, qualité et considérations financières 78
3. Équilibre entre le secteur public et le secteur privé 79
E. HARMONISATION BILATÉRALE ET INTERNATIONALE 82

CHAPITRE 7 — Mise en application 87
A. ÉVALUATION DES PROBLÈMES 87
1. Choisir entre l'uniformité et la souplesse 87
2. Le facteur humain – attentes et perceptions 88
B. NORMES RELATIVES AU CONTRÔLE ET À LA GESTION DE LA QUALITÉ 89
1. Le système ISO 9004–2 89
2. L'ISO et le processus de réglementation 90
3. Gestion de la qualité totale – Service de la qualité totale 91
4. Adapter le principe de la gestion de la qualité totale au gouvernement 91
5. Réduction des inspections effectuées par le gouvernement au chapitre de la mise en application 94
C. AUTRES STRATÉGIES DESTINÉES À AMÉLIORER LA MISE EN APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION 95
1. Améliorer la perception des organismes réglementés 95
2. Amélioration de la communication et de l'application des règlements 96
3. Réduire les chevauchements et les conflits 98

CHAPITRE 8 — Chevauchement fédéral/provincial 99
A. CONCURRENCE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION 99
B. PROBLÈMES CAUSÉS PAR LE CHEVAUCHEMENT DES RÈGLEMENTS 99
C. SOLUTION AU CHEVAUCHEMENT DE RÈGLEMENTS 101

CHAPITRE 9 — Examens des ministères 105
A. TRANSPORTS CANADA 105
B. CONSOMMATION ET AFFAIRES COMMERCIALES CANADA (CAC) 106
1. Résumé des réponses des intervenants 106
C. AGRICULTURE CANADA 107
1. Céréales et oléagineux 108
2. Production et inspection des aliments 109
3. Prestation des services réglementaires 110
D. CONCLUSIONS 110

ANNEXE I — Processus d'examen de la réglementation fédérale 113

ANNEXE II — Politique de réglementation 115

ANNEXE III — Code d'équité du citoyen en matière de réglementation 117

ANNEXE IV — Rapport annuel sur l'état de la réglementation gouvernementale au Canada—proposition 119

ANNEXE V — Processus de règlement des plaintes en matière de réglementation — proposition 121

ANNEXE VI — Liste des témoins 123

PROCÈS-VERBAUX 131

PRÉFACE

1. Le budget du 25 février 1992 prévoit un examen exhaustif de la réglementation en vue d'assurer la plus grande prospérité possible pour les Canadiens grâce à une utilisation optimale des pouvoirs pertinents. Même s'il finira par toucher l'ensemble du gouvernement, cet examen ne visera au départ que trois ministères : Agriculture, Transports et Consommation et Affaires commerciales. On a demandé au Comité permanent des finances de la Chambre des communes de contribuer à l'étude et, le 7 avril, le Comité a établi à cet effet le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité.

2. On indiquait dans le budget que le Comité des finances aurait la tâche de passer en revue les programmes fédéraux de réglementation afin de déterminer leur incidence sur notre compétitivité et de proposer des façons d'améliorer les programmes, les processus et la collaboration intergouvernementale. Le mandat s'est précisé davantage dans une lettre que l'honorable Gilles Loiselle, président du Conseil du Trésor et ministre responsable des Affaires réglementaires, a fait parvenir le 19 mars 1992 au président du Comité des finances. Dans cette lettre, M. Loiselle signale au Comité qu'il doit éviter d'accorder trop d'importance à des règlements particuliers et qu'il doit plutôt concentrer ses efforts sur les éléments suivants :

- évaluer l'incidence globale de la réglementation sur la compétitivité;
- examiner la manière dont on envisage la réglementation au Canada, comparativement à ce qui se fait chez nos partenaires commerciaux;
- repérer les secteurs où la réglementation entraîne une perte de compétitivité;
- dégager des moyens d'améliorer la coopération intergouvernementale de façon à réduire le fardeau de la réglementation;
- examiner des solutions de rechange à la réglementation par le gouvernement;
- examiner si le processus de réglementation produit les résultats escomptés;
- essayer de trouver le meilleur équilibre entre les intérêts divergents dans le processus de réglementation.

3. Lorsqu'il a comparu devant le Sous-comité, le 12 mai 1992, le Ministre a réitéré ces points et recommandé au Sous-comité d'opter pour une perspective large plutôt que de se perdre dans les détails des différents programmes.

4. Comme la liste proposée par le Ministre nous semblait plutôt chargée, il ne nous a guère été difficile de suivre ses recommandations quant à la portée de notre examen. Nous avons tenu pour acquis que l'expression «processus de réglementation» s'entendait de tous les éléments liés à l'élaboration et à la mise en oeuvre des règlements, depuis la délégation des pouvoirs pertinents par le Parlement et la conception de nouveaux règlements jusqu'au suivi et à l'évaluation des règlements existants.

5. Pour nos premières audiences publiques, nous avons invité des représentants de l'industrie et des spécialistes de la réglementation à une table ronde, le 7 mai, afin qu'ils nous aident à cerner les aspects essentiels du processus de réglementation et différentes options pour leur examen. En mai et

en juin, nous avons poursuivi nos audiences et avons entendu des témoins de différents ministères et du secteur privé. En juillet, pour le bénéfice des futurs témoins et d'autres personnes désireuses de participer à notre enquête, nous avons publié un document préparé par le personnel du Comité qui résume les témoignages reçus et les questions soulevées jusque-là au cours des audiences. Nous avons tenu d'autres audiences en septembre et au début de novembre, le hiatus entre ces deux dernières séries d'audiences ayant été causé par la tenue du référendum sur l'Accord constitutionnel de Charlottetown.

6. Au total, nous avons entendu 65 témoins et reçu un nombre beaucoup plus grand de mémoires de particuliers et d'organisations. Nous désirons remercier tous ceux qui ont consenti à comparaître devant le Comité et tous ceux qui ont pris le temps et la peine de rédiger des mémoires.

7. Outre les audiences publiques, le personnel du Comité a rencontré des représentants de plusieurs ministères, du Bureau du Conseil privé, du Bureau du vérificateur général et du Conseil canadien des normes. Nous savons gré à tous ces gens de leur contribution. Nous tenons à remercier tout particulièrement M. James Martin et son personnel de la Direction des affaires réglementaires, au Secrétariat du Conseil du Trésor, pour leur généreuse coopération et l'appui qu'ils nous ont apporté tout au long de notre enquête.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RÉGLEMENTATION ET COMPÉTITIVITÉ

3.1 Que l'on établisse les coûts et avantages estimatifs globaux des projets de réglementation importants. (**page 42**)

3.2 Que lorsque c'est possible, les règlements prévoient un résultat fonctionnel ou des objectifs de rendement, plutôt que de prescrire dans les détails la façon de les observer. (**page 42**)

ÉVALUATION DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE ET CHANGEMENTS PROPOSÉS

4.1 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit tenu d'élaborer des méthodes normalisées de consultation adaptées aux types et à l'échelle d'application des règlements. Ces normes feront office de «lignes directrices» pour les ministères. (**page 44**)

4.2 Que l'on exige que tous les projets de réglementation d'importance moyenne ou majeure aient au moins figuré dans les Projets de réglementation fédérale de l'année précédente pour pouvoir être soumis au Comité spécial du Conseil. (**page 44**)

4.3 Que les ministères soient tenus de publier dans le REIR un résumé des avis reçus à l'étape de la consultation et des raisons pour lesquelles ils les ont retenus ou rejetés. (**page 44**)

4.4 Que l'on apporte les changements suivants aux Projets de réglementation fédérale :

- Les ministères et organismes doivent faire une classification préliminaire de l'envergure de leurs projets de réglementation selon leur importance en termes de coûts estimatifs pour la société, soit faible/technique, moyenne ou majeure.
- Les ministères ou organismes doivent indiquer le mode de consultation qu'ils comptent employer (voir 4.1 ci-haut).
- Assigner à chaque projet de réglementation un numéro d'identification devant servir tout au long du processus d'élaboration (soit dans le calcul du coût estimatif des règlements, qui devrait être publié en même temps que le Budget des dépenses, comme nous le proposons ci-après, et lorsque le projet de règlement et le REIR sont publiés dans la Gazette du Canada, Partie I). (**pages 44-45**)

4.5 Que le Président du Conseil du Trésor soit tenu de faire chaque année une compilation des «coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale (CAERF) et la dépose à la Chambre en même temps que le Budget des dépenses. Cela obligerait les ministères et organismes à soumettre à la Direction générale des affaires réglementaires les données suivantes : a) les coûts et avantages estimatifs de chaque projet de réglementation important qu'il prévoirait prendre au cours de l'année financière suivante (ou des deux années suivant celle-ci); b) le nombre de projets de réglementation d'importance «moyenne» prévus pour l'année financière suivante et, c) à l'égard des projets importants,

les coûts et avantages estimatifs exprimés en frais d'administration du gouvernement et en frais d'observation du secteur privé, ces derniers étant ventilés par grand secteur industriel. **(page 48)**

4.6 Dans le cas de projets de règlements majeurs dont le coût estimatif dépasse les avantages mesurés, les ministères devraient être tenus de résumer dans le REIR les raisons pour lesquelles le projet de règlement devrait malgré tout être adopté. **(page 51)**

4.7 Le président du Conseil du Trésor devrait être tenu de préparer et de publier un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale, en vue de mieux faire connaître à la population l'accroissement, la portée et le coût des règlements fédéraux. Ce rapport examinerait également les politiques et l'expérience d'autres pays, notamment ceux auxquels les entreprises canadiennes font concurrence et où elles exportent leurs produits. **(page 51)**

4.8 Les notions de règlement majeur, petit/technique et moyen devraient être clairement définies. On propose d'établir qu'un «règlement majeur» entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement. **(page 57)**

4.9 Pour les règlements majeurs et moyens, il faut que le REIR expose les étapes prévues de contrôle et d'évaluation du projet de règlement. **(page 57)**

4.10 Les exigences du REIR relatives à la révocation du règlement devraient être simplifiées. **(page 57)**

4.11 Le REIR devrait exposer les autres options envisagées et rejetées par le ministère et justifier brièvement pourquoi la solution retenue est la meilleure. **(page 57)**

4.12 Le REIR devrait comporter une évaluation des répercussions du projet de règlement sur la compétitivité des entreprises des secteurs qui devront vraisemblablement supporter la majorité des frais d'application du règlement. **(page 57)**

4.13 La Loi sur les textes réglementaires devrait être modifiée de façon qu'elle prévoie l'obligation pour la DAR de certifier (1) que la méthodologie utilisée pour l'analyse de rentabilité qui accompagne chaque projet de règlement majeur réponde aux normes professionnelles et (2) que chaque projet de règlement a été correctement répertorié quant à ses répercussions dans la catégorie majeur, moyen ou petit/technique. Cette obligation ressemble beaucoup à celle obligeant le greffier du Conseil privé à certifier que la forme et la portée de chaque projet de règlement sont légalement satisfaisantes. **(page 57)**

4.14 Le président du Conseil du Trésor devrait être autorisé à retarder tout projet de règlement majeur ou moyen qui ne figure pas au Projet de réglementation fédérale annuel, sauf si le règlement répond à une urgence survenue depuis la date limite des présentations du Projet de l'année précédente. **(page 57)**

LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA CRÉATION ET L'EXAMEN DES RÈGLEMENTS

5.1 Accompagner chaque projet de loi renfermant des dispositions habilitantes d'un mémoire énonçant avec précision les raisons pour lesquelles les pouvoirs délégués en matière d'élaboration des lois, prévus par ces dispositions, sont demandés et la forme que le ministre parrainant le projet de loi considère qu'ils devraient revêtir. **(page 68)**

5.2 Encourager et assurer l'examen des principaux projets de règlement par les comités permanents quant à leur bien-fondé, et par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation quant à leur légalité et à leur pertinence. À titre de sanction nécessaire, il faudrait assortir l'octroi de ces pouvoirs de dispositions prévoyant la présentation d'une résolution de ratification des règlements, lorsque l'exercice de ces pouvoirs risque

- d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,
- d'établir une politique qui n'est pas clairement définie dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,
- de comporter des considérations d'une importance particulière.

Il faudrait modifier le Règlement afin que la procédure de résolution de ratification prévue par la Loi d'interprétation devienne applicable et que la résolution de ratification d'un règlement ne soit pas mise aux voix avant que le Comité permanent et le Comité mixte permanent en aient fait rapport ou aient prévu qu'un délai raisonnable s'écoule sans rapport. (**page 68**)

5.3 Fournir à chaque comité permanent spécialisé l'occasion d'examiner les projets de règlement après leur publication préalable dans la Partie I de la Gazette du Canada. Le rapport du Comité serait déposé à la Chambre mais son rôle principal consisterait à conseiller le Comité spécial du Conseil. Le Bureau du Conseil privé pourrait aviser chaque comité de chaque projet de règlement (catégorisé selon l'importance de ses conséquences économiques). Le Comité disposerait alors de 30 jours pour décider des règlements qu'il veut examiner et de 60 jours supplémentaires pendant lesquels il pourrait effectuer son examen. (**page 69**)

5.4 Remplacer la procédure d'annulation actuelle, prévue aux articles 123 à 128 du Règlement, par une procédure prescrite par la loi s'appliquant à l'ensemble des textes réglementaires (et à toute partie d'un texte réglementaire) non assujettis à la procédure de résolution de ratification. Il faudrait conserver et donner force de loi à la disposition de la procédure actuelle selon laquelle une résolution d'annulation dont on ne dispose pas est réputée adoptée. (**page 69**)

5.5 Confier au Comité permanent des finances l'examen des prévisions des coûts et avantages des règlements fédéraux, qui accompagnent le Budget des dépenses. (**page 69**)

5.6 Encourager chaque comité permanent à entreprendre l'évaluation périodique des programmes de réglementation afin de tenir le gouvernement responsable de l'exécution de ces programmes. L'évaluation périodique pourrait être déclenchée par (a) une indication du BCG selon laquelle un programme de réglementation a été évalué conformément à la politique 01-01-92 d'évaluation de programmes, énoncée dans le Manuel du Conseil du Trésor; (b) la publication d'une évaluation par le vérificateur général; ou (c) des renseignements reçus par le comité, laissant entendre qu'une évaluation devrait être effectuée. (**page 69**)

NORMES

6.1 Lorsqu'il est jugé nécessaire d'édicter des normes, que les gouvernements fassent de leur mieux pour coordonner les obligations et les activités de normalisation en demandant une référence plus fréquente aux normes (surtout non datée) élaborées dans le cadre du

Système national de normes (SNN). Plus précisément, que les autorités de réglementation soient tenues, lorsqu'elles cherchent et évaluent d'autres options dans le mécanisme de réglementation, de consulter d'abord les listes disponibles de normes (canadiennes, internationales et étrangères) pour voir celles qui pourraient convenir. Lorsqu'une norme acceptable existe, qu'il en soit fait référence dans le libellé du règlement. Lorsqu'il n'existe pas de norme acceptable, que les autorités de réglementation en fassent établir une par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par l'organisme rédacteur de normes du SNN. **(page 81)**

6.2 Que le gouvernement soit plus réticent à édicter des normes en dehors du domaine de la santé, de la sécurité et de l'environnement. De plus, qu'un programme soit établi (et une personne désignée qui devra rendre compte de son activité dans un délai prescrit) pour revoir les normes édictées par le gouvernement en se guidant sur ce principe. **(page 82)**

6.3 Dans la mesure du possible, que les normes édictées par le gouvernement portent sur les systèmes et, lorsqu'il y a lieu, sur la performance (les résultats). Il faut éviter les normes de conception; les décisions relatives aux détails devraient être déléguées aux entreprises réglementées. De plus :

- Lorsqu'il est impossible d'établir des normes de performance, que les normes édictées par le gouvernement précisent les paramètres fondamentaux auxquels doivent répondre les produits. Si des organismes rédacteurs de normes sont chargés de rédiger des normes plus détaillées pour répondre à ces exigences, alors que l'industrie soit libre d'observer les normes de l'organisme rédacteur de normes ou de respecter la directive du gouvernement en procédant autrement.

- Que le programme mentionné dans la recommandation précédente examine les normes existantes édictées par le gouvernement en s'inspirant des principes de rédaction susmentionnés. Lorsque des corrections sont nécessaires, que les autorités de réglementation fassent réécrire la norme en passant soit par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par les organes rédacteurs de normes membres du Système national de normes. **(page 82)**

6.4 Que l'élaboration de toute norme exécutoire (soit par renvoi dans la loi ou par menace du gouvernement en ce sens) soit soumise aux principales caractéristiques du système de réglementation. Par conséquent, que toutes les normes édictées par le gouvernement soient communiquées au Parlement par l'intermédiaire du plan réglementaire annuel du gouvernement et que les politiques suivantes du SNN soient rendues obligatoires : examen des coûts-avantages et examen indépendant de ces évaluations, et révision permanente des normes pour en déterminer la pertinence et la compatibilité avec celles dans d'autres zones de responsabilité. **(page 82)**

6.5 Que la priorité financière soit accordée à la participation du Canada aux activités importantes d'élaboration de normes internationales et à la fourniture d'incitatifs aux organismes rédacteurs de normes s'ils consentent à internationaliser leurs normes ou à élaborer des normes bilatérales. Pour ce faire, on pourrait envisager de percevoir des droits plus élevés des organismes rédacteurs de normes et d'utiliser ces fonds pour récompenser les efforts d'harmonisation, ce qui compenserait en partie les ventes perdues. **(page 85)**

6.6 Que le mécanisme par lequel le Conseil canadien des normes rend compte de son activité au Parlement soit réétudié en fonction de l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada. **(page 85)**

MISE EN APPLICATION

7.1 le principe de la gestion de la qualité soit appliqué au processus de réglementation. Toutefois, un principe de ce genre devrait uniquement être mis en application si l'on s'engage à y consacrer, de façon soutenue, les ressources nécessaires. Une fois l'engagement pris, une structure de soutien doit être mise en place avant que le principe soit appliqué; cette structure doit comprendre des programmes de formation pour permettre aux employés d'acquérir des compétences nouvelles, des programmes de reconnaissance et de gratification pour encourager les employés à adopter le comportement souhaité, et des mécanismes de mesure des résultats. **(page 93)**

7.2 De concert avec les parties intéressées, chaque ministère devrait élaborer un guide de mise en application des règlements qui tienne compte des modifications et des améliorations apportées suivant l'expérience acquise et des grandes orientations et lignes directrices énoncées dans les cadres d'observation et de gestion récemment publiés par le Conseil du Trésor/ministère de la Justice. Ce guide devrait être accessible à toutes les parties intéressées et comprendre : **(page 93)**

- des stratégies, politiques et procédures de consultation qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor de même qu'aux paramètres proposés dans la recommandation 4.1 du Comité;
- des lignes directrices régissant la fréquence et l'ampleur des examens réglementaires;
- des stratégies, politiques et procédures d'observation qui tiennent compte des objectifs du programme de réglementation, des modalités et de la structure du programme, des rôles et des tâches des principaux responsables, des réglementés, des alliés potentiels, des facteurs qui influent sur l'observation des règlements et du taux de conformité de ces derniers. Le guide devrait décrire les procédures d'inspection, les critères applicables aux poursuites et autres mesures d'application des règlements, les écarts autorisés aux normes législatives/réglementaires, y compris les pouvoirs discrétionnaires applicables aux inspections, aux poursuites, aux mesures utlisées pour encourager le respect des règlements et aux négociations. **(page 94)**

7.3 Une politique soit adoptée et communiquée au réglementé. Cette politique doit préciser que, si une entreprise réglementée atteste qu'elle respecte les normes de l'ISO en matière de gestion de la qualité totale, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires du gouvernement seront réduits, pourvu que l'entreprise démontre qu'elle fait l'objet de vérifications périodiques confirmant la mise en place et l'application d'un programme de gestion de la qualité. **(page 95)**

7.4 Le réglementé devrait pouvoir recourir à l'une des options suivantes pour prouver qu'il se conforme aux règlements :

- soumettre ses produits à un laboratoire indépendant accrédité aux fins d'essais ou consulter des techniciens qui seront en mesure de déterminer si le produit est conforme ou non aux normes et de recommander les améliorations; et
- présenter des rapports démontrant la conformité de ses produits aux normes après avoir lui-même procédé à des essais et à des certifications (auto- certification) si les risques associés au produit sont minimes et si l'entreprise atteste qu'elle a respecté les normes. (indiqué à la recommandation 7.3)

Pour encourager le réglementé à utiliser les techniques de certification et d'essai du secteur privé (notamment des organisations accréditées du SNN) ou les techniques d'autocertification, il faudrait envisager d'imposer des frais pour les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement. **(page 95)**

7.5 Le Conseil du Trésor examine la possibilité d'établir :

- un mécanisme rapide, peu coûteux et informel pour s'occuper des plaintes déposées par les organismes réglementés. Ce mécanisme se grefferait aux prodécures existantes de règlement des plaintes et permettrait aux organismes réglementés d'avoir accès à un organisme indépendant auquel soumettre les plaintes non réglées. Au moment de déposer sa plainte, le réglementé devrait aussi être en mesure de démontrer que des démarches ont déjà été entreprises en vue de régler le différend avec l'organisme ou le ministère chargé de la réglementation. La procédure d'appel devrait être analogue à celle qu'utilise le Système de normes nationales ou à la procédure de règlement des plaintes décrite à l'Annexe V; et

- un comité spécial chargé d'aider les petites entreprises à se conformer aux règlements, à mieux comprendre les procédures et à les guider tout au long du processus d'appel. **(page 96)**

7.6 Il faudrait, lorsque possible, réunir les intervenants à l'étape de la définition des problèmes liés à l'élaboration des règlements, pour fixer les objectifs, établir les priorités et s'entendre sur les ressources qui doivent être consacrées à la réalisation de ces objectifs. Il faudrait aussi, au cours de ces consultations, discuter des procédures de mise en application qui devraient être adoptées. **(page 97)**

7.7 Les responsables des programmes et les conseillers juridiques chargés de donner des instructions aux rédacteurs des règlements devraient passer en revue les infractions, de même que les sanctions prévues par la loi, pour s'assurer qu'elles sont adéquates, en fonction : des dispositions de la Charte; des autres mécanismes d'observation existants; de l'éventail des peines qui existent; des renseignements obtenus dans le cadre de consultations publiques. Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux sanctions civiles ou aux amendes d'une part ou aux sanctions civiles et à celles imposées par des tribunaux administratifs, d'autre part. **(page 97)**

7.8 Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux programmes d'information pour mieux assurer le respect des règlements. **(page 98)**

7.9 Il faudrait s'assurer que les règlements sont rédigés en termes simples. **(page 98)**

7.10 La base de données élaborée par le Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, et qui doit entrer en vigueur en décembre 1993, doit être accessible à toutes les parties intéressées. **(page 98)**

7.11 Il faudrait que les règlements soient appliqués de façon plus rigoureuse à la frontière afin de s'assurer que les produits importés n'échappent pas aux exigences imposées aux produits nationaux. **(page 98)**

7.12 Le gouvernement fasse encore plus d'efforts pour rationaliser et coordonner les activités de réglementation au sein du secteur fédéral. De façon plus précise, le gouvernement devrait envisager de confier au Conseil du Trésor les responsabilités suivantes :

- évaluer la possibilité de consolider les règlements qui ont trait à des éléments communs de responsabilité fédérale;

- collaborer avec les ministères pour que les règlements et les normes fédérales soient interprétés de la même façon à l'échelle nationale;

- faire en sorte que les ministères fédéraux élaborent des ententes administratives pour partager la mise en application des règlements et ainsi réduire les coûts inutiles imposés aux réglementés;

- veiller à ce que les ententes conclues avec les provinces pour administrer les règlements fédéraux donnent lieu à une interprétation cohérente des règlements à l'échelle nationale et réduisent les doubles emplois sur le plan de la réglementation (par exemple des mesures et des inspections). **(page 98)**

CHEVAUCHEMENT FÉDÉRAL/PROVINCIAL

8.1 Que la détermination des secteurs de chevauchement et d'incompatibilité entre les règlements fédéraux et provinciaux fasse partie des principaux objectifs des ministères qui étudient actuellement les règlements. **(page 104)**

8.2 Que le Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements que l'on met au point actuellement (voir la partie 2.C7) s'étende aux lois et règlements de tous les ordres de gouvernement au Canada. **(page 104)**

8.3 Que les ministères et les organismes de réglementation du gouvernement soient tenus d'informer les gouvernements provinciaux des projets de réglementation et leur donne la possibilité de faire connaître leur point de vue. **(page 104)**

8.4 Que les REIR comprennent une déclaration précisant comment la réglementation proposée se rapporte à l'intervention du gouvernement fédéral dans le même domaine ou des domaines étroitement apparentés. **(page 104)**

8.5 Que le gouvernement fédéral et les provinces adoptent la reconnaissance mutuelle des normes de produits en tant que principe général du commerce interprovincial. **(page 104)**

EXAMENS DES MINISTÈRES

9.1 Qu'un calendrier d'examen soit établi afin que chaque ministère soit tenu de procéder, tous les sept ans, à un examen approfondi de ses politiques et règlements, y compris à des consultations publiques ouvertes dans le cadre de cet examen. Le Comité recommande en outre que ces efforts soient coordonnés, afin que toutes les politiques et tous les règlements de chaque sphère d'activité soient examinés. **(page 111)**

9.2 Que les examens ministériels soient imposés par la loi et ne relèvent pas uniquement du domaine de l'administration, et que les ministères fassent rapport de leurs conclusions au Parlement ainsi qu'au gouvernement. **(page 111)**

CHAPITRE 1
Introduction

1. «Comme l'entraînement militaire, la réglementation peut être exécrable, parfois excessive, mais elle est nécessaire. En même temps — comme pour le domaine militaire, les programmes de dépenses et la fiscalité —, elle doit faire l'objet d'une supervision et d'une gestion efficaces[1].» Cette observation savoureuse des économistes Robert Litan et William Nordhaus résume bien les difficultés auxquelles font face aujourd'hui les gouvernements de la planète en matière de réglementation. Les gouvernements ont recours abondamment à la réglementation pour un large éventail d'objectifs liés à l'intérêt public. Pourtant, par rapport à d'autres instruments d'intervention publique, par exemple les dépenses ou la fiscalité, les contrôles de l'instrument réglementaire ne sont guère raffinés. Il s'ensuit que des améliorations dans ce secteur devraient donner lieu à des dividendes substantiels. Le présent rapport a pour objet essentiel de proposer de telles améliorations.

2. De façon très simple, on peut définir la réglementation comme une série de règles, arrêtées et appliquées par l'État, qui restreignent ou précisent la nature de l'activité économique et sociale. Au Canada, ces règles peuvent être fixées directement par le Parlement, sous forme de textes réglementaires, ou par l'exécutif (le gouvernement) ou par un organe de l'exécutif conformément au pouvoir prévu dans une loi. En pratique, c'est l'exécutif qui établit la grande majorité des règlements pris au Canada aujourd'hui. Pour chacune des dernières années, le gouvernement a pris en moyenne quelque 800 règlements, alors que le nombre de lois dépasse rarement une centaine et qu'une petite proportion seulement de ces dernières sont avant tout de nature réglementaire.

3. De façon générale, les règlements se répartissent en deux catégories : ceux de nature économique et ceux de nature sociale. Les règlements économiques régissent les prix que les entreprises d'un secteur quelconque peuvent imposer, ou fixent les conditions d'entrée ou de sortie des producteurs du marché. C'est la plus ancienne forme de réglementation au Canada : la réglementation de l'activité bancaire, par exemple, est antérieure à la Confédération, et la Commission des chemins de fer du Canada a été mise sur pied en 1903 pour réglementer le secteur ferroviaire. De nos jours, les industries canadiennes assujetties à la réglementation économique comprennent les télécommunications, la radiodiffusion et la télédiffusion, les transports, les services publics, la production laitière et de volaille ainsi que les services financiers. Ensemble, ces industries comptent pour plus de 25 p. 100 du produit intérieur brut (PIB).

4. La réglementation sociale porte sur des thèmes qui intéressent différentes industries, comme l'égalité des chances, la sécurité des travailleurs, la protection des consommateurs ou la dégradation de l'environnement. Plus récente que la réglementation économique, cette forme de réglementation a connu une croissance rapide au cours de la dernière décennie. La réglementation économique a de fait marqué un recul au cours de cette période, les transports, les télécommunications et les services financiers ayant tous fait l'objet d'une déréglementation partielle.

5. En jetant un coup d'oeil rapide à l'abondante réglementation actuelle, on s'aperçoit que l'on se sert des règlements pour atteindre de nombreux objectifs sociaux : la préservation de la santé et de la sécurité, la lutte contre la pollution environnementale, la prévention de la concurrence déloyale,

[1] Robert E. Litan, William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven: Yale University Press, 1983), p. 2.

l'encouragement des activités et organismes considérés comme étant d'intérêt national, le soutien et la redistribution des revenus ainsi que la protection des consommateurs et des investisseurs. Dans chaque cas, l'idée qui sous-tend la réglementation est que, si on laissait le secteur privé à lui-même, on n'obtiendrait pas les résultats voulus sur le plan social.

6. Pourquoi? La réponse générale est que les conditions qui président normalement au bon fonctionnement des marchés sont absentes. Ces conditions englobent la présence (réelle ou potentielle) de nombreux vendeurs, afin qu'il y ait une saine concurrence; une situation où les coûts et avantages de chaque transaction sont limités à ceux qui y prennent part, de sorte que les décisions en matière de production et de consommation témoignent fidèlement des coûts et des avantages des biens ou services échangés; et une information accessible concernant le produit, afin que les consommateurs puissent faire des choix éclairés sur les biens qu'ils achètent. Sans ces conditions, les marchés ne fonctionnent pas de façon optimale.

7. Une intervention publique peut aussi avoir lieu parce que les objectifs recherchés sont tels qu'on ne peut espérer leur concrétisation même si les marchés fonctionnent adéquatement. Par exemple, nous réglementons la radiodiffusion et la télédiffusion afin de favoriser le contenu canadien; nous réglementons le transport ferroviaire afin d'offrir des services aux localités éloignées; et nous réglementons la commercialisation de nombreux produits agricoles afin de protéger les revenus agricoles.

8. Bien entendu, la réglementation n'est qu'une des formes possibles d'intervention publique. La persuasion morale, la diffusion d'information, les subventions gouvernementales, la propriété publique et la fiscalité en sont d'autres. Ce sont les circonstances particulières de chaque cas qui déterminent l'instrument privilégié d'intervention.

9. En pratique, la réglementation est devenue, et de loin, la forme la plus courante d'intervention publique. Très peu d'activités économiques en sont exclues. Au seul échelon fédéral, il existe quelque 3 000 séries distinctes de règlements qui remplissent des dizaines de milliers de pages. Il y a sans aucun doute des raisons valables à leur existence dans la plupart des cas; les problèmes qu'on cherche à régler sont réels. Mais les coûts que ces règlements imposent à la société, et plus particulièrement au secteur privé, le sont tout autant. Pour mesurer ces coûts, on devrait prendre en compte non seulement le temps et l'argent nécessaires pour satisfaire aux prescriptions réglementaires, mais également les innovations, les investissements et les emplois qui ne se matérialiseront jamais parce que les règlements les interdisent ou que le fardeau financier inhérent à la réglementation font que le jeu n'en vaut pas la chandelle.

10. De façon très générale, nous réglementons afin d'améliorer le bien-être public. Mais, paradoxalement, des règlements — mal inspirés ou mal conçus — peuvent faire régresser ce bien-être. Il devient alors beaucoup plus difficile pour les entreprises d'apporter à leur productivité les améliorations sur lesquelles reposent en dernière analyse l'amélioration de notre niveau de vie.

11. Nous ne sommes pas en train de dire que la réglementation est mauvaise, mais qu'il peut y avoir une mauvaise réglementation. Et dans une économie comme la nôtre où la réglementation touche à peu près tout, nous ne pouvons nous permettre le luxe d'une mauvaise réglementation. Nous avons donc besoin d'un système pour l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de règlements qui pourvoit à l'élimination des scories et crée un produit final de la plus haute qualité. L'activité de base de notre enquête a consisté à inventorier les éléments constitutifs d'un tel système.

12. Lorsqu'il a examiné le système de réglementation fédérale au milieu des années 1980, le Groupe de travail Nielsen a décrit la situation comme un fouillis. Il a signalé les principaux problèmes suivants : un manque de cohérence interne; une multiplicité d'arrangements pour l'élaboration,

l'approbation et l'application des règlements; l'absence d'un mécanisme efficace pour planifier ou contrôler les interventions réglementaires dans le secteur privé; une analyse inadéquate des répercussions des règlements proposés, et l'absence d'un mécanisme efficace pour l'évaluation systématique des programmes de réglementation existants[2].

13. En 1986, dans une large mesure pour donner suite aux conclusions du Groupe de travail, on a apporté d'importantes modifications au processus de réglementation, comme l'explique plus loin le présent rapport. Ces réformes visaient à améliorer la gestion des programmes fédéraux de réglementation, à donner aux ministres un contrôle plus efficace du processus et à élargir l'accès et la participation du public aux activités de réglementation fédérale. Dans l'ensemble, le processus a été largement amélioré : ceux qui font les règlements sont beaucoup plus attentifs qu'auparavant aux coûts qui en découlent; les consultations sont plus fréquentes et plus productives et elles embrassent un plus large éventail d'opinions; le délai d'exécution a été réduit; et les objectifs et les incidences prévues des nouveaux règlements sont mieux définis. Pourtant, notre façon de réglementer reste entachée de problèmes importants, des problèmes de conception et d'application.

A. PRÉJUGÉ EN FAVEUR DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE CHOIX DES MOYENS D'ACTION

14. Nous avons déjà signalé que la réglementation est de loin l'outil préféré d'intervention du gouvernement dans le secteur privé. Cette préférence ne tient pas toujours à la supériorité de la réglementation des points de vue de l'efficience et de l'efficacité. D'autres raisons contribuent à rendre l'outil réglementaire attrayant et à expliquer son envahissement croissant.

15. Par rapport à d'autres moyens de modifier les facteurs d'incitation et les comportements, la réglementation paraît plus tangible et plus efficace. Par exemple, fixer une limite précise à la quantité de polluants que les entreprises peuvent rejeter dans l'atmosphère donne l'impression que le gouvernement est engagé et décidé à agir; en revanche, expliquer que la lutte contre la pollution peut se faire par des moyens moins déplaisants peut donner l'impression que le gouvernement est hésitant ou, pire encore, qu'il est à la solde du monde des affaires.

16. Par ailleurs, l'outil réglementaire est relativement peu coûteux pour les gouvernements, la plupart des coûts étant absorbés par le secteur privé. Les gouvernements peuvent donc offrir des avantages sans avoir à trouver les recettes pour en acquitter les frais. À des époques comme la nôtre, où des gouvernements à court de ressources doivent fournir de plus en plus de services publics, le recours à la réglementation devient particulièrement séduisant.

17. L'attrait de la réglementation est d'autant plus grand que la plupart des coûts restent cachés. Ils se manifestent dans les prix plus élevés des produits que nous achetons ou dans les rendements plus faibles, attribuables à une productivité moindre de la main-d'oeuvre ou du capital. Par conséquent, alors que les avantages de la réglementation sont visibles et connus, les coûts en sont souvent occultés et sous-estimés. Il s'ensuit qu'on a trop tendance à y avoir recours.

18. Toutes ces raisons rendent encore plus nécessaire un système qui puisse compenser le préjugé favorable dont la réglementation fait l'objet et promouvoir une utilisation efficace de l'instrument. En vertu de la politique actuelle, on doit effectuer une analyse coûts-avantages des projets de règlement et examiner les solutions de rechange avant la mise en vigueur. Le problème tient

---

2 Canada, *Management of Government Regulatory Programs*, Rapport d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Ottawa, Approvisionnements et Services, 1986), p. 633-634.

au fait que cette exigence n'intervient pas assez tôt dans le processus de décision pour contribuer adéquatement au choix d'un instrument. En outre, le ministère promoteur du règlement s'occupe de l'analyse et n'est guère contrôlé de l'extérieur, d'où la tentation de prêcher pour sa paroisse. Enfin, les différents ministères sont souvent empêchés de recourir à des solutions de rechange par la loi habilitante, qui leur laisse le choix soit d'intervenir au moyen d'un règlement particulier soit de ne rien faire. Bref, le processus existant ne renferme pas de mécanismes efficaces pour contrebalancer le préjugé en faveur de l'instrument réglementaire.

B. CONSULTATIONS AU PETIT BONHEUR

19. Pour établir de bons règlements, il est indispensable de consulter les parties qui seront touchées; cette démarche renseigne l'organisme de réglementation, légitime le règlement et favorise son observation. La consultation peut aider les auteurs des règlements à mieux jauger les effets de leurs initiatives et à trouver de meilleurs solutions pour atteindre les buts recherchés. Elle donne également aux personnes visées l'occasion de dire s'il convient ou non de réglementer et de s'exprimer sur l'élaboration d'un instrument adapté aux objectifs en question. Compte tenu de la nature juridique de la réglementation, les citoyens d'une société démocratique ont cette possibilité de s'exprimer. Enfin, une consultation efficace peut faciliter la mise en oeuvre. Les intervenants ayant pu contribuer à l'élaboration d'un règlement seront sans doute mieux informés à son sujet et plus ouverts à ses exigences. Par conséquent, ils seront aussi plus susceptibles de respecter ses dispositions sans qu'il soit nécessaire d'effectuer des inspections rigoureuses et d'imposer de lourdes peines.

20. Ces constatations, le gouvernement les connaît déjà. L'un des principes de la politique actuelle est la nécessité d'une consultation large et ouverte. Avant de prendre des mesures concrètes, les organismes de réglementation sont encouragés à effectuer des consultations et à publier au préalable les règlements proposés afin que le public puisse offrir de nouveaux commentaires et recommandations. Nombre de nos témoins ont félicité les ministères pour leurs efforts et se sont dits satisfaits de l'accessibilité du processus et de l'ouverture d'esprit des responsables. Mais nous avons aussi entendu des critiques et constaté que le cynisme atteignait un niveau troublant.

21. Des témoins se sont plaints que la consultation a lieu trop tard pour être efficace, que les intéressés ont trop peu de temps pour étudier les propositions et réagir adéquatement, que les auteurs des règlements ont souvent recours à la «consultation» pour ratifier une solution préétablie plutôt qu'en trouver une et que les contributions des intervenants sont mises de côté sans explication. Par ailleurs, nous avons constaté beaucoup d'ambivalence dans le processus : les intervenants veulent être consultés en bonne et due forme, mais ils n'apprécient guère devoir y consacrer du temps et des ressources.

C. COORDINATION INSUFFISANTE ET ABSENCE DE GESTION CENTRALISÉE

22. Malgré la nomination d'un ministre responsable des affaires réglementaires et l'établissement d'une Direction des affaires réglementaires au Conseil du Trésor, l'établissement des règlements demeure compartimenté. Chaque ministère ou organisme agit à peu près seul pour la rédaction et l'évaluation de ses règlements, et il tient très peu compte du lien entre ses propres activités à ce chapitre et celles des autres organismes. La Direction des affaires réglementaires reçoit copie de tous les règlements proposés, mais elle n'a pas les ressources voulues pour évaluer leurs répercussions ni le pouvoir d'empêcher la promulgation de règlements qu'elle juge néfastes ou inférieurs aux normes.

23. Le fait qu'il n'existe pas de gestion centralisée du processus a une conséquence évidente : on ne s'interroge aucunement sur l'effet cumulatif des règlements sur des entreprises ou des secteurs particuliers. Par conséquent, les organismes de réglementation imposent peut-être collectivement à ceux-ci un fardeau plus lourd qu'ils ne le jugeraient souhaitable chacun de leur côté. Avec le regard fixé sur son propre secteur, chacun peut se convaincre que ses exigences réglementaires sont faciles à respecter, mais lorsque toutes les exigences s'additionnent, le fardeau cumulatif peut devenir impossible à supporter. Alasdair J. McKichan, président du Conseil canadien du commerce de détail, a décrit ainsi le problème : «Les règlements abondent. Pris individuellement, ces règlements ne sont pas très embêtants, mais c'est la multiplicité des règlements touchant les produits et les modes de fabrication qui finissent par avoir un effet cumulatif.» (17:7) Plusieurs autres témoins ont fait la même observation.

24. La deuxième conséquence de la fragmentation est que les compromis nécessaires entre les objectifs réglementaires n'ont pas lieu et qu'il n'y a pas non plus d'ordre de priorité. Les règlements nécessitent des ressources. Pour obtenir une valeur maximale, nous devons veiller à ce que les ressources consacrées à des activités marginales soient affectées aux secteurs les plus profitables. Il faut donc de toute évidence un mécanisme qui permette d'examiner l'éventail complet des règlements et de transférer des ressources de secteurs peu prioritaires à des secteurs plus prioritaires. Un tel mécanisme existe déjà pour les dépenses directes. Il comprend des plafonds de dépenses reposant sur les projections budgétaires du ministre des Finances ainsi que l'établissement centralisé de limites de dépenses par enveloppe et par ministère, assujetties à l'approbation explicite du Parlement. À l'opposé de ce système, nous avons celui des «dépenses» de réglementation, en vertu duquel chaque ministère détermine la taille de son propre budget sans se préoccuper de ce que les autres dépensent, sans en rendre compte au Conseil du Trésor et sans devoir obtenir l'approbation du Parlement. Il s'ensuit que nous ne savons pas combien nous dépensons pour l'instrument réglementaire. En outre, nous ne réglementons pas de façon efficace, c'est-à-dire que nos dépenses à cet égard ne maximisent pas les avantages sociaux. En règle générale, si les avantages qui découlent de différents programmes marginaux ne sont pas uniformisés, le bien-être social peut être amélioré par le transfert des ressources des programmes qui offrent de faibles avantages à ceux qui en offrent de plus grands. Or des calculs de cette nature ne sont pas possibles avec l'approche fragmentée que nous connaissons.

D. MÉCANISMES D'OBSERVATION DÉFICIENTS

25. Les règlements ont pour objet de modifier certains comportements du secteur privé. Si le comportement réglementé ne change pas comme prévu, le règlement a tout au plus une valeur symbolique[3]. Bref, l'observation des mesures réglementaires est révélatrice de leur efficacité. Pourtant, alors que le gouvernement a produit un guide complet sur le processus réglementaire, depuis la conception et l'élaboration des règlements jusqu'à leur promulgation, il n'existe aucun document correspondant au sujet de leur mise en oeuvre et de leur application. Chaque ministère et organisme est laissé à lui-même pour ce qui est des meilleures façons d'appliquer les règlements qui relèvent de sa compétence. Certes cette approche décentralisée a l'avantage de la souplesse, chaque ministère pouvant ajuster ses politiques à ses exigences particulières, mais elle est entachée de plusieurs lacunes, des suivantes notamment :

---

[3] Kernaghan Well et Peter Finkle, «*Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies: Where the Rubber meets the Road.*» Times (Ottawa : Secrétariat de la politique-cadre sur la consommation, Consommation et Affaires commerciales Canada, 8 février 1991).

- Parce qu'il n'existe pas de politique claire et nette en matière d'application, les firmes réglementées ne savent trop à quoi s'en tenir au sujet des attentes des autorités réglementantes, des méthodes utilisées pour vérifier l'observation et des sanctions pour les infractions. S'ajoute à ce problème le fait qu'on a tendance à rédiger les règlements dans une langue que, selon un témoin, «seuls quelques avocats peuvent comprendre».

- Parce qu'on peut exercer une certaine discrétion en matière d'interprétation et d'application des règlements, ceux-ci peuvent être appliqués inégalement dans différentes parties du pays, de sorte qu'une usine ou une province peut jouir d'un avantage compétitif par rapport à une autre.

- Le respect des règlements est surtout contrôlé directement par des inspecteurs gouvernementaux. Outre l'application inégale dont il est question ci-dessus, ce genre d'inspection a pour inconvénient additionnel que les règles régissant le travail des inspecteurs peuvent être incompatibles avec celles des entreprises inspectées, et que ce sont les contribuables plutôt que les réglementés qui supportent le coût des inspections.

- Il y a trop peu d'instruments d'exécution. Dans la plupart des cas, le gouvernement fédéral a recours aux sanctions pénales pour punir des infractions aux règlements et en encourager l'observation. Toutefois, le droit criminel peut constituer un instrument très brutal et rigide. Les problèmes comprennent des exigences strictes quant à la preuve, ce qui rend les condamnations difficiles, ainsi qu'un processus coûteux et très long. Souvent, la question en litige n'est plus pertinente une fois le processus arrivé à son terme.

E. DOUBLES EMPLOIS ET INCOHÉRENCES

26. Le ministre responsable des Affaires réglementaires, l'honorable Gilles Loiselle, a demandé au Comité de se pencher entre autres sur les moyens d'améliorer la coopération intergouvernementale en matière de réglementation. Par ailleurs, la majorité des témoins ont fait état de doubles emplois entre le fédéral et les provinces ainsi que de règlements contradictoires ou incohérents de différentes administrations canadiennes. Bien sûr, ce ne sont pas là des préoccupations nouvelles, mais elles n'en sont pas moins pressantes. En effet, à cause de l'internationalisation croissante de notre économie, les conflits intergouvernementaux de cette nature sont encore plus anachroniques et moins à la portée de nos moyens.

27. Le Canada a aujourd'hui le privilège non enviable d'avoir possiblement l'économie interne la plus cloisonnée de tout le monde industrialisé. Comme on le note dans un rapport récent de l'OCDE sur l'économie canadienne, «par rapport à d'autres pays fédéraux, le marché interne canadien reste très cloisonné. D'autres pays fédéraux, comme les États-Unis et l'Allemagne, ont bien mieux réussi à éviter les barrières internes aux échanges. Même les groupements régionaux comme la Communauté européenne ou l'accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont bien plus avancés dans l'unification des marchés»[4]. Par ailleurs, dans une étude sur les obstacles internes au commerce, le Conference Board du Canada indique que, par suite de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, de nombreuses entreprises

[4] OCDE, Canada : *Études économiques de l'OCDE 1991/1992* (Paris : OCDE, 1992), p. 85-86.

canadiennes ont moins d'obstacles à surmonter dans leur commerce avec les États-Unis que dans leurs échanges au sein du Canada[5]. Avec la mise en oeuvre prévue de l'ALENA, il est vraisemblable que le Mexique aussi soit plus ouvert aux entreprises canadiennes que ne l'est le marché canadien.

28. Les règlements ne constituent pas le seul obstacle au commerce interprovincial. Les pratiques de recrutement et celles touchant les marchés publics, les politiques provinciales qui excluent les producteurs de bière et de vin d'autres provinces ainsi que les préférences fiscales pour l'investissement à l'intérieur d'une province sont d'autres obstacles. Toutefois, les prescriptions réglementaires contradictoires constituent certainement un facteur très important. Les offices de gestion de l'offre limitent intentionnellement le commerce interprovincial des produits laitiers et des oeufs ainsi que du poulet et de la dinde. D'autres obstacles découlent de prescriptions réglementaires incohérentes à l'échelle du pays en ce qui a trait aux normes des produits (par exemple, différentes exigences concernant l'emballage et le classement), aux règlements des transports (notamment des exigences différentes concernant le poids, la sécurité et l'enregistrement des camions), aux pratiques en matière d'emploi et aux normes environnementales. En outre, des mesures d'exécution disparates au sein des différentes administrations créent des barrières qui s'ajoutent à celles découlant de normes réglementaires incompatibles.

29. Si les politiques et pratiques provinciales sont les principaux obstacles au commerce interprovincial, la présence fédérale joue souvent le rôle d'un complice indispensable ou vient compliquer davantage le dédale réglementaire dans lequel se trouvent les entreprises de nombreux secteurs de notre économie. Par exemple, les politiques provinciales de gestion de l'offre ne pourraient s'appliquer sans l'appui de la législation fédérale régissant le commerce interprovincial. Et, au lieu de contribuer à l'établissement d'une norme commune à l'échelle du pays, les règlements fédéraux ne sont trop souvent, d'après nos témoins, qu'une autre prescription venant s'ajouter à l'amas existant des prescriptions provinciales. Le règlement concernant les effluents miniers, dont il est question dans le mémoire d'Inco au Sous-comité, illustre précisément ce point. Avant 1977, ce sont essentiellement les provinces qui réglementaient les effluents liquides des opérations minières. Cette année-là, le gouvernement fédéral est entré dans le champ de compétence en promulguant le Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux, en vertu de la *Loi sur les pêches*. La responsabilité partagée pour la réglementation des effluents signifie souvent que l'industrie doit : a) respecter des limites différentes pour les mêmes rejets; b) soumettre des rapports aux deux ordres de gouvernement; c) subir le contrôle d'inspecteurs fédéraux et provinciaux (qui donnent parfois des opinions différentes sur la même situation); et d) effectuer des tests de pollution afin de satisfaire à différentes exigences fédérales et provinciales[6].

30. Il est difficile de calculer avec précision le coût des chevauchements de règlements et des obstacles réglementaires au commerce interne. Ils se traduisent par des frais plus élevés aux chapitres de l'administration et de l'observation, par un détournement des échanges (la production est détournée de la source la plus efficiente), par des dépenses de fonctionnement plus élevées du fait qu'on produit à plus petite échelle et par des investissements réduits du fait que les approbations sont lentes et qu'il règne une plus grande incertitude. Le résultat d'ensemble est une économie moins productive et moins compétitive. Mais, au-delà de ce qu'il en coûte financièrement pour maintenir des barrières internes, il nous semble que quelque chose ne va vraiment pas dans notre union lorsque les obstacles sont plus nombreux entre provinces qu'entre pays de blocs commerciaux régionaux et lorsque les sociétés et citoyens canadiens trouvent souvent plus difficile de faire affaire d'une province à l'autre plutôt que d'un pays à l'autre.

---

5 Stelios Loizides et Michael Grant, *Barriers to Interprovincial Trade : Implications for Business* (Ottawa, Conférence Board du Canada, septembre 1992, p. 3).

6 Inco. Mémoire au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité (octobre 1992) p. 5.

F. EXAMEN LÉGISLATIF INADÉQUAT

31. Dans notre système de gouvernement, le Parlement est l'instance suprême dans la mesure où il respecte les limites imposées par la Constitution. Concrètement, cela signifie que l'exécutif («le gouvernement») ne peut prélever des impôts que le Parlement n'a pas sanctionnés, ne peut dépenser des fonds que le Parlement n'a pas autorisés ni ne peut appliquer des lois que le Parlement n'a pas approuvées. Les règlements que promulguent des ministères ou organismes gouvernementaux ont force de loi au même titre que les textes législatifs habilitants. Ils ne peuvent être promulgués légalement que dans la mesure où le pouvoir pertinent a été délégué dans une loi du Parlement. Toutefois, lorsque le pouvoir délégué a une portée générale et que le Parlement n'en supervise pas adéquatement l'exercice, le contrôle implicite du Parlement fait défaut et sa suprématie est compromise. On craint beaucoup — à notre avis, à juste titre — que le Parlement n'ait perdu le contrôle du processus réglementaire.

32. Nous n'avons pas la naïveté de croire que le Parlement peut scruter tous les détails des interventions publiques. Les exigences d'une société moderne sont trop complexes et le temps des législateurs leur est trop compté. Il est donc inévitable que bon nombre des règles qui nous régissent soient arrêtées par le gouvernement et ses agents. Mais cela ne veut pas dire que le Parlement peut signer des chèques en blanc à l'organe exécutif, puis se désintéresser complètement de ce qui advient par la suite. Pourtant, dans une large mesure, c'est ce qui se produit aujourd'hui. Il y a déjà plus d'une décennie, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (CMP) indiquait que la législation par délégation constituait la manière courante et inévitable d'établir l'essentiel du droit non coutumier du pays. D'après le Comité, il ne faisait aucun doute que les instruments subordonnés n'étaient pas confinés aux détails et que, plus souvent qu'autrement, ils formulaient et mettaient en vigueur des politiques[7]. Depuis, la tendance à adopter des «lois-cadres» qui prévoient l'adoption de règlements non seulement pour les technicalités mais aussi pour des dispositions de fond et des principes directeurs, s'est accrue. Par suite des réformes parlementaires instaurées au milieu des années 1980, notamment en ce qui regarde le système des comités, le Parlement est aussi plus en mesure de scruter l'utilisation des pouvoirs législatifs délégués par l'organe exécutif. Malheureusement, à ce jour, l'examen des réglementations par le Parlement — à l'exception notable de l'analyse susmentionnée du Comité mixte permanent, laquelle toutefois ne porte que sur la légalité des règlements et non sur leur valeur intrinsèque — est à toutes fins utiles inexistant : il s'agit normalement d'une tâche ennuyeuse et difficile, et il y a peu ou point d'incitations à l'entreprendre. Par conséquent, dans la pratique, l'obligation officielle qu'a l'organe exécutif de rendre des comptes au Parlement en matière de réglementation reste lettre morte.

33. Ces questions sont développées dans les chapitres 4 à 8, où l'on trouvera également des propositions de solution. Le chapitre 2 donne un bref aperçu de l'évolution du processus de réglementation ces vingt dernières années. Le chapitre 3 traite de la compétitivité et de l'incidence que peut avoir sur elle la réglementation. Il donne aussi des moyens pour augmenter l'efficacité de la réglementation. Enfin, le chapitre 9 est consacré à un examen des études sur la réglementation menées par les ministères de l'Agriculture, de la Consommation et Affaires commerciales et des Transports.

---

7 Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, 4e rapport, 1re session, 32e législature, 17 juillet 1980, p. 6.

CHAPITRE 2

Modifications au processus de réglementation fédérale de 1972 à 1992

A. INTRODUCTION

1. Le présent chapitre décrit brièvement les principales modifications apportées au processus de réglementation fédérale depuis le début des années 1970. La plupart de ces changements ont eu lieu au cours de la dernière décennie et, en particulier, depuis 1986. Ceux apportés entre 1972 et 1983 sont décrits à la section B; ceux apportés entre 1984 et 1992 sont décrits à la section C. La section D décrit brièvement le processus de réglementation actuel. Les figures 2-1 et 2-2, à la fin du chapitre, résument les réformes du processus de réglementation fédérale à partir de 1972.

B. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1972 À 1983

1. Comité mixte permanent des règlements (CMP)

2. Établi en 1972, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a entrepris ses travaux l'année suivante. Il existait déjà, dans un certains nombres de Parlements du Commonwealth, des comités permanents chargés d'examiner les règlements. En 1969, le Comité spécial sur les instruments statutaires de la Chambre des communes avait recommandé qu'on établisse aussi au Canada l'un de ces comités. Le mandat du Comité consistait à examiner tous les règlements après leur rédaction et leur enregistrement. Conformément aux recommandations du Comité spécial sur les instruments statutaires, il s'agissait pour le nouveau comité de veiller à ce que les règlements soient autorisés par la loi, à ce qu'ils n'empiètent pas indûment sur les libertés et droits individuels et à ce qu'ils ne portent pas sur des questions relevant plutôt du pouvoir législatif du Parlement.

3. En 1988, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a pris le nom de Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, qu'il porte encore aujourd'hui.

2. ÉVALUATION PÉRIODIQUE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

4. En vertu de la Circulaire 1977-47 (30 septembre 1977) du Conseil du Trésor, portant sur l'évaluation des programmes par les ministères et organismes du gouvernement fédéral, ceux-ci étaient tenus d'examiner périodiquement leurs programmes afin d'en évaluer l'efficacité sur le plan administratif et par rapport aux objectifs fixés. On confiait aux sous-chefs la responsabilité de veiller à ce que *tous* les programmes soient évalués périodiquement, à ce que les résultats de ces évaluations leur soient communiqués ainsi qu'aux autres niveaux de gestion et à ce que les rapports d'évaluation

soient objectifs. La Circulaire précisait en outre que tous les programmes devaient être évalués au moins une fois par période de trois à cinq ans. En 1978, le nouveau Bureau du contrôleur général (BCG) s'est vu confier la responsabilité de superviser l'évaluation de tous les programmes gouvernementaux, y compris les programmes de réglementation.

5. La Direction de l'évaluation des programmes du BCG devait «fournir aux ministres des renseignements sur les services d'évaluation des programmes et sur la qualité de chaque évaluation»[1]. Le BCG était investi des responsabilités suivantes : élaborer et promulguer une politique et des lignes directrices touchant l'évaluation des programmes ; développer et entretenir des relations de travail étroites avec les ministères et organismes, et les appuyer et les conseiller; et présenter des observations sur la fonction d'évaluation des programmes au sein des ministères et organismes ainsi que sur les documents et rapports connexes. Comme l'a signalé plus d'une décennie plus tard le Comité sénatorial permanent des finances nationales, «les pouvoirs conférés au BCG en vue d'assurer le respect des normes en matière d'évaluation de programme étaient, cela est clair, très limités» (1991, p. 46:13). Il faut bien souligner que, à l'origine, les ministères et le Conseil du Trésor voyaient dans les évaluations de programmes un outil pouvant aider la haute direction des ministères et organismes à améliorer le rendement des programmes, à réaffecter les ressources et à rendre compte du travail de leur organisme. Il n'était nullement question d'effectuer des évaluations indépendantes des programmes gouvernementaux qu'on rendrait publiques.

6. La mise en oeuvre de la politique d'évaluation des programmes de réglementation s'est effectuée lentement. En 1981, le BCG a terminé la rédaction des principes et lignes directrices de l'évaluation des programmes, mais ce n'est qu'en mars 1985 qu'il a publié une ébauche du guide portant sur l'évaluation des programmes de réglementation. De 1977 à 1984, on n'a évalué que sept programmes de réglementation. C'est ce qui a amené le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, en 1987, à prendre des mesures pour qu'un plus grand nombre de ces programmes soient évalués sans tarder.

3. Analyse de l'impact socio-économique

7. Le 14 décembre 1977, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Consommation et des Corporations ont annoncé qu'à compter du 1er août 1978, on devrait procéder à des analyses d'impact socio-économique. Étaient visés tous les nouveaux règlements importants touchant la santé, la sécurité et l'équité. Le *Manuel de la politique administrative* du Conseil du Trésor exigeait que les ministères et organismes[2] recensent les nouveaux règlements importants dans les trois secteurs en question, préparent l'analyse d'impact et publient au préalable le fondement législatif, l'objet des règlements en question ainsi qu'un résumé de l'analyse d'impact dans la partie I de la *Gazette du Canada*, et ce au moins 60 jours avant la promulgation. En outre, les ministères et organismes devaient mettre l'ensemble des analyses à la disposition du public et répondre aux observations des groupes non gouvernementaux.

---

1 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* (Ottawa : Conseil du Trésor, Bureau du contrôleur général, 1981), p. 83. Le Guide dégageait quatre grandes questions à traiter dans chaque évaluation : la raison d'être du programme, c'est-à-dire sa pertinence; les répercussions (intentionnels ou non); la réalisation des objectifs; et les solutions de rechange : existe-t-il de meilleures façons (plus rentables) d'atteindre les objectifs et d'obtenir les effets escomptés (*ibid.*, p. 8).

2 La politique touchait les ministères et organismes suivants : Agriculture Canada, Consommation et Corporations Canada, Énergie, Mines et Ressources, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé et Bien-être social Canada, Affaires indiennes et du Nord, Travail Canada, Transports Canada, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Office national des transports du Canada et l'Office national de l'énergie

8. Les objectifs visés étaient les suivants :

- favoriser une analyse plus exhaustive et systématique de l'impact socio-économique des nouveaux règlements touchant la santé, la sécurité, l'équité et la protection environnementale, en vue d'améliorer l'affectation des ressources et de mettre à la disposition des décideurs plus de renseignements concernant les autres facteurs socio-économiques (c.-à-d. les effets de la distribution des revenus, l'équilibre régional, le progrès technologique, la structure du marché, la balance de paiements, la production, l'emploi ou l'inflation);
- assurer l'uniformité des méthodologies et des hypothèses présidant aux analyses en question au sein des ministères et organismes chargés d'administrer des lois conférant le pouvoir de prendre des règlements en matière de santé, de sécurité et d'équité; et
- élargir la participation du public au processus de réglementation.

9. Deux restrictions importantes s'appliquaient à l'analyse d'impact. Premièrement, on excluait explicitement tous les cas de réglementation directe, c.-à-d. le contrôle des prix et de l'entrée dans le marché. Pourtant, une telle réglementation s'appliquait à plus du quart du produit intérieur brut. Deuxièmement, seuls les règlements «majeurs» étaient inclus, c'est-à-dire ceux pour lesquels les coûts sociaux étaient évalués à plus de 10 millions de dollars par année (bien que le calcul du seuil ait été un peu plus compliqué que cela).

10. On a continué d'exiger une analyse d'impact socio-économique jusqu'à l'automne de 1986, date où est entré en vigueur le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (voir la section C.6 ci-dessous). Au cours de la période en question, au moins 19 analyses de l'impact socio-économique ont été produites[3], ce qui semble peu comparativement aux nouveaux règlements adoptés dans cet intervalle.

4. Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation

11. Établi en décembre 1979 au sein du Conseil du Trésor, le Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation (BCRR) a été la première entité du gouvernement fédéral à avoir pour mandat principal la réforme en question. Deux grands objectifs lui étaient fixés : améliorer l'administration publique grâce à la réforme du processus de réglementation et réduire le fardeau de la réglementation pour l'économie canadienne. Une dizaine de personnes seulement formaient l'ensemble du personnel du Bureau.

5. État des projets de réglementation

12. En mai 1983, le gouvernement fédéral a publié son premier «État des projets de réglementation», un document annonçant les grands changements prévus dans les activités fédérales de réglementation. Les états devaient être publiés deux fois par année, en mai et en novembre, et ils s'intégraient dans la politique du gouvernement fédéral visant à annoncer le plus tôt possible les initiatives envisagées en matière de réglementation afin de promouvoir des consultations

---

[3] W.T. Stanbury, *La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada*, 1972-1992; document établi pour le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité (Ottawa, décembre 1992), annexe 2.

constructives et de produire des règlements améliorés et moins contraignants[4]. Toutefois, ils n'étaient pas censés contenir des renseignements détaillés sur telle ou telle initiative. Les lecteurs devaient plutôt y trouver suffisamment de renseignements pour décider s'ils souhaitaient participer activement au processus de consultation. Le BCRR soulignait que les états ne constituaient pas des promesses d'action ni des promesses d'adopter des textes de loi, mais uniquement des documents d'information.

13. Lorsqu'a paru la quatrième édition de l'État, en décembre 1984, le président du Conseil du Trésor a indiqué que ce serait sans doute le dernier, le gouvernement fédéral voulant évaluer ce programme dont on disait qu'il coûtait quelque 200 000 $ par année. En outre, on l'avait mis sur pied à titre expérimental pour une période de deux ans. Par la suite, les progressistes-conservateurs dirigés par Brian Mulroney ont retenu l'idée, mais ils l'ont transformée quelque peu et ont intitulé le document *Projets de réglementation fédérale* voir la section C.5 ci-dessous.

C. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1984 À 1992

1. Historique

14. La réforme de la réglementation, au sens large, faisait partie du programme économique du gouvernement actuel dès son entrée en fonction, en septembre 1984. Il s'agissait de l'un des thèmes du document *Un programme de renouveau économique*, publié par le ministre des Finances en novembre 1984. Ce dernier y déclarait que l'appareil gouvernemental était devenu trop imposant, qu'il empiétait exagérément sur le marché et qu'il gênait et faussait l'initiative privée. Il ajoutait que certaines industries étaient trop réglementées et que d'autres étaient surprotégées, non seulement des importations, mais également de la compétition interne. Ce document a donné le ton à la Stratégie de réforme de la réglementation, annoncée en février 1986, en précisant qu'il y aurait des règlements plus nombreux et de meilleure qualité dans les secteurs de réglementation fédérale ayant des lacunes notables.

15. C'est le ministre responsable de la Privatisation et des Affaires réglementaires, Don Mazankowski, qui a exprimé le point de vue du gouvernement sur la réforme de la réglementation. Il a dit que celle-ci ne représentait pas «un objectif idéologique en soi, [mais qu'elle était] plutôt l'une des grandes politiques que nous avons adoptées pour promouvoir la création de nouvelles richesses et de nouveaux emplois»[5]. Il a défini implicitement la réforme comme étant simplement l'une des exigences normales d'un bon gouvernement. À son avis, elle consistait à extirper les programmes et méthodes inefficaces et à apporter des améliorations tenant compte de l'évolution de la situation.

2. STRATÉGIE DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

16. Le 13 février 1986, le vice-premier ministre Erik Nielsen a annoncé les premiers éléments de la Stratégie de réforme de la réglementation à titre de contribution à la croissance économique et à la création d'emplois, notamment grâce à la rationalisation de la gestion gouvernementale, à l'élimination des obstacles à la croissance et à l'encouragement de l'initiative privée. Ces éléments englobaient :

---

4 Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation, *État des projets de réglementation*, Supplément de la *Gazette du Canada*, Partie I, 31 mai 1983.

5 Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires : *La réforme de la réglementation en voie de réalisation*, (Ottawa, 1988), p. 1.

- La nomination d'un ministre des Affaires réglementaires.
- La première véritable politique fédérale de réglementation, fondée comme les dix Commandements sur dix principes conçus pour aider le gouvernement à «mieux réglementer».
- Le Code du citoyen : Équité en matière de réglementation, soit 15 règles de base sur la manière dont le gouvernement voulait que les organismes fédéraux de réglementation traitent le public (annonce le 6 mars 1986). (Voir l'**Annexe III**).

- Les Initiatives de réforme des programmes de réglementation, comprenant 43 mesures précises touchant les programmes de réglementation dans 16 ministères et sept organismes fédéraux.

17. Le 6 mars 1986, le gouvernement a annoncé une autre série d'initiatives visant la réforme du processus de réglementation, lesquelles sont exposées dans le Plan d'action relatif au processus de réglementation qui est entré en vigueur le 1er septembre 1986.

3. Principes directeurs

18. Les thèmes énumérés ci-après ressortent des *Principes directeurs de la politique de réglementation fédérale*. Le gouvernement a l'intention de «mieux» réglementer, non pas de réglementer moins. Le gouvernement veut compter sur le marché et sur l'esprit d'entreprise pour stimuler la croissance économique. Le gouvernement compte limiter, autant que possible, la croissance et la prolifération des nouveaux règlements, en mettant l'accent sur l'efficience économique. On doit accorder la priorité à la réforme des réglementations inefficaces et non productives sur le plan économique, mais il n'y aura pas de déréglementation massive et l'on pourra même réglementer davantage là où la protection du public l'exige. Avant d'aller de l'avant avec de nouvelles propositions, on mesurera les avantages et les coûts afin de s'assurer que les premiers dépassent nettement les seconds. Il doit y avoir un contrôle plus étroit de la réglementation par les représentants élus, un meilleur accès et une plus grande participation du public au processus ainsi qu'une coopération accrue avec les provinces afin de réduire le fardeau global de la réglementation. On doit insister sur la rationalisation du système afin de réduire les coûts, les incertitudes et les retards.

4. Plan d'action relatif au processus de réglementation

19. La nouvelle Direction des affaires réglementaires du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires[6] a publié un plan d'action relatif au processus de réglementation qui est entré en vigueur le 1er septembre 1986. Deux fonctions caractérisent le processus : la fonction de *catalyseur*, qui «encourage et stimule la simplification du processus de réglementation dans le but de limiter l'intervention gouvernementale», et la fonction de *remise en question*, afin de garantir «qu'aucun

[6] Le BCRR (au Secrétariat du Conseil du Trésor), établi par le gouvernement Clark en décembre 1979, a été remplacé le 6 mars 1986 par le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires. Puis, en août de la même année, on a établi la Direction des affaires réglementaires. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (le Groupe de travail Nielsen) avait recommandé l'abolition du BCRR, puisque celui-ci avait atteint la plupart des objectifs que lui avait fixés le Cabinet en novembre 1980. Le Groupe de travail avait recommandé la mise sur pied d'un nouveau ministère des Affaires réglementaires qui intégrerait les fonctions de plusieurs unités s'occupant de réglementation.

nouveau règlement ni aucune modification [. . .] ne peuvent être approuvés sans qu'ils aient d'abord fait l'objet d'une étude exhaustive visant à en mesurer les effets sur la population»[7]. Le plan d'action englobait cinq éléments :

- **Planification** : Tous les ministères et organismes (qui recommandent des ordonnances législatives au Cabinet ou dont le ministre a le pouvoir de prendre des instruments réglementaires) doivent soumettre au Cabinet des plans annuels en matière de réglementation. Le premier *Plan de réglementation fédérale* a été publié en décembre 1986 pour l'année civile 1987. Il remplaçait les états semestriels des projets de réglementation exigés depuis mai 1983.

- **Étude d'impact** : Tous les ministères et organismes doivent préparer un résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) pour chaque projet de règlement soumis à l'approbation des ministres et «publié» au préalable dans la *Gazette du Canada* afin d'obtenir les commentaires du public.

- **Consultation et information de la population** : Tous les ministères et organismes doivent adhérer à un processus de consultation comportant d'une part le préavis et la publication préalable de tous les projets de règlement et de modification des règlements existants, d'autre part la nouvelle publication des projets de règlement modifiés.

- **Examen et évaluation de la réglementation** : Cette disposition prévoit l'examen de tous les textes réglementaires sur un cycle de dix ans par des comités parlementaires; l'examen de tous les règlements sur une période de sept ans par un comité du Cabinet; et l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité de tous les programmes de réglementation au moins une fois tous les sept ans.

- **Renforcement du rôle du Parlement** : Il s'agit ici de veiller à ce que tous les textes réglementaires restent dans le champ d'application de la *Loi sur les textes réglementaires*.

5. Plan annuel en matière de réglementation

20. Présentés annuellement, les nouveaux *Projets de réglementation fédérale* (qui remplaçaient les états semestriels des projets de réglementation) ont un lien avec le *Code du citoyen : Équité en matière de réglementation* en ce sens qu'on donne un avis préalable adéquat des initiatives possibles en matière de réglementation afin que les citoyens puissent communiquer leurs observations aux interlocuteurs indiqués. Le plan fait état des initiatives proposées par les différents ministères pour l'année à venir, y compris (1) les textes législatifs et les politiques ayant des incidences sur le plan de la réglementation; (2) les règlements tels que définis dans la *Loi sur les textes réglementaires* qui sont pris soit par le ministre responsable ou par le gouverneur en conseil; et (3) les autres initiatives gouvernementales qui ont pour effet de réglementer la société ou l'économie canadienne. Les mesures sont qualifiées de majeures, mineures ou courantes, selon leur importance du point de vue des objectifs ministériels et selon leur impact global. Chacune est décrite sous les rubriques suivantes : titre de la proposition; description; autorisation législative; incidence prévue; date prévue de l'avis final; et personne à contacter.

21. On a produit le premier des *Projets de réglementation fédérale* à la fin de 1986, pour l'année civile 1987.

---

[7] Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, *Stratégie de réforme de la réglementation* (Ottawa, mars 1986), p. 14.

6. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR)

22. Le REIR «constitue un outil de travail pour les différents ministères et organismes lorsqu'ils ont à considérer et à mener à bien une initiative réglementaire; il est donc utile à la fois aux ministres et au public». D'après la Direction des affaires réglementaires, «le degré d'analyse et de description du REIR varie selon l'importance et la portée de l'impact vraisemblable de la réglementation». En outre, «il incombe au ministère ou à l'organisme responsable du règlement de rédiger le REIR». La Direction des affaires réglementaires fait le nécessaire (soutien et remise en question) pour assurer le respect de la politique gouvernementale.

23. Voici les différents éléments du REIR :

- **Description** : Cette section explique la raison d'être du projet, sa nature et la manière dont il sera exécuté.
- **Solutions de rechange envisagées** : Elles peuvent englober le statu quo ou d'autres instruments comme des impôts, des dépenses directes, des normes consensuelles, ou des permis négociables. On devrait préciser les motifs du rejet de ces options.
- **Compatibilité avec la politique de réglementation et le Code du citoyen** : Il faut donner des précisions à cet égard.
- **Répercussions prévues** : Les principaux points précisés par la Direction des affaires réglementaires (DAR) sont les suivants :
    - On procède à une analyse des coûts et des avantages lorsqu'on s'attend à ce que les nouveaux règlements aient des répercussions importantes. (Chaque ministère décide de ce que constituent des répercussions importantes.)
    - L'impact est mineur «lorsque [. . .] un ou deux secteurs de l'économie peuvent s'attendre à des coûts marginaux et lorsqu'il n'y a pas de menaces pour l'un ou l'autre des segments de la population ou la viabilité des entreprises».
    - On décrit les effets distributifs sur l'industrie, le gouvernement, la main-d'oeuvre, les consommateurs et le grand public.
    - On décrit séparément les coûts et les avantages.
    - On devrait indiquer les autres impacts qui peuvent intéresser les ministres ou le public.
    - On devrait préciser la méthode envisagée pour le recouvrement total ou partiel des coûts, le cas échéant.
    - La profondeur de l'analyse devrait être fonction de l'importance du règlement et de son impact potentiel.
- **Observation** : Le ministère ou l'organisme explique la stratégie adoptée pour assurer l'observation du règlement et décrit les mécanismes d'application déjà en place ou prévus.
- **Contact** : Le nom de la personne à qui la DAR ou d'autres parties intéressées peuvent s'adresser pour obtenir de plus amples renseignements.
- **Paperasserie administrative et répercussions sur la petite entreprise** : Les ministères et organismes précisent les changements en matière de paperasserie ainsi que les incidences particulières sur la petite entreprise.

- **Consultation** : Le ministère ou l'organisme résume les consultations interministérielles, intergouvernementales et du secteur privé qui ont eu lieu. Les consultations devraient avoir lieu dès les premiers stades de l'élaboration, avant qu'on arrête des mesures précises.

7. Efforts visant à améliorer les opérations du Bureau du Conseil privé à la Justice (BCPJ)

24. Au nom du greffier du Conseil privé[8], les fonctionnaires du BCPJ examinent tous les projets de règlement pour s'assurer qu'ils : (i) sont autorisés en vertu d'une loi habilitante, (ii) respectent la *Charte canadienne des droits et libertés*, (iii) ne constituent pas une utilisation inhabituelle ou non prévue de la mesure habilitante et (iv) respectent les normes de rédaction et de style.

25. Le volume de travail du BCPJ a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie parce qu'on a eu de plus en plus tendance—une tendance qui a débuté avec la législation sur l'énergie au début des années 1980—à adopter des «lois-cadres» qui prévoient l'adoption de règlements pour des dispositions de fond. Souvent, les nouveaux règlements touchent directement aux droits, devoirs et obligations des citoyens. Cette façon de procéder s'éloigne de la démarche classique où l'on ne gardait pour les règlements que les détails et normes techniques.

26. Conformément à une directive du Cabinet de 1986, le BCPJ doit prendre en moyenne trois mois pour examiner les projets de règlement. Le BCPJ respecte généralement cet objectif, mais la moyenne en question ne vise que les «dossiers actifs». En cours d'examen, le BCPJ doit souvent poser à un ministère-client des questions au sujet d'un dossier; si le ministère ne répond pas dans un délai de 30 jours, le BCPJ déclare le dossier «inactif».

27. Le BCPJ signale plusieurs améliorations à ses activités. Premièrement, il a élaboré et diffusé en 1988 un manuel de rédaction et un manuel de révision afin d'aider le personnel de soutien dans les ministères-clients et au sein des Services juridiques ministériels (ministère de la Justice). Deuxièmement, depuis 1987, il affecte aux projets d'envergure des équipes d'avocats expérimentés qui se consacrent exclusivement à cette tâche jusqu'à son achèvement. On procède de cette façon lorsque de nouveaux règlements exigent un effort considérable et qu'on perturberait le flux normal du travail en les examinant selon la filière habituelle. Les affectations durent en moyenne de trois à six mois et, entre-temps, d'autres avocats sont engagés pour veiller aux opérations courantes. Par exemple, on a eu recours à cette approche pour les règlements liés à l'ALE, à la TPS ainsi qu'à la faillite et aux pensions.

28. Troisièmement, le BCPJ a consenti il y a peu de temps à affecter des avocats auprès d'Environnement Canada, afin d'aider ce ministère à rédiger des règlements et à améliorer de façon générale sa capacité de rédiger et de traiter les règlements. Il s'agit d'un projet pilote de deux ans et on s'attendait à ce qu'un projet analogue soit réalisé vers la fin de 1992 avec Transports Canada, cette fois pour les règlements du transport. Ce sont les ministères-clients qui fournissent les ressources pour ces équipes satellites. Le BCPJ est naturellement disposé à tenter l'expérience, mais il est réticent à généraliser la pratique à tous les principaux ministères qui établissent des règlements. Une préoccupation évidente est qu'un système satellite pourrait diluer le contrôle du BCPJ et compromettre la cohérence de forme à laquelle un examen centralisé est censé pourvoir. Qui plus est, un système satellite pourrait s'avérer peu commode à cause du nombre limité de rédacteurs, réviseurs et conseillers juridiques compétents, des ressources qui pourraient ne pas être utilisées de façon optimale.

---

[8] En vertu de l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires*, le greffier du Conseil privé doit certifier que les projets de règlement (et les autres instruments subordonnés) sont corrects sur le plan de la forme et conformes à la Constitution.

29. Quatrièmement, le BCPJ et la DAR, par suite d'une recommandation du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, ont arrêté une politique visant la modification de règlements découlant de plusieurs lois au moyen d'un seul règlement omnibus ministériel. Le premier de ces règlements omnibus a été pris en octobre 1992. Il s'agit de modifications non controversées ou d'ordre administratif qui ne seraient pas couvertes par ailleurs.

30. Cinquièmement, le BCPJ a amorcé en 1988 le projet pilote d'*Accès direct aux lois et règlements*. On veut constituer une riche base de données grâce à laquelle les utilisateurs auront accès électroniquement à des versions codifiées et à jour de tous les lois et règlements fédéraux. Ce projet permettra l'automatisation des fonctions du BCPJ, mettra ce dernier en communication avec les différents ministères et rendra possible la transmission électronique des documents au sein du gouvernement fédéral. Il devrait être opérationnel en décembre 1993.

8. Changements organisationnels récents

31. Dans son discours du budget de février 1991, le ministre des Finances a aboli le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires et déplacé la fonction des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor[9]. L'examen centralisé des nouveaux règlements et l'élaboration d'un plan annuel ont été maintenus (voir l'**Annexe 4**). Puis, en mai, on a apporté certaines modifications au processus de réglementation.

32. Premièrement, le volet informatif et la supervision de l'«intégration» des initiatives de réglementation au programme général du gouvernement sont passés du BPAR au Bureau du Conseil privé. La fonction de gestion de la politique et la responsabilité de l'ensemble du processus sont demeurées à la Direction des affaires réglementaires, au Secrétariat du Conseil du Trésor.

33. Deuxièmement, depuis mai 1991, le ministre qui propose un nouveau règlement doit signer le REIR ainsi que le projet de règlement, ce qui renforce son obligation de rendre compte de l'analyse. Auparavant, le REIR était négocié entre des agents de rang relativement inférieur appartenant d'une part au ministère proposant le règlement, d'autre part à la DAR, du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires. Les documents n'étaient pas signés, mais simplement marqués de l'estampille d'approbation de la DAR.

34. Troisièmement, ce sont les ministres eux-mêmes qui décident maintenant s'il convient de publier au préalable les règlements ministériels (à l'aide des critères du Conseil du Trésor). Toutefois, tous les règlements qui se rendent au gouverneur en conseil doivent être approuvés par le Comité spécial du Conseil pour que la publication préalable ne soit pas nécessaire. En apposant sa signature, le ministre se trouve à recommander le projet de règlement au Comité spécial du Conseil (sous-comité du Cabinet, actuellement composé de douze ministres et présidé par le leader à la Chambre), lequel donnera au règlement force de loi.

9. Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (et pouvoir de désaveu)

35. En 1986, on a intégré au Règlement de la Chambre des communes une procédure de résolution par la négative, qui est amorcée par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Lorsqu'il considère qu'un règlement particulier doit être annulé, le Comité présente

---

[9] La Direction de la privatisation est passée au ministère des Finances, où se trouve également la Direction générale des sociétés d'État (établie en 1984), qui conseille le Conseil du Trésor et le ministre des Finances sur les sociétés du gouvernement fédéral.

à la Chambre un rapport contenant une résolution à cet effet. Sauf si la Chambre examine le rapport et vote son rejet, la résolution qu'il contient est réputée adoptée lorsque 15 jours de séance se sont écoulés après que la motion d'adoption du rapport a été inscrite au Feuilleton. La résolution est alors considérée comme un ordre de la Chambre portant que le règlement soit annulé.

36. Le pouvoir de désaveu a été invoqué quatre fois depuis son institution en 1986. La dernière fois (le rapport pertinent a été déposé le 19 novembre 1992), il s'agissait du règlement interdisant les démonstrations et la distribution de documents dans un rayon de 50 mètres de l'entrée d'un édifice du Parlement.

D. L'ÉTABLISSEMENT DES RÈGLEMENTS TEL QU'IL SE FAIT ACTUELLEMENT[10]

37. Sur le plan juridique, un règlement peut découler d'une loi adoptée par le Parlement ou d'un instrument législatif pris en vertu d'une loi. Dans la présente section, nous décrivons uniquement le second de ces éléments, moins connu et qui est à l'origine de la grande majorité des règlements en vigueur et des nouveaux règlements adoptés chaque année.

1. Prescriptions législatives

38. La *Loi sur les textes réglementaires* énonce les formalités essentielles de la prise des règlements par le gouvernement fédéral, notamment :

- La section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice doit examiner les projets de règlement afin de s'assurer de leur légalité.
- Les règlements doivent être enregistrés par le Registraire des textes réglementaires dans les sept jours suivant leur approbation.
- Le gouvernement doit publier ses règlements dans la Partie II de la *Gazette du Canada*, dans les 23 jours suivant leur enregistrement.
- Les règlements ont force de loi dès leur enregistrement. Toutefois, ils n'entrent en vigueur qu'après leur publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada* ou, s'ils sont exemptés de la publication, après que le gouvernement les a notifiés directement aux personnes qui y sont visées.

2. Processus administratif

Objectifs de la politique

39. Comme on l'a déjà mentionné, le gouvernement a instauré en 1986 un nouveau processus de réglementation. Les principes qui le sous-tendent sont définis dans le Code du citoyen : Équité en matière de réglementation et dans les Principes directeurs de la politique de réglementation, révisés et publiés de nouveau en février 1992 (voir l'**Annexe II**). Le Code et la Politique fixent les modalités que les ministères doivent respecter dans la conduite de leurs activités de réglementation. Voici les principales règles à cet égard :

---

[10] Adaptation du document du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé *Établissement de la réglementation au Canada* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1992). Voir également l'Annexe I.

- utiliser la réglementation seulement si l'intervention gouvernementale est justifiée et que la réglementation constitue la meilleure solution;
- veiller à ce que la méthode de réglementation choisie maximise les avantages nets;
- établir un cadre et affecter les ressources nécessaires pour la mise en oeuvre des programmes de réglementation;
- pourvoir à un processus de réglementation ouvert, permettant au public de participer à l'élaboration et donnant une explication claire des prescriptions réglementaires;
- établir clairement la responsabilité des fonctionnaires pour ce qui est des mesures de réglementation.

Administration du processus

40. En février 1991, le gouvernement a désigné le président du Conseil du Trésor du Canada comme ministre chargé des Affaires réglementaires.

41. C'est à la Direction des affaires réglementaires (DAR) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) qu'il incombe de veiller à ce que les ministères et organismes suivent la politique du gouvernement en cette matière. La DAR vérifie si les projets de règlement établis par les ministères et organismes sont conformes à la politique et elle les aide à soumettre les meilleurs règlements possibles ou à trouver d'autres solutions qui répondent aux mêmes objectifs.

42. La DAR publie également en décembre de chaque année les *Projets de réglementation fédérale*, qui décrivent les initiatives de réglementation pour l'année à venir.

Processus d'approbation[11]

43. a) **Consultation** : Le processus de réglementation débute par la décision de réglementer. À ce moment — et même plus tôt, si possible, à l'étape de définition des problèmes —, le ministère annonce son intention et consulte les parties intéressées. Il peut publier un avis préalable en faisant inscrire son projet dans les Projets de réglementation fédérale que produit chaque année, en décembre, le Secrétariat du Conseil du Trésor. Il peut également publier un avis d'intention de prendre un règlement dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. En outre, les ministères peuvent utiliser des bulletins, des communiqués de presse, des babillards électroniques, des comités consultatifs et d'autres mécanismes pour joindre le public.

44. b) **Rédaction du règlement** : Le ministère qui prend la décision de réglementer est responsable de la rédaction du règlement. Il rédige également le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), qui explique l'objet du règlement proposé, les solutions de rechange envisagées et les résultats escomptés. En outre, ce document résume les résultats des consultations avec les parties intéressées et expose les réponses du ministère aux préoccupations soulevées.

---

[11] Les règlements se répartissent en trois catégories : ceux pris par le gouverneur en conseil (GEC); ceux pris par un ministre (qu'un ministre est habilité à prendre sous le régime d'une loi); et ceux pris par le GEC ou par un ministre qui touchent directement les dépenses de l'État. Le processus décrit ici ne s'applique qu'à la première catégorie de règlements, qui constituent la vaste majorité.

45. c) **Présentation** : Le sous-ministre du ministère promoteur du règlement envoie le projet de règlement et la documentation d'appoint au chef de la section du Bureau du Conseil privé au ministère de la Justice (BCPJ). Il en envoie également un exemplaire à la Direction des affaires réglementaires (DAR) du Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé.

46. d) **Examen par les organismes centraux** : La DAR examine toutes les propositions pour s'assurer qu'elles sont conformes à la politique du gouvernement en matière de réglementation. Le Bureau du Conseil privé examine les propositions pour s'assurer qu'elles cadrent avec les politiques générales du gouvernement. Le BCPJ examine les règlements afin de s'assurer qu'ils sont juridiquement fondés.

47. e) **Approbation par le ministre** : Le ministre titulaire du ministère promoteur du règlement approuve celui-ci ainsi que la documentation d'appoint et les soumet au Bureau du Conseil privé (section des Décrets) pour examen; le Comité spécial du Conseil se charge de cet examen.

48. Les renseignements dont disposent les ministres pour prendre des décisions sur les projets de règlement comprennent au moins le REIR et un plan de communications.

49. f) **Publication préalable** : Le règlement et le REIR sont publiés au préalable sous forme d'ébauche dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, afin que le public puisse s'exprimer à nouveau.

50. g) **Présentation du texte définitif** : Après la publication préalable, le ministre titulaire du ministère promoteur du règlement soumet le texte définitif ainsi que le REIR à l'approbation définitive du Comité spécial du Conseil du Bureau du Conseil privé.

51. Si le Comité spécial l'approuve, le règlement est enregistré.

52. h) **Enregistrement et publication** : Le règlement et le REIR sont publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

53. i) **Examen du Parlement** : En dernier lieu, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation examine tous les règlements. Il peut recommander au gouvernement que des modifications soient apportées, faire rapport au Parlement sur les problèmes que ses membres ont décelés ou proposer au Parlement qu'un règlement soit désavoué.

Figure 2.1

RÉSUMÉ DES RÉFORMES DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, DE 1972 À 1992

1. Gouvernement libéral de Pierre Trudeau, de 1972 à juin 1979

(a) Création du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, 1972

(b) Évaluation périodique des programmes de réglementation (tous les 3 à 5 ans, septembre 1977

(c) Étude des répercussions socio-économiques (des nouveaux règlements importants sur la santé, la sécurité et l'équité, 1er août 1978 jusqu'en août 1986)

2. Gouvernement conservateur de Joe Clark, de juin 1979 à mars 1980

(a) Changements institutionels : Bureau du coordonnateur, Réforme de la réglementation[1], décembre 1979 (jusqu'en mars 1986)

3. Gouvernement libéral de Pierre Trudeau, mars 1980 à septembre 1984

(a) État des projets de réglementation (deux fois par an), mai 1983 (jusqu'en décembre 1986)

4. Gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney, septembre 1984 à avril 1992

(a) Principes directeurs de la politique fédérale en matière de réglementation, février 1986[5]

(b) Code d'équité du citoyen en matière de réglementation, mars 1985[5]

(c) Ensemble d'améliorations à apporter au Programme de réglementation (46 initiatives de réforme), mars 1986[5]

(d) Mécanismes de consultation publique — publication préalable du REIR dans la partie I de la *Gazette du Canada* pour inviter la population à donner son point de vue, mars 1986[5]

(e) Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), septembre 1986[5]

(f) Évaluation périodique des règlements, lois et programmes de réglementation

- Lois à caractère réglementaire soumises à l'examen des Comités parlementaires sur un cycle de dix ans, mars 1986[5]

- Programmes de réglementation à évaluer au moins tous les sept ans, mars 1986[5]

- Programmes de réglementation à examiner tous les sept ans, novembre 1987[5]

(g) Annulation de règlements par résolution négative[4] du Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation, 1986[5]

(h) Projet de réglementation fédérale (annuel), décembre 1987[5]

(i) Améliorations apportées au processus d'examen de l'ébauche juridique effectué par la SBCP-J 1986-1988

(j) Changements institutionnels

- Secrétariat du Conseil du Trésor pour le Comité du Cabinet sur la privatisation, les affaires réglementaires et les opérations, de mars 1986 à août 1986

- Direction des affaires réglementaires (au BPAR)[2], de septembre 1986 à février 1991

- Division des affaires réglementaries (au Conseil du Trésor)[3], de février 1991 jusqu'à maintenant

---

1. En 1979, le gouvernement conservateur charge le ministre d'État (Conseil du Trésor) de la réforme de la réglementation; en 1980, le gouvernement libéral confie ce mandat au président du Conseil du Trésor.

2. Un ministre des Affaires réglementaires est nommé en février 1986 (il est aussi président du Conseil privé et leader parlementaire du gouvernement).

3. En février 1991, la DAR (BPAS) devient la division des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor; le ministre responsable des Affaires réglementaires devient président du Conseil du Trésor.

4. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation prépare la résolution.

5. Cette réforme est mise en place en novembre 1992.

Source : Voir la description détaillée dans Stanbury (1992, Ch. 3, 4).

Figure 2.2

CLASSIFICATION DES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR RÉFORMER LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, DE 1972 À 1992

1. Efforts en vue d'améliorer les projets de réglementation avant qu'ils n'aient force de loi

- Exigence de l'AISE pour l'élaboration de nouveaux règlements importants dans le domaine de la santé, de la sécurité et de l'équité (à partir d'août 1978)
- «Principes directeurs de la politique fédérale en matière de réglementation» (1986)
- «Code d'équité du citoyen en matière de réglementation» (1986)
- État des projets de réglementation — deux fois l'an (en vigueur en mai 1983)
- Projets de réglementation fédérale annuels (en vigueur à la fin de 1986)
- Résumé de l'étude d'impact de la réglementation obligatoire pour les nouveaux règlements (1986)
  - consultation préalable
  - examen des solutions de rechange
  - impact prévu, plus particulièrement analyse de rentabilité
  - stratégie relative au respect des règlements
  - publication préalable des projets de règlement aux fins d'avis et d'observations

2. Efforts en vue d'améliorer les programmes de réglementation existants ou les règlements

- Évaluation périodique de tous les programmes de réglementation
  - initialement, tous les trois à cinq ans (1977)
  - cycle fixé à sept ans (1986)
  - période laissée à la discrétion du sous-ministre (1991)
- Révision périodique des lois de réglementation, tous les dix ans, par les comités parlementaires (1986)
- Révision par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation des règlements promulgués récemment (mise en place en 1972)
  - l'examen s'attache surtout à la forme et à la légalité
  - le Comité est autorisé à présenter à la Chambre des communes une résolution négative pour rejeter les règlements (1986)

Source : figure provenant du Tableau 2-1.

CHAPITRE 3

Réglementation et compétitivité

A. SOUCI DE COMPÉTITIVITÉ NATIONALE

1. Les pays se soucient de leur compétitivité nationale depuis assez peu de temps et pour diverses raisons. Les États-Unis s'en préoccupent en raison du déficit important et constant de leur balance des paiements et du déficit de leurs échanges commerciaux avec le Japon.

2. Dans d'autres pays de l'OCDE, ce souci est particulièrement important depuis la libéralisation des restrictions internationales au commerce et aux mouvements de capitaux. Les gouvernements ont de plus en plus de mal à protéger les entreprises nationales de la concurrence internationale. Il serait nettement abusif d'affirmer que le protectionnisme est chose révolue, mais les gouvernements en sont venus à la conclusion que la meilleure façon dont les industries menacées par la concurrence étrangère puissent réagir est de s'adapter, soit en devenant elles-mêmes concurrentielles, soit en recanalisant leurs ressources vers des activités où elles pourraient le devenir. Par ailleurs, on a maintenant compris que l'adaptation à des circonstances en perpétuelle évolution n'est pas uniquement l'affaire des entreprises ou des industries qui font face à une perte de leurs débouchés, mais qu'elle passe par un écheveau complexe de liens se renforçant mutuellement entre les établissements d'enseignement, les organismes de recherche, les clients et les fournisseurs et qu'elle est tributaire d'une politique publique souple.

3. Essentiellement, s'attaquer aux problèmes de compétitivité, c'est agir sur les facteurs essentiels à la croissance économique. Pour ce faire, il faut d'abord reconnaître qu'il ne suffit pas d'augmenter les dépenses du gouvernement pour améliorer une performance économique nationale médiorcre.

B. DÉFINIR LA COMPÉTITIVITÉ NATIONALE

4. Il existe de nombreuses définitions de la compétitivité. La plupart la font dépendre d'un certain nombre de facteurs, et les définitions varient selon les facteurs sur lesquels elles insistent le plus. En général, la compétitivité est envisagée sous l'un des deux rapports suivants : celui des résultats commerciaux, et celui de la productivité.

5. Selon la définition du premier type, axée sur les résultats commerciaux, une bonne compétitivité implique à la fois un surplus au compte courant, une part constante ou en croissance des marchés mondiaux et une évolution graduelle de la composition des exportations qui privilégie la valeur ajoutée ou les produits de haute technologie[1]. Par exemple, aux fins de l'examen en cours de l'impact de ses règlements sur la compétitivité canadienne, le ministère fédéral de l'Agriculture définit la compétitivité comme étant «la capacité soutenue d'améliorer sa part du marché et de la maintenir . . . et d'en tirer des gains».

---

[1] Voir, par exemple, Lodge et Scott, *U.S. Competitiveness in the World Economy* (Boston: Harvard University Press, 1985) et D'Cruz et Fleck, *Canada Can Compete!* (Montréal: Institut de recherches politiques, 1985).

6. L'approche axée sur la productivité et sa croissance se fonde sur l'hypothèse voulant qu'en définitive, les gouvernements nationaux aient pour mission de maximiser la richesse par habitant, c'est-à-dire les revenus de leur population actuelle et à venir. L'accroissement de la compétitivité passe donc forcément par la hausse du revenu par habitant. Michael Porter, qui est peut-être l'un des plus éminents experts en matière de compétitivité, épouse cette approche :

> La seule notion de compétitivité qui soit valable à l'échelle des pays est fondée sur la productivité nationale. Pour que le niveau de vie s'accroisse dans un pays, la productivité de ses entreprises doit atteindre des niveaux élevés et s'y maintenir avec le temps... L'accroissement perpétuel de la productivité n'est possible qu'avec un *perfectionnement* perpétuel de l'économie. Les entreprises du pays doivent sans cesse accroître la productivité des industries en place en fabriquant des produits de meilleure qualité, en leur conférant des caractéristiques convoitées, en améliorant la technologie à laquelle ils font appel ou en rendant leurs méthodes de production plus efficientes... Les entreprises du pays doivent aussi acquérir le savoir-faire nécessaire pour concurrencer des segments de plus en plus avancés de l'industrie dont la productivité est généralement élevée. Parallèlement, une économie évolue lorsqu'elle concurrence avec succès des industries tout à fait nouvelles et d'avant-garde[2].

7. Certaines définitions de la compétitivité tendent à accorder aux résultats commerciaux et à la productivité une importance égale. Par exemple, la Commission présidentielle de la compétitivité industrielle définit la productivité de la façon suivante :

> Mesure dans laquelle une nation peut, dans un marché libre soumis à des règles équitables, produire des biens et des services qui répondent aux exigences des marchés internationaux tout en maintenant et en accroissant le revenu net de ses citoyens[3].

8. Dans sa récente étude de l'économie canadienne (OCDE, 1992), l'OCDE adopte cette définition avec certaines réserves. Selon l'organisme,

> ... la notion de compétitivité comporte un aspect à court terme et un autre à long terme. Le facteur *à court terme* consiste en la capacité de répondre aux exigences des marchés internationaux..Une nation peut difficilement y parvenir si ses coûts par unité de production excèdent ceux des autres pays. Ce type de perte de compétitivité se produit lorsque l'augmentation des coûts salariaux et autres n'est pas compensée par une augmentation de la compétitivité. Le facteur *à long terme* de la définition ... est celui du revenu net par habitant. Une nation est considérée comme compétitive lorsque le revenu réel de sa population se maintient ou augmente par rapport à celui d'autres pays[4].

9. L'étude de l'OCDE traite ensuite presque exclusivement de la croissance de la productivité et souligne que «... à long terme, la compétitivité d'une nation dépend essentiellement de sa capacité à rendre sa main-d'oeuvre plus productive que celle d'autres pays et, dans une moindre mesure, de la proportion de sa population qui est active[5]».

10. Le Conseil économique du Canada (1992) adopte une approche similaire en soutenant que la performance commerciale n'est vraiment révélatrice du bien-être économique d'un pays que si elle est attribuable à une productivité accrue :

---

2 M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990), p. 6-7.

3 Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America: First Annual Report to the President and Congress* (Washington, 1992).

4 OCDE, Réforme réglementaire, privatisation et politique de la concurrence, (Paris, 1992), p. 52.

5 *Ibid.*

> . . . l'augmentation de la part d'exportations ou l'amélioration de la balance commerciale ne sont des indices pertinents de la compétitivité que si elles s'accompagnent d'un accroissement de la productivité et du revenu réel. Ainsi, la croissance de la productivité d'un pays, envisagée comparativement à celle de ses principaux compétiteurs, est le facteur essentiel à considérer pour déterminer dans quelle mesure il réussira à long terme à demeurer concurrentiel sur les marchés mondiaux[6].

11. L'inquiétude qu'éprouvent public et acteurs politiques à l'égard de la compétitivité est souvent motivée par leur crainte de perdre des emplois en raison des importations ou de se voir évincés sur les marchés d'exportation, mais la prospérité nationale est en définitive une question de productivité. La performance commerciale n'est pas une fin en soi. Elle n'est importante que lorsqu'elle est découle de la productivité, et il n'y a pas nécessairement de rapport entre les deux. Les déséquilibres de la balance des paiements et l'insuffisance de la productivité n'ont ni les mêmes causes, ni les mêmes solutions.

12. Selon des études statistiques récentes et poussées, les écarts entre les taux de croissance de la productivité de divers pays sont fonction du revenu par habitant de chacun (les pays pauvres connaissent une croissance plus rapide, ce qui implique une convergence des revenus) et du rapport entre leurs investissements et leur PNB. Quelles que soient ces deux variables, force est de constater qu'il n'y a aucune corrélation entre le taux de croissance de la balance commerciale et celui de la productivité (Levine et Renelt, 1992)[7].

13. L'absence de corrélation entre ces deux taux de croissance est prévisible pour un certain nombre de raisons. Premièrement, le commerce est fondé sur un avantage comparatif et non sur un avantage absolu. La nation la plus productive peut accroître ses revenus en important des biens et des services dont ses fabricants produisent *relativement* moins, tandis que la nation la moins productive peut y arriver en exportant les produits dont ses fabricants produisent *relativement* plus.

14. Deuxièmement, comme l'expression le laisse deviner, la balance des paiements d'un pays a pour rôle d'équilibrer. Ceci a pour implication importante qu'un déficit au compte courant peut découler d'un surplus aux comptes de capitaux, c'est-à-dire d'une entrée nette de capitaux. Il y a entrée nette de capitaux lorsque l'épargne intérieure ne suffit pas à financer l'investissement intérieur et/ou à éponger le déficit du gouvernement.

15. Ainsi, un pays jouissant de perspectives d'investissement exceptionnelles (par exemple les États-Unis au XIXe siècle, le Canada dans la première moitié du XXe siècle) peut accuser un déficit au compte courant, et même si elles sont concurrentielles, ses industries importatrices et exportatrices semblent avoir une piètre performance.

16. De même, un pays aux prises avec de lourds déficits budgétaires peut aussi afficher des entrées nettes de capitaux et les déficits correspondants au compte courant. Un déficit au compte courant est essentiellement la quantité de biens et services que consomme le gouvernement en sus de ce que peuvent financer les contribuables et l'épargne. Par exemple, beaucoup de gens pensent que le

---

6 Conseil économique du Canada, Agir ensemble : productivité, innovation et commerce (Ottawa, 1992), p. 7.

7 Quel que soit le rapport investissements/PNB, il n'y a aucune corrélation entre la croissance réelle du PNB par habitant et les rapports exportations/PNB, importations/ PNB, échanges globaux/PNB, «importations excédentaires»/ PNB ou «exportations excédentaires»/PNB. Il y en a une entre, d'une part, le rapport investissement/ PNB et, d'autre part, les rapports exportations/PNB, importations/PNB et échanges globaux/PNB.

déficit au compte courant des États-Unis résulte du déficit budgétaire du gouvernement fédéral et que seules une réduction de ce déficit ou une augmentation de l'épargne intérieure peuvent en venir à bout[8].

17. En résumé, il semble que la plupart des observateurs préfèrent définir la compétitivité nationale en termes de productivité et de taux de croissance. Ainsi, lorsqu'ils sont élevés, la productivité et son taux de croissance sont synonymes de compétitivité, tandis que lorsqu'ils sont faibles, ils révèlent une insuffisance de la compétitivité.

18. On peut considérer la compétitivité comme un processus perpétuel consistant à *faire de meilleures choses* et à *faire mieux les choses*. Les décideurs doivent donc déterminer l'influence de la réglementation du gouvernement sur ce processus.

C. DIRECTION ET CONTRÔLE OU STIMULATION DU MARCHÉ

19. Il existe diverses méthodes de réglementation, mais les récents débats ont surtout porté sur deux d'entre elles : la réglementation de direction et de contrôle et la réglementation de stimulation du marché. Les règlements du premier type prescrivent le rendement à atteindre et les moyens d'y arriver, c'est-à-dire ce qu'il faut faire pour s'y conformer. Prescrire la façon de se conformer aux règlements, c'est prescrire les caractéristiques du produit et celles de son processus de production.

20. Dans son mémoire au Sous-comité, CP Rail a donné des exemples de prescriptions sur la façon d'atteindre les objectifs visés par la réglementation :

> Bien que certains règlements prescrivent «quoi faire», par exemple en établissant des normes, beaucoup, plus détaillés, prescrivent «comment faire»; cette dernière approche a été souvent favorisée pour les règlements en matière d'exploitation et de sécurité.
>
> Par exemple, les règlements régissant les méthodes d'essai de frein à même les trains indiquent non seulement comment procéder à ces essais, mais aussi quand et par qui ils peuvent être effectués.
>
> Les trains doivent s'arrêter tous les 1 500 milles pour que tous les wagons puissent être inspectés. Cette distance a peu à voir avec la nécessité d'une inspection.
>
> L'utilisation du parc est réduite par le degré d'entretien précis des locomotives dicté par la réglementation. Une locomotive doit être retirée du service pour être inspectée tous les 90 jours, quelle que soit la distance qu'elle a parcourue pendant cette période. Le processus d'inspection même est aussi prescrit en détail. (p. 8)

21. La réglementation axée sur la stimulation du marché prescrit aussi des objectifs, mais laisse à ceux qui sont chargés de son application une certaine liberté quant à la façon de les atteindre, ce qui peut en réduire les coûts d'application et d'observation. Dans l'exemple ci-dessus, une réglementation axée sur la stimulation du marché obligerait CP Rail à assurer l'intégrité mécanique de son matériel roulant, mais lui laisserait le choix des moyens à employer. Il peut cependant s'avérer plus difficile de surveiller et de vérifier l'application d'une norme fondée sur le rendement.

D. IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA COMPÉTITIVITÉ

22. La réglementation peut avoir un impact positif ou négatif sur la compétitivité. Pendant longtemps, on a simplement présumé qu'elle protégeait l'intérêt public, car en comblant les lacunes du marché, elle accroissait la productivité. À la fin des années 60, des économistes, à l'instar du

---

[8] Voir U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, *Improving U.S. Competitiveness,* travaux d'une conférence tenue au ministère du Commerce des É.-U., mardi 22 septembre 1987 et Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America : First Annual Report to the President and Congress.* (Washington, 1992).

professeur George Stigler, de l'Université de Chicago, ont commencé à remettre cet à priori en question. Leurs études ont révélé de nombreux cas de réglements et de régimes de réglementation qui ne servaient manifestement pas l'intérêt public[9].

23. La réglementation est coûteuse. Ce coût englobe ses frais d'administration, d'application et d'observation de même que les frais improductifs attribuables aux perturbations qu'ils entraînent dans les marchés des intrants et des extrants. De plus, en freinant l'adaptation économique et l'innovation, elle réduit le taux de croissance de la productivité et le revenu par habitant. Si ses coûts excèdent ses avantages, pour peu qu'ils soient bien mesurés, la réglementation abaisse la productivité globale et le revenu par habitant. Dans le cas contraire, le taux de productivité et le revenu par habitant augmentent.

24. L'analyse faite par la *U.S. Environmental Protection Agency* des conséquences de l'élimination (quasi totale) du plomb ajouté à l'essence illustre la façon dont un règlement qui répond au critère de l'avantage économique doit aussi améliorer la productivité[10]. Le règlement en question a fait monter le coût de raffinage d'environ 500 millions de dollars par année, ce qui entraîné une baisse de productivité des raffineries. Il comportait aussi les avantages quantifiables suivants :

- **Amélioration de l'état de santé des enfants :** L'abaissement du taux de plomb sanguin chez les enfants entraîne une baisse des coûts des soins de santé et des cours de rattrapage. L'économie en ressources est de l'ordre de 400 millions de dollars par année.

- **Baisse de la tension artérielle chez les adultes :** L'abaissement du taux de plomb sanguin chez les adultes réduit l'incidence de la haute tension et de l'hypertension artérielles, des attaques d'apoplexie et des crises cardiaques. Les frais médicaux ainsi épargnés et les revenus non perdus en raison de la baisse du nombre de décès prématurés s'élèvent, estime-t-on, à environ 5 milliards de dollars par année.

- **Réduction de l'utilisation d'essence contre-indiquée :** On utilise moins souvent de l'essence avec plomb dans des moteurs conçus pour fonctionner à l'essence sans plomb, ce qui réduit la production d'autres matières polluantes (surtout l'ozone troposphérique) et l'encrassement des moteurs. Les dommages ainsi évités s'élèvent approximativement à 700 millions de dollars par année.

- **Réduction des frais d'entretien des véhicules :** La réduction de la corrosion causée par le plomb fait baisser les frais d'entretien et de mise au point, ce qui, avec la réduction de la consommation d'essence, entraîne une économie de 900 millions de dollars par année.

25. L'élimination du plomb dans l'essence a valu à l'économie américaine des avantages **nets** (c'est-à-dire que la valeur des ressources libérées est supérieure à celle des ressources utilisées) de quelque 6 milliards de dollars par année ou, si l'on exclut les avantages que représentent les décès prématurés évités grâce à la baisse de la tension artérielle chez les adultes, de 1 milliard de dollars par année. Se basant sur ce dernier chiffre, l'analyse de l'EPA montre qu'avec la réglementation, le PNB des États-Unis, bien mesuré, est d'environ 1 milliard de dollars supérieur à ce qu'il serait sans elle. Ce gain entraîne des hausses correspondantes du PNB par habitant et de la productivité totale (globale) des facteurs.

26. Cet exemple illustre un point important. Même s'il réduit la productivité de l'industrie qu'il vise, un règlement peut respecter le critère de la rentabilité s'il entraîne des hausses plus qu'équivalentes de la productivité dans d'autres secteurs de l'économie. Dans le cas ci-dessus,

---

9 Pour une vue d'ensemble des résultats de ces études, voir Jacobs . La maîtrise de la réglementation publique : une nouvelle autodiscipline, *L'Observateur de l'OCDE*, n° 175, avril-mai 1992, p. 4 à 8.

10 OCDE, Évaluation des avantages et prises de décisions environnementales, Paris, 1992.

l'élimination du plomb de l'essence affaiblit la productivité de l'industrie réglementée (en augmentant ses coûts), mais l'économie en soins de santé, en cours de rattrapage et en frais d'entretien et coûts de remplacement des moteurs fait plus que compenser cette perte.

27. La réglementation peut aussi libérer des ressources à accès libre et à usage non tarifé. Par exemple, les règlements sur les gaz d'échappement peuvent améliorer la valeur récréative des terres et plans d'eau à accès libre. Cette plus-value peut être mesurée approximativement par des moyens indirects, et si elle excède le coût de la réduction des émissions gazeuses, la réglementation produit un avantage net. Mais comme les usagers de ces ressources y ont accès gratuitement, la hausse de leur valeur récréative ne se traduira pas en termes de PNB mesuré, et l'on aura l'impression que la réglementation réduit le PNB, le PNB par habitant et la productivité.

28. En résumé, un règlement qui satisfait au critère de la rentabilité entraîne aussi une hausse du PNB par habitant ou de la productivité globale, dans la mesure où les ressources réglementées sont tarifées. Quand elles ne le sont pas, le règlement peut être rentable, mais il réduit le PNB par habitant mesuré. Notre PNB par habitant serait plus faible, mais les Canadiens seraient quand même en meilleure posture avec le règlement que sans lui. Par contre, lorsque la somme des avantages tarifés et non tarifés est inférieure aux coûts, le règlement réduit le PNB par habitant et les Canadiens perdent au change.

29. Selon une affirmation récente, la réglementation peut accroître non seulement la productivité globale, mais aussi celle des entreprises auxquelles elle s'applique, si elle les oblige à améliorer leurs produits et leurs procédés de fabrication. Ainsi, ces améliorations, qu'elles apportent afin de se conformer aux règlements visant la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité, leur confèrent sur les marchés internationaux un avantage concurrentiel qui fait tôt ou tard augmenter leurs profits. Ainsi, leur coût net d'observation est nul et, dans les faits, le règlement ne leur coûte rien.

30. Ce que l'on sait de l'effet de la réglementation sur la productivité globale et les taux de croissance de la productivité a surtout trait au rôle joué par la multiplication des règlements à caractère social dans le ralentissement de la croissance de la productivité remarqué dans la plupart des pays industrialisés après 1970. Aux États-Unis, on a attribué de 10 à 15 p. 100 de la baisse du taux de croissance de la productivité aux conséquences directes et indirectes de la réglementation[11]. On semble n'avoir fait aucune estimation de l'effet de la réglementation sur la croissance de la productivité globale au Canada.

31. La présente étude a surtout porté sur le lien qu'il y a entre la réglementation et la productivité, parce que celle-ci est la mesure la plus exacte de la performance économique d'un pays. Pour être une mesure significative de la performance économique nationale, la compétitivité doit être définie en termes de productivité et de croissance de la productivité, ce qui ne veut pas dire que la

---

11 W. Baumol et K. McLennan, eds., *Productivity Growth and U.S.: Competitiveness,* (New York: Oxford University Press, 1985), p. 9.
Au sujet des études américaines, voir E. Wolff, «The Magnitude and Causes of the Recent Productivity Slowdown in the United States: A Survey of Recent Studies» in Baumol and McLennan, op. cit.
Explications possibles de la baisse de la productivité au Canada : voir G. Stuber, «The Slowdown in Productivity Growth in the 1975-83 Period: A Survey of Possible Explanations» Rapport technique n° 43 de la Banque du Canada (Ottawa, 1986). Stuber laisse entendre que l'incertitude causée par la politique nationale en matière d'énergie pourrait avoir causé la baisse de la productivité dans le secteur des combustibles minéraux (p. 92).

réglementation ne peut influer sur la balance commerciale d'un pays. Elle le peut, et Kalt[12] a montré de façon concluante que tel a été le cas aux États-Unis. Il a en effet constaté qu'en raison de leurs autres caractéristiques déterminantes (capitalisation, recherche et développement, concentration de compétences), les industries américaines assumant la plus grosse part des coûts directs et indirects de la réglementation à caractère environnemental affichaient des exportations nettes plus faibles que celles qui faisaient face à des coûts environnementaux moins élevés. Il importe de comprendre que si les règlements à caractère environnemental ou autre peuvent entraîner une baisse des exportations et de l'emploi dans certaines industries, ce qu'il s'agit de savoir, c'est s'ils produisent dans d'autres secteurs de l'économie des gains (une baisse de coûts) suffisants pour compenser les frais d'observation, c'est-à-dire s'ils satisfont au critère de la rentabilité.

E. MESURES RÉGLEMENTAIRES QUI RÉDUISENT LA COMPÉTITIVITÉ

32. La réglementation peut réduire la compétitivité et dissuader d'innover, ce qui réduit le taux de croissance de la productivité. Il est bon de distinguer entre deux catégories de cas. Dans la première, la réglementation vise à remédier à une lacune du marché, mais n'atteint pas son objectif ou l'atteint à un coût excessif. On peut aussi appeler les règlements de ce genre «règlements contraires à l'intérêt public». La réglementation peut être sans effet parce qu'il n'y a pas vraiment de lacune à combler dans le marché ou, s'il y en a une, parce qu'elle ne peut être comblée au moyen du type de règlement adopté, ni, peut-être, d'un autre type. Par contre, il se peut que le coût d'un règlement pris afin de combler une lacune du marché excède soit les avantages que le règlement confère («le remède est pire que la maladie»), soit le coût d'autres solutions.

33. Dans la deuxième catégorie de cas, la réglementation vise à favoriser des intérêts particuliers plutôt que l'intérêt public. Les règlements de cette nature sont censés transférer la richesse plutôt que l'accroître. Ils éliminent parfois la concurrence et perturbent ainsi les marchés des intrants et des extrants.

F. RÈGLEMENTS CONTRAIRES À L'INTÉRÊT PUBLIC

34. Les règlements contraires à l'intérêt public réduisent la productivité parce qu'ils coûtent inutilement cher et/ou parce que leur coût excède leurs avantages économiques. On peut ainsi imposer une réglementation à caractère économique (règlement sur les services publics) à une industrie compétitive en croyant à tort qu'elle constitue un monopole naturel. Par exemple, dans son mémoire au Sous-comité, AGT a soutenu que la maintien par le CRTC d'un long processus d'approbation des tarifs de services de télécommunications maintenant fournis par des entreprises rivales met les concurrents à l'abri les uns des autres au lieu de protéger les consommateurs contre les monopoles naturels, ce qu'on avait à l'origine l'intention de faire[13].

35. Les règlements contraires à l'intérêt public peuvent aussi comporter des normes de sécurité ou de protection de l'environnement abusives ou être axés sur la direction et le contrôle, ce qui peut entraîner des coûts d'observation excessifs. Les coûts d'observation comprennent le coût de

---

[12] J. Kalt, «The Impact of Domestic Environment Regulatory Policies on U.S. International Competitiveness» in A. M. Spence and H. Hazard, eds., *International Competitiveness,* (Cambridge: Ballinger, 1985), p. 221-262.

[13] Mémoire de AGT Limited au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances, 27 octobre 1992, pages 5 à 8. Pour de plus amples informations, voir *Regulation and Competitiveness in the Telecommunications Industry* (mémoire de AGT Limited au Groupe directeur de la prospérité du gouvernement du Canada, juin 1992).

modification des produits et des procédés de fabrication, l'administration, les tests, les inspections, le respect des nouvelles exigences de la réglementation, la participation au processus de consultation et l'interjection d'appels à l'égard des exigences abusives. Les coûts d'observation peuvent prendre la forme de coûts au comptant ou de coûts d'opportunité ou des deux. En effet, on a dénoncé :

> . . . l'affectation de techniciens et de gestionnaires à des tâches administratives, ainsi que la confusion, les ralentissements et la perte d'efficience qui surviennent naturellement dans les entreprises qui assument des responsabilités légales de plus en plus nombreuses et souvent incohérentes [14].

36. Selon une étude récente, on estime qu'aux États-Unis, l'observation des règlements fédéraux à caractère social et économique a coûté en tout 328 milliards de dollars en 1990[15]. Aussi énormes que ces coûts puissent être, le plus important n'est pas leur ampleur en soi. Il s'agit avant tout de savoir si, dans chaque cas, les avantages de la réglementation en excèdent les coûts et s'il est possible de réduire ces derniers. Si les avantages l'emportent sur les coûts, le règlement accroît la productivité. Dans le cas contraire, il faut modifier la réglementation pour sauvegarder la compétitivité, ce qui peut impliquer l'abrogation partielle ou complète du règlement ou un changement au processus de réglementation qui soit propre à réduire les coûts d'observation.

37. Certains règlements bien connus, prévoyant surtout des normes de sécurité, ont un coût d'observation sans commune mesure avec les avantages obtenus[16]. Aux États-Unis (et probablement dans d'autres pays), le coût d'observation d'un certain nombre de règlements de ce genre s'élève à plus (et parfois beaucoup plus) de 100 millions de dollars par vie sauvée. (*Economic Report of the President*, février 1992)[17]. Cela implique que l'on pourrait sauver beaucoup plus de vies en usant de ces ressources autrement.

38. Des études sur la réglementation relative à la sécurité en milieu de travail ont permis de constater que si, dans certains cas, les avantages ont été nuls ou faibles en regard des coûts, ils sont en général à peu près proportionnels aux coûts globaux. Selon Dewees et Trebilcock,

> . . . la réglementation fédérale, d'État et municipale sur la santé et la sécurité au travail a eu un effet positif, mais le programme fédéral de réglementation a été plutôt anémique. On peut dire que la diffusion d'information, l'évolution de la perception de la santé et de la sécurité des travailleurs dans le grand public et les négociations collectives sur ces questions ont eu beaucoup plus d'impact. L'intervention du gouvernement n'est pas tellement nécessaire en milieu de travail, car les travailleurs et, dans une certaine mesure, les employeurs ont directement intérêt à assurer la santé et la sécurité de la main-d'oeuvre. L'indemnisation des accidents du travail semble contribuer grandement à assurer la sécurité sur les lieux de travail, tant en fournissant des incitatifs aux employeurs qu'en les informant implicitement, ainsi que les travailleurs, des risques que comporte leur lieu de travail. Pourtant, les normes gouvernementales renseignent sur les risques et

---

[14] Mémoire de *Canadian Manufacturing Industries Forum* au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances, Chambre des communes, Ottawa, 3 novembre 1992, p. 3 et 4 .

[15] R. Hahn and T. Hopkins, «Regulation and Deregulation: Looking Backward, Looking Forward», *The American Entreprise*, Vol. 3, no. 4, juillet-août, p 70 à 79.

[16] En élevant des obstacles à l'importation et au commerce, les normes de qualité auxquelles les produits doivent satisfaire peuvent aussi servir à protéger des intérêts particuliers. Voir OCDE Consommateurs, normes de sécurité et commerce international (1991) et U.S. Congress, Office of Technological Assessment, *Global Standards: Building Blocks for the Future* (Washington 1992).

[17] Voir aussi *The Economist* (10 octobre 1992, p. 21 à 24) et John F. Morrall III, «Control of Regulation—a Washington Perspective» in T. D. Hopkins, ed., *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), p. 9-12.

la prévention des accidents et peuvent aider à améliorer le climat des négociations entre employeurs et employés en la matière, de telle sorte que leur abolition pourrait être lourde de conséquences[18].

39. L'indemnisation des travailleurs fondée sur leur expérience et la diffusion d'information sur les risques en milieu de travail semblent avoir contribué beaucoup plus que la réglementation à réduire le nombre d'accidents de travail[19]. Les règlements de type direction et contrôle exigeant l'installation de matériel «sécuritaire» ont été coûteux et inefficaces.

> Les milliards de dollars affectés par les entreprises à l'achat d'équipement conforme aux normes de sécurité à seule fin de passer avec succès les inspections de l'OSHA [*Occupational Health and Safety Administration*] n'ont pas entraîné de réduction du nombre d'accidents de travail. Les dépenses de milliers d'entreprises plus petites ont, quant à elles, eu un effet mitigé sur la réduction du nombre d'accidents de travail dans des milieux où l'on accordait pourtant moins d'importance à la sécurité au travail[20].

40. Dans le domaine des règlements à caractère environnemental, des études américaines ont permis de constater que les coûts de la réglementation relative à la qualité de l'eau excèdent largement les avantages obtenus. Certains commentateurs concluent que les règlements sur la qualité de l'air ont entraîné une baisse substantielle des émissions de certaines matières polluantes et que, tout compte fait, leurs avantages économiques sont peut-être proportionnels à leurs coûts[21]. D'autres soutiennent que les réductions observées ne résultent pas de la réglementation et que cette dernière n'a pas été efficace[22].

G. ATTÉNUER LA BAISSE DE PRODUCTIVITÉ DÉCOULANT DE LA RÉGLEMENTATION CONTRAIRE À L'INTÉRÊT PUBLIC

1. Analyse de rentabilité

41. L'analyse de rentabilité a aidé les gouvernements à prendre des décisions éclairées à l'égard de ce qu'il y a lieu de réglementer et de la mesure dans laquelle il est indiqué de le faire. Beaucoup de commentateurs sont d'avis qu'on pourrait et, en fait, que l'on devrait y recourir plus souvent. Il importe de comprendre qu'un règlement économiquement rentable ne peut que favoriser la productivité et la compétitivité, et qu'un règlement qui n'y satisfait pas ne peut qu'avoir l'effet contraire. Il est tout aussi important de voir qu'il y a des moyens d'estimer les avantages à tirer d'une amélioration de la qualité des ressources à accès libre non tarifées, comme les terres réservées à des fins récréatives et la faune[23].

42. Il est prouvé que beaucoup de nos règlements ne sont pas justifiés par des analyses de rentabilité. Les modifications apportées en mai 1991 au règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers démontrent bien que leurs auteurs n'ont pas prouvé qu'elles auraient des avantages

---

18 D. Dewees et M. Trebilcock, «The Efficacy of the Tort System and its Alternatives: A Review of the Empirical Evidence», *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 30, No. 1, Spring, p. 129.

19 *Ibid.*, p. 127-8.

20 P. MacAvoy, P., *Industry Regulation and the Performance of the American Economy,* (New York: Norton, 1992), p. 92.

21 Dewees and Trebilcock, op. cit., p. 120.

22 MacAvoy, op. cit., p. 99-104.

23 OCDE, Évaluation des avantages et prises de décisions environnementales, (Paris, 1992).

économiques proportionnels à leurs coûts d'application et d'observation. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (publié dans la *Gazette du Canada*, Partie II, du 7 mai 1992) estime la valeur actuelle nette des dépenses entraînées par le règlement à 4,1 milliards de dollars. Au sujet des avantages, on peut y lire ce qui suit :

> Bien que ces avantages soient difficilement quantifiables, ils ne sont pas négligeables pour autant. Cette non-quantification est reliée au fait qu'il n'y a pas assez de renseignements disponibles pour évaluer l'augmentation des revenus tirés des pêches ou pour quantifier l'impact du règlement sur les activités récréatives et les autres secteurs touchés[24].

43. Les fonctionnaires d'Environnement Canada qui ont comparu devant le Sous-comité ont reconnu que les avantages du règlement ne sont pas quantifiés (6:14-1).

44. D'après les ouvrages traitant d'analyse de rentabilité, les avantages de ce règlement auraient pu être quantifiés avec plus de précision qu'Environnement Canada ne le croyait possible. Il reste que le fait d'affecter au règlement des ressources de 4,1 milliards de dollars sans trop savoir, apparemment, quels avantages on en tirera ne donne aucune idée de l'effet qu'il aura.

45. Une analyse de rentabilité requiert l'accumulation préalable de données scientifiques sur les risques pour la santé et la sécurité que comporte le phénomène à réglementer. Or, il semble, dans certains cas importants, que l'on ait réglementé sans disposer de renseignements de cet ordre. D'après le mémoire d'Inco, les normes proposées par l'Ontario à l'égard de la durée limite d'exposition à 101 substances dangereuses en milieu de travail ont été établies à partir de la durée la plus courte prescrite pour chaque substance dans l'un ou l'autre des cinq pays où l'on ait fait une enquête (à l'exclusiuon des États-Unis)[25]. Les États-Unis ont été exclus au motif que leurs durées limites d'exposition avaient été établies sans consultation des syndicats. Ainsi, selon Inco, on n'a fait aucune étude des données scientifiques et encore moins d'analyse de rentabilité avant d'établir les durées limites d'exposition.

46. Comme technique analytique visant à mettre en lumière les effets de diverses solutions possibles, l'analyse de rentabilité peut aider les décideurs à faire des choix plus judicieux. On ne peut cependant en user convenablement sans connaître ses limites, qui sont importantes. Pour employer le langage le plus simple, disons que l'analyse de rentabilité requiert a) l'estimation de tous les effets significatifs qu'une mesure est susceptible d'avoir avec le temps, b) leur évaluation en termes financiers et c) l'établissement d'une période d'amortissement fondé sur un taux d'amortissement approprié. Selon le type de règlement dont il s'agit, chacune de ces étapes peut être parsemée d'embûches. Sur le plan des coûts, il faut, pour estimer les effets d'un projet de règlement, non seulement déterminer le coût des mesures que les parties visées devront prendre pour s'y conformer, mais aussi celui des mesures qu'elles auraient prises en l'absence du règlement, afin de calculer la différence de coût à attribuer à ce dernier. Pour estimer les avantages, il faut aussi faire des projections de la réalité avec et sans le règlement. Mais c'est là que les difficultés commencent à apparaître, surtout lorsqu'il s'agit d'un règlement à caractère social. En pareil cas, on n'attribue habituellement pas de valeur monétaire aux avantages — lieu de travail plus sécuritaire, environnement moins pollué, étendues sauvages vierges — puisqu'ils ne font pas l'objet d'échanges dans les marchés établis. Certaines méthodes permettent de le faire, mais en pratique, elles font appel à d'énormes quantités de données. Il est d'autant plus difficile de quantifier les avantages des règlements de ce genre que leur impact sur l'environnement — surtout la possibilité qu'ils causent des dommages irréversibles — est

---

[24] *Gazette du Canada*, II, Vol. 126, N° 11, p. 2001.

[25] Mémoire de Inco Limited au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité, Chambre des communes, octobre 1992, p. 7.

souvent très incertain, tout comme la répartition, entre la génération actuelle et celles de l'avenir, de leur coût d'observation, lequel est implicite dans le taux d'amortissement choisi. Certains des effets les plus importants des règlements sont parfois les plus difficiles à quantifier. Il faut donc absolument résister à la tentation de ne pas tenir compte de ce qui est difficilement quantifiable, sous peine de rendre l'analyse de rentabilité inutile pour les décideurs.

2. Utilisation des instruments économiques

47. Il a été abondamment démontré que l'on pourrait réduire les coûts d'administration et d'observation de la réglementation et les coûts assumés par les tiers[26]. Il serait possible de libeller les règlements en langage clair et simple. On pourrait aussi y préciser les objectifs de rendement visés et laisser aux intéressés le soin de choisir le moyen le plus efficient de les atteindre; autrement dit, en langage courant, on pourrait user d'incitatifs économiques plutôt que de chercher à diriger et à contrôler.

48. Le recours aux incitatifs économiques plutôt qu'à l'approche «direction et contrôle» dans la réglementation à caractère environnemental a fait l'objet de nombreuses études[27]. En général, l'approche «direction et contrôle» impose au réglementé une certaine méthode de contrôle des rejets gazeux, fréquemment choisie parmi les meilleures techniques existantes (MTE). La réglementation de direction et de contrôle tend également à exiger que les émissions de toutes origines soient réduites dans la même proportion. Si le coût de la dépollution varie d'un pollueur à l'autre, on peut atteindre l'objectif global établi en concentrant les efforts de réduction des émissions là où ils coûtent le moins cher. En obligeant tous les pollueurs à réduire leurs émissions dans la même proportion, la réglementation de direction et de contrôle rend plus coûteuse l'observation d'une norme de dépollution globale.

49. Les incitatifs économiques présentent l'avantage de permettre, dans certaines circonstances, d'observer la réglementation avec efficience, c'est-à-dire d'appliquer les méthodes existantes de dépollution les moins coûteuses et d'en concevoir de nouvelles, encore moins onéreuses. Ces incitatifs peuvent consister en des taxes, des subventions ou des droits de pollution négociables. Ils ne constituent pas des «autorisations de polluer». Ils peuvent avoir pour effet de réduire autant la pollution que les règlements de direction et de contrôle. Ils permettent simplement de réduire les émissions de certaines sources plus que celles d'autres sources.

50. Environnement Canada semble favorable à leur utilisation, mais au Canada, on s'est surtout borné jusqu'à maintenant à prescrire des frais relatifs aux effluents municipaux. Aux États-Unis, la *Environmental Protection Agency* y a davantage recours et privilégie les droits de pollution négociables. L'expérience a été concluante en ce sens que ces droits ont plus contribué à réduire la pollution que la réglementation de direction et de contrôle. S'ils ne sont pas encore la solution idéale, c'est avant tout parce que leur utilisation est limitée par le gouvernement, lequel craint, assez paradoxalement d'ailleurs, qu'ils ne soient perçus comme un «droit de polluer».

51. Les permis relatifs à la teneur de l'essence en plomb, octroyés pendant la phase d'élimination graduelle de l'essence avec plomb aux États-Unis, illustrent bien l'efficacité de ces droits négociables. Au lieu d'exiger de tous les raffineurs qu'ils réduisent la teneur en plomb de leur essence dans la même proportion, on a accordé à chacun l'autorisation, négociable, de produire de

---

[26] Voir Jacobs (1992) pour une vue d'ensemble de la question.

[27] R. Hahn, «Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor's Orders», *Journal of Economic Perspectives,* printemps 1989.

l'essence contenant un certain pourcentage de plomb, pourcentage qui diminuait avec le temps jusqu'à l'élimination complète du plomb. Les permis ont été négociés, les raffineurs capables de réduire la teneur en plomb de leur essence le plus facilement vendant leur permis à ceux pour lesquels l'élimination du plomb était plus coûteuse. Cela a réduit le coût global d'observation de la réglementation, car les raffineurs capables de réduire la teneur en plomb de leur essence à meilleur coût l'ont fait les premiers.

52. Le recours aux instruments économiques dans d'autres secteurs de la réglementation à caractère social se présente sous diverses formes. Comme nous l'avons déjà dit, on favorise davantage la sécurité en milieu de travail par un régime d'indemnisation des accidents du travail fondé sur l'expérience des travailleurs qu'en spécifiant dans chaque cas ce qu'il faut faire pour que le lieu de travail soit sécuritaire. Il s'agit de prévoir une mesure incitant à éviter les accidents et de permettre aux employeurs et aux employés d'user, pour y arriver, des moyens qui conviennent le mieux à leur situation particulière.

53. Après avoir étudié les moyens employés aux États-Unis et au Canada pour rendre les produits sécuritaires, Dewees et Trebilcock concluent ce qui suit :

> En général, il semble que les vignettes signalant les risques et communiquant les renseignements obligatoires sur l'utilisation sécuritaire des produits ne soient pas utilisées autant que l'exigent les normes de sécurité minimales[28].

54. Il s'agit ici encore de savoir s'il est nécessaire d'indiquer les caractéristiques des produits pour atteindre l'objectif visé, à savoir que les produits soient sécuritaires, qu'ils fonctionnent bien et qu'il soit facile de les comparer. Devrait-on imposer aux fabriquants d'isolant en fibre de verre les facteurs d'isolation thermique prescrits, ou suffirait-il que les isolants portent une vignette indiquant les facteurs d'isolation requis par le code du bâtiment[29]? La réglementation devrait-elle spécifier le nombre de mouchoirs de papier que doit contenir chaque boîte, ou suffirait-il d'indiquer sur chaque boîte combien de mouchoirs elle contient et leur taille[30]? En général, les règlements devraient être conçus pour laisser aux parties visées une mesure raisonnable de liberté dans le choix des moyens à employer pour atteindre leurs objectifs.

55. Dans certains cas, la réglementation d'application volontaire peut être plus efficiente que la réglementation imposée. Il peut être préférable de soumettre les produits à des normes du premier type dans des domaines où les produits sont appelés à changer fréquemment, car elles peuvent être établies et remplacées plus rapidement que les règlements du gouvernement. Leur désavantage tient au fait qu'elles peuvent aussi aider à réduire la concurrence entre les entreprises existantes du secteur ou a désavantager celles qui font leur apparition. La souplesse des normes d'application volontaire a donc peut-être un prix : en effet, elles ne tiennent pas compte de l'intérêt des consommateurs et des autres parties visées.

3. Accélérer la procédure

56. Selon un représentant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, la procédure de modification des règlements relatifs à la qualité des produits dont l'administration incombe au ministère comporte 30 étapes distinctes, et la documentation afférente à une modification

---

28 Dewees et Trebilcock, op. cit. p. 103.

29 Mémoire du *Canadian Manufacturing Industries Forum*, p. 8.

30 Mémoire de Kimberley-Clark Canada Inc. à Consommation et Affaires commerciales Canada au sujet du règlement sur le comptage des mouchoirs pris aux termes de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, p. 6-7.

même mineure atteint les 400 pages. Ce processus lent et coûteux découle de l'ampleur des consultations tenues dans chaque cas. Donc, si le processus de consultation était plus efficient, les règlements pourraient engendrer des avantages supérieurs. À cet égard, il a notamment été suggéré de tenir les consultations dès les premières étapes de l'élaboration des règlements, lorsqu'il s'agit de savoir si et comment on va réglementer.

4. Limiter la réglementation des monopoles aux monopoles

57. Des règlements à caractère économique peuvent s'avérer superflus lorsqu'il y a concurrence. AGT a insisté sur ce point dans son mémoire.

58. On peut aussi adopter des règles afin de ne pas décourager l'innovation[31]. Cela s'applique à la réglementation à caractère social et à caractère économique. Dans ce dernier cas, le *Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation* a recommandé de remplacer la réglementation fondée sur le taux de rendement par une autre fondée sur l'incitation par les gains dans les segments de l'industrie des télécommunications qui font toujours l'objet de monopoles[32]. La réglementation axée sur l'incitation par les gains permet à l'entreprise réglementée de conserver une partie des gains excédant le taux de rendement qui lui est consenti, ce qui l'incite à abaisser ses coûts et réduit le nombre de démarches réglementaires. L'Association canadienne des producteurs pétroliers est disposée à appuyer toute réglementation du transport par pipeline axée sur l'incitation financière que pourrait prendre l'Office national de l'énergie[33].

H. RÈGLEMENTS FAVORISANT DES INTÉRÊTS PARTICULIERS

59. La réglementation favorisant des intérêts particuliers a principalement pour objet de transférer la richesse d'une partie de la société à une autre. Elle peut prendre la forme de règlements à caractère social ou économique. Des normes de sécurité ou des normes environnementales ayant pour effet de désavantager des compétiteurs éventuels et de réduire la concurrence constitueraient une réglementation favorisant des intérêts particuliers déguisée en réglementation à caractère social[34]. Un règlement restreignant l'entrée dans un marché ou facilitant l'établissement conjoint des prix, s'il visait des industries dans lesquelles la concurrence, actuelle ou éventuelle, disciplinerait normalement le marché, serait une réglementation favorisant des intérêts particuliers ayant l'apparence d'une réglementation à caractère économique. Il pourrait notamment s'agir des industries de l'énergie, de l'intermédiation financière, des télécommunications, pour ne nommer que celles-là.

---

[31] Par exemple, on peut prévoir dans la réglementation des prix des monopoles naturels des dispositions autorisant les monopoles à conserver les profits tirés de gains en efficience supérieurs à la moyenne. Voir E. Lacey Déréglementation : conséquences sectorielles, L'Observateur de l'OCDE n° 175, avril-mai 1992, p. 9-12 et The Economic Report of the President (1992, chap. 5 Washington : U.S. Government Printing Office).

[32] Rapport du *Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation*, annexe C au mémoire abrégé de AGT Limited au Comité permanent des finances, 27 octobre 1992.

[33] Témoignage de l'Association canadienne des producteurs pétroliers devant le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité, 2 novembre 1992.

[34] Voir, par exemple, A. Bartel et L. Thomas, «Predation Through Regulation: The Wage and Profit Effects of the Occupational Safety and Health Administration and the Environmental Protection Agency», *The Journal of Law and Economics*, Vol. 30, No. 2, Octobre, p. 239-64; et L. Thomas, «Regulation and Firm Size: FDA Impacts on Innovation», *The Rand Journal of Economics*, vol. 21, No. 4, Winter, p. 497-517.

60. Les mesures de déréglementation prises dans les pays de l'OCDE consistaient pour la plupart sinon toutes à abroger les règlements favorisant des intérêts particuliers qui avaient pour effet de supprimer la concurrence. Elles ont touché quatre grands secteurs économiques : l'énergie, les transports, les télécommunications et l'intermédiation financière. Un certain nombre d'études traitent des conséquences de la déréglementation[35].

61. L'analyse de rentabilité peut contribuer à réduire la réglementation favorisant des intérêts particuliers, car par définition, ce type de réglementation ne satisfait pas au critère de la rentabilité. Il s'agit donc en somme de réduire l'influence qu'ont les intérêts particuliers sur le processus démocratique. Les réformes de la procédure qui ont pour effet de conférer une plus grande transparence au processus réglementaire seraient vraisemblablement d'une certaine utilité sous ce rapport[36].

I. MESURES DE RÉGLEMENTATION FAVORABLES À LA COMPÉTITIVITÉ

62. Certains observateurs, largement inspirés par Porter, estiment que la réglementation de l'État, lorsqu'elle prend la forme de normes de qualité et de sécurité ou de normes environnementales plus sévères, peut favoriser la compétitivité en obligeant les entreprises à s'améliorer[37]. Elles peuvent soit fabriquer des produits de meilleure qualité ou employer des procédés de fabrication plus efficients. Quant aux normes environnementales, Porter écrit ce qui suit :

> Même dans l'économie au sens large, des normes plus strictes en matière environnementale peuvent vraiment stimuler la compétitivité. À première vue, des normes très sévères semblent faire monter les coûts de production et rendre les entreprises moins compétitives, surtout si leurs concurrents se trouvent dans des pays où la réglementation est moins stricte. C'est peut-être vrai si l'on part du principe que rien ne changera, mis à part l'ajout de coûteux équipements de contrôle de la pollution.
>
> Mais les choses vont changer. Des normes réglementaires bien conçues et élaborées, axées sur les résultats et non sur les méthodes à employer, incitent les entreprises à repenser leur technologie. Il en résulte souvent des procédés qui non seulement polluent moins, mais qui réduisent les coûts de production ou améliorent la qualité[38].

63. Le même raisonnement vaut pour le rendement et les normes de sécurité exigés par règlement, et surtout les normes de sécurité établies *en prévision* de règlements qui seront tôt ou tard appliqués à l'échelle internationale. L'argument repose tout entier sur la prévision des tendances à venir de la réglementation internationale, ce qui peut amener à déréglementer autant qu'à réglementer. En fait, cela peut aussi obliger à prévoir de quelle façon l'on harmonisera les réglementations des divers pays. Voilà une autre façon de jouer le bon cheval, sauf qu'il s'agit de miser sur les «bons» régimes de réglementation plutôt que sur les entreprises gagnantes ou les meilleurs créneaux du marché.

---

35 Elles révèlent que la déréglementation a eu des avantages significatifs en accroissant la production et en réduisant le coût des services. Voir A. Khan, «Deregulation: Looking Backward and Looking Forward», *Yale Journal on Regulation.* Vol. 7, No. 2, été, p. 25-54; et OCDE, *Réforme réglementaire, privatisation et politique de la concurrence.* (Paris, 1992); et *Economic Report of the President,* op. cit.; et E. Lacey, *op. cit.*

36 L'OCDE a reconnu l'importance de la transparence de la procédure réglementaire dans la réduction de la réglementation favorisant des intérêts particuliers. Voir OCDE, *Transparence dans l'adaptation positive : déterminer et évaluer l'intervention du gouvernement* (Paris, 1983).

37 Voir aussi Stevens, L'industrie de l'environnement, *L'Observateur de l'OCDE*, n° 177, août-septembre 1992, p. 26 à 28.

38 M. Porter, «America's Green Strategy», *Scientific American*, Vol. 264, No. 4, p. 168.

64. Selon le raisonnement de Porter, les exigences supérieures de la réglementation en matière de normes de sécurité et de rendement profitent aux entreprises d'un pays en les obligeant à fabriquer des produits de meilleure qualité qui séduiront les clients étrangers exigeants et en les préparant en vue des normes plus sévères qui finiront par être adoptées sur les marchés étrangers. Des normes très strictes peuvent aussi créer une demande pour de nouveaux produits et services. Les entreprises du pays qui sera le premier à adopter de telles normes auront donc une longueur d'avance dans cette industrie naissante. Il en va de même de celles des pays qui prévoiront soit la déréglementation internationale de certains secteurs, soit la façon dont les règlements des divers pays seront harmonisés.

65. Après avoir examiné la mesure dans laquelle le Canada adopte par anticipation des règlements relatifs à la santé, à la sécurité et à l'environnement, Porter en vient, sous ce dernier rapport, à la conclusion suivante :

> . . . on peut affirmer que la plupart des normes, tant fédérales que provinciales, imposées par règlement par le passé ne dénotent pas le genre d'anticipation qui aurait pu inciter plus vigoureusement les entreprises canadiennes à faire preuve d'innovation dans le choix de leurs procédés de fabrication et de leurs stratégies[39].

66. Quant aux normes canadiennes de sécurité, Porter constate que le Canada a été le plus avancé au monde au début des années 70 en établissant un ensemble exhaustif de normes de sécurité pour les jouets[40]. Il ne dit pas si cette promulgation anticipée de normes réglementaires a conféré à l'industrie canadienne du jouet un avantage concurrentiel sur les marchés étrangers. En fait, cette industrie est très peu développée au Canada. Les trois principaux vendeurs de jouets du pays appartiennent à des intérêts étrangers. Leur production canadienne est relativement limitée. Quelques entreprises appartiennent bien à des intérêts canadiens, mais elles sont petites, et certaines sont avant tout des importateurs. Quelques-unes exportent sur des marchés à créneaux, notamment celui des jouets, jeux et puzzles en bois. Il y a aussi celui des objets d'artisanat. Ces créneaux ne sont pas apparus à la suite de l'adoption par anticipation de normes de sécurité sévères. À certains égards, les normes canadiennes sont plus exigentes que les normes américaines, et les fabricants américains les appliquent. Elles ont évité des blessures et même des décès chez les enfants, mais elles n'ont conféré aucun avantage concurrentiel au Canada.

67. Porter cite le cas de deux de nos réglementations qui ont rendu des entreprises canadiennes plus compétitives. Le premier est celui des exigences en matières de réserves imposées à nos compagnies d'assurance-vie, dont on dit qu'elles leur ont conféré une solide réputation de stabilité financière, atout important pour d'éventuels titulaires de polices. Porter ne dit rien de leur effet sur la pénétration des marchés étrangers.

68. L'autre cas est celui des normes régissant les produits biopharmaceutiques. Elles comptent parmi les plus exigentes au monde, dit-on, et sont appliquées dans de nombreux pays. Porter laisse entendre qu'elles ont permis à Connaught Laboratories (Connaught BioSciences) d'augmenter ses ventes aux États-Unis[41].

69. Lorsqu'il a témoigné devant le Sous-comité, M. Peter Rideout, de l'Association canadienne de normalisation (ACS) a cité les normes sur le contreplaqué comme exemple de réglementation améiorant la compétitivité. Il a dit ce qui suit :

---

[39] M. Porter, *Le Canada à la croisée des chemins* (Ottawa: Conseil canadien des chefs d'entreprise et Approvisionnement et Services Canada, p. 245.

[40] Lorsqu'elle a témoigné devant le Sous-comité (le 2 juin 1992, p. 5), Mme Nancy Hughes Anthony, sous-ministre à Consommation et Affaires commerciales Canada, a également fait état de cette conclusion de Porter.

[41] Porter, *Le Canada à la croisée des chemins*, p. 251.

> Dans le Code national du bâtiment, qui est élaboré par le Conseil national de recherche, on renvoie à la norme de l'ACNOR pour ce qui est du contreplaqué. Cette norme est très exigeante. C'est pour cette raison que nous pouvons offrir un meilleur prix pour le contreplaqué canadien, au Japon et en Europe. Si le contreplaqué domine plus ou moins dans ce marché, c'est précisément en raison de sa qualité supérieure. Comme un peu tout le monde le sait, ce pourquoi les États-Unis tenaient tant à modifier leur norme, ce n'était pas tellement pour avoir accès au marché canadien, mais bien pour avoir la possibilité d'apposer les marques canadiennes sur leurs produits, afin de s'accaparer une plus grande partie des marchés européens et japonais. (16 juin 1992, p. 33)

70. Selon d'autres sources, les producteurs canadiens (agissant collectivement par l'intermédiaire du *Council of Forest Industries (COFI)*) se sont gagné ce que certains considèrent comme un bon marché européen du contreplaqué de qualité supérieure, que l'on emploie lorsque l'apparence compte. Certains producteurs canadiens de contreplaqué (travaillant de concert avec le COFI) ont également réussi à respecter la norme agricole japonaise. La part canadienne du marché japonais est très faible. Nos exportations totales de contreplaqué sur l'ensemble de la planète représentent environ 15 p. 100 de notre production.

71. La différence entre les contreplaqués canadien et américain tient à la taille des *noeuds* et aux défauts cachés. Les États-Unis tolèrent des noeuds plus gros et des défauts cachés plus importants. Cela tient en partie au type de bois qui entre dans la fabrication du contreplaqué américain.

72. Les deux pays diffèrent aussi sous le rapport du type de normes qu'ils ont appliqué. Les producteurs canadiens sont soumis depuis de nombreuses années à une norme prescriptive (qui détermine les produits et leurs procédés de fabrication) (la norme CSA 0151), tandis que les producteurs américains appliquent depuis dix ans une norme davantage axée sur le rendement. En 1988, le Canada a élaboré par consensus la norme CSA 0325, axée sur le rendement. Environ 65 p. 100 du contreplaqué extérieur (CDX) américain aurait été conforme à la norme CSA 0325 s'il avait été trié, mais comme ce n'était pas le cas, il a été considéré comme inférieur aux normes canadiennes du bâtiment, et pour cette raison, les constructeurs canadiens ne l'ont pas employé.

73. Les États-Unis ont alors reporté la réduction des tarifs sur tous les types de panneaux de lambrissage prévue à l'Accord de libre-échange de 1989 jusqu'à ce que le Canada trouve un moyen acceptable de permettre la présence dans le contreplaqué de noeuds plus grands (3 pouces) que la taille maximale autorisée dans la norme CSA 0325 (2 pouces). Le Canada a réagi en proposant de charger un comité binational d'entreprendre un programme de recherche et développement (R & D) afin de déterminer les conséquences qu'aurait sur le rendement le fait d'autoriser des noeuds plus grands, entre autres choses. À l'issue de ces recherches, le Canada a révisé la norme CSA 0325 de manière à permettre la présence de noeuds plus grands dans les panneaux, et les États-Unis ont appliqué une nouvelle norme d'application facultative, la norme PS292, considérée comme l'équivalent de la norme CSA 0325. Grâce à cette entente, tous les tarifs sur le commerce des panneaux de lambrissage entre les deux pays seront éliminés soit le 1er janvier 1993, soit au plus tard le 1er janvier 1998.

74. Cet épisode illustre la complexité des effets sur le commerce international des normes régissant les produits. Elles ont permis aux producteurs canadiens de vendre du contreplaqué de qualité supérieure dans les marchés à créneaux outre-mer. Dans le contexte nord-américain, cependant, elles ont été harmonisées, au prix de longs et pénibles efforts, et pourraient ne plus constituer une entrave au commerce.

75. Les exemples cités par Porter et d'autres suffisent à peine à étayer sa théorie, qui comporte d'ailleurs plusieurs lacunes sur le plan de la logique. Elle n'est valable que si les organismes de réglementation prévoient correctement les normes réglementaires qui seront ultérieurement adoptées à l'échelle internationale. Porter admet que lorsqu'il s'agit des normes de qualité et de rendement, les autorités sont susceptibles d'être devancées par le marché. En effet,

> Habituellement, les clients raffinés exigent avant les gouvernements que les produits soient plus sécuritaires, plus propres et moins bruyants[42].

76. Les deux pays qui ont les normes réglementaires les plus sévères, l'Allemagne et le Japon, ont également les clients les plus exigeants. S'ils ont des normes aussi élevées, c'est peut- être moins pour dominer le marché que pour satisfaire à ses exigences.

77. Pour que cette théorie se vérifie, il faut aussi que la capacité de respecter les normes réglementaires soit un apanage exclusif. Sinon, le fait d'être les premières à se conformer aux normes ne confère aux entreprises du pays en tête de peloton aucun avantage sur celles des pays retardataires, qui peuvent facilement copier leurs produits.

78. La théorie de Porter oblige par ailleurs à se demander pourquoi il faut forcer les entreprises à améliorer leurs produits et à user de procédés de fabrication plus efficients en les soumettant à une réglementation si cela est en soi rentable. Les faits observés jusqu'à maintenant montrent que si le respect des normes environnementales (surtout celles qui font appel à la dépollution «en amont» plutôt qu'«en aval») comporte certaines compensations, ce type de réglementation a généralement pour effet net de réduire les profits.

79. Cette théorie pèche aussi à un autre égard, à savoir que l'imposition stratégique de normes réglementaires est propice à l'abus. On a beaucoup écrit, aux États-Unis, sur l'utilisation des règlements relatifs à la santé, à la sécurité et à la protection de l'environnement comme moyen de bloquer des compétiteurs marginaux ou éventuels[43]. Cette approche procure effectivement des avantages sur tous ces plans, mais au lieu de rendre les procédés de production plus efficients, comme Porter le prédit, elle peut avoir pour effet d'affaiblir la concurrence. Appliqué à l'échelle internationale, ce phénomène nous fait courir le risque très réel que des normes réglementaires qui ne seraient pas justifiées sur les plans de la protection de l'environnement ou de la santé et de la sécurité soient quand même adoptées et servent à limiter la concurrence en général et celle des pays moins développés en particulier. Le différend relatif au contreplaqué qui a opposé le Canada et les États-Unis montre bien que les normes de qualité régissant les produits peuvent servir à entraver le commerce.

80. En dépit de ses faiblesses, la théorie de Porter permet de tirer certaines conclusions éclairées sur la forme que nous devrions donner à la réglementation pour qu'elle favorise un tant soit peu la compétitivité. Comme nous l'écrivions plus haut, les normes de qualité, de sécurité et de protection de l'environnement devraient être axées sur les résultats et ne pas prescrire les moyens à employer pour y arriver. De façon générale, à défaut d'être d'avant-garde, les normes réglementaires nationales devraient au moins ne pas être anachroniques (comme c'est le cas, par exemple, des règlements de direction et de contrôle qui imposent l'emploi de techniques dépassées). Les normes devraient être appliquées avec diligence, efficience et cohérence. Une application lente ou hésitante retarde l'innovation. Le processus de réglementation canadien est déjà lent, en tous cas dans certains domaines, par rapport à la moyenne internationale. (1991a, p. 251) Il sera très difficile dorénavant de concilier la nécessité d'appliquer rapidement les normes, d'une part, et celle, presque incontournable maintenant, de «consulter les parties visées».

---

42 M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990).

43 Voir, par exemple, Thomas, op. cit., et les ouvrages qu'il cite.

J. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

81. Il est préférable de définir la compétitivité d'un pays en termes de niveaux de productivité et de taux de croissance. La réglementation peut aussi bien accroître la compétivité que la réduire.

82. On a confondu les effets sur la productivité des règlements relatifs à la santé, à la sécurité, à la qualité des produits et à la protection de l'environnement avec ceux de règlements dont les avantages excèdent largement le coût global, d'une part, et ceux d'autres règlements qui ne confèrent presque aucun avantage, d'autre part. En outre, le jeu est faussé par des cas patents de réglementation abusive et de mécanismes de réglementation boiteux. Il y a aussi les cas de règlements à caractère social qui servent avant tout à réduire la concurrence. Jusqu'à maintenant, ces facteurs ont relativement peu ralenti la croissance de la productivité globale des économies nationales, mais avec la multiplication des règlements de protection de l'environnement, la réglementation abusive et mal conçue pourrait alourdir considérablement le déficit à ce chapitre.

83. Si l'évaluation des projets de réglementation comportait plus souvent une analyse de leur rentabilité, la réglementation abusive serait plus rare. L'analyse de rentabilité n'est certes pas une panacée, mais elle peut contribuer à discipliner le processus d'élaboration des règlements en faisant constater à ceux qui les proposent l'importance et l'incidence des coûts d'observation et en les obligeant à décrire et à quantifier avec plus de précision la nature et l'ampleur des avantages qu'ils espèrent en tirer.

Le Comité recommande par conséquent :

3.1 Que l'on établisse les coûts et avantages estimatifs globaux des projets de réglementation importants.

84. Les témoignages donnent à penser que l'on peut améliorer considérablement la conception de notre système de réglementation en recourant moins aux mesures de direction et de contrôle. Il suffit pour cela de prescrire des objectifs de rendement et de laisser aux parties concernées le soin de trouver les moyens les plus économiques de les atteindre.

Le Comité recommande par conséquent :

3.2 Que lorsque c'est possible, les règlements prévoient un résultat fonctionnel ou des objectifs de rendement, plutôt que de prescrire dans les détails la façon de les observer.

85. Bien que ce ne soit pas toujours le cas, la réglementation à caractère économique est de plus en plus considérée comme contraire à la concurrence et ennemie de la productivité. Compte tenu de la fréquence avec laquelle on y a recouru par le passé, il n'est pas impossible qu'elle ait eu dans certains pays un effet assez marqué sur la productivité et le taux de croissance économique. On commence seulement à mesurer les avantages de la déréglementation des prix et de l'élimination des règlements d'entrée, mais dans certains pays, ils semblent avoir été considérables dans divers secteurs.

86. Il y a de nombreuses raisons de continuer à déréglementer les prix et à abroger les règlements d'entrée dans les industries où la concurrence est possible. Une concurrence même imparfaite peut être préférable à la réglementation. La concurrence déloyale peut être limitée par les lois sur la concurrence. Dans les secteurs qui constituent de véritables monopoles naturels, les techniques de réglementation peuvent être conçues de manière à encourager l'innovation et l'efficience.

CHAPITRE 4

Évaluation du processus de réglementation fédérale et changements proposés

A. INTRODUCTION

1. Le présent chapitre consiste en une évaluation des initiatives prises par le gouvernement Mulroney pour améliorer le processus de réglementation fédérale. Voici comment il se présente. La section B fait une évaluation des exigences en matière de préavis et de consultation, la section C décrit les faiblesses du système de réglementation actuel sous le rapport du calcul du coût des mesures proposées, la section D porte sur l'analyse économique nécessaire à l'élaboration des règlements, la section E fait une évaluation du principe de l'examen périodique de la réglementation, et la section F traite de la valeur du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) et du travail de la Direction générale des affaires réglementaires.

B. ÉVALUATION DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE PRÉAVIS ET DE CONSULTATION

1. Préavis

2. Les *Projets de réglementation fédérale* publiés chaque année ne constituent nullement un plan en tant qu'ensemble coordonné et cohérent de mesures que le gouvernement fédéral se propose de prendre. Il s'agit simplement d'une compilation de listes d'initiatives réglementaires que les ministères pourraient tenter de faire adopter au cours de l'année.

3. Ce recueil a une autre faiblesse digne de mention. Un projet de règlement, même s'il n'est pas absolument nécessaire en raison d'une urgence ou d'un événement imprévu, peut être soumis au Comité spécial du Conseil sans paraître dans les *Projets*. En fait, on estime que 40 p. 100 seulement des règlements pris en 1991 avaient déjà figuré dans une édition des *Projets de réglementation fédérale*. Aux États-Unis, le fait de ne pas faire inscrire un projet de règlement d'abord dans le programme de réglementation (*Regulatory Agenda*), puis dans le plan de réglementation annuel (*Regulatory Plan*) entraîne presque à coup sûr son rejet par le Bureau de la gestion et des budgets (*Office of Management and Budget*), lequel a pour mandat, aux termes de la Directive de l'exécutif n° 12291 de 1981, d'examiner les projets de règlement.

2. Processus de consultation

4. On semble s'entendre sur le fait que l'obligation de consulter les parties concernées, adoptée en 1986, a eu un effet positif considérable sur la qualité et la fréquence des consultations relatives aux projets de règlement. Ces consultations prolongent l'élaboration des nouveaux

règlements et en font monter le coût, mais la plupart des fonctionnaires de la Direction générale sont convaincus qu'elles leur permettent de «réglementer à meilleur escient». Ceux des ministères à l'origine des règlements signalent toutefois qu'il leur serait plus facile de faire en sorte que leurs consultations soient conformes à la politique du gouvernement quant à la forme et à la portée s'ils avaient des directives du Conseil du Trésor.

5. Une très forte proportion de nos témoins ont indiqué que tous les groupes visés par les mesures réglementaires devraient pouvoir participer à leur élaboration et à leur application, ce qui n'est pas toujours le cas à l'heure actuelle. Beaucoup d'entre eux nous ont dit que la consultation manque de constance, qu'elle est tantôt sérieuse, tantôt superficielle, pour ne pas dire inexistante. L'Association des consommateurs du Canada a suggéré d'obliger chaque ministère à adopter un «modèle de consultation publique» conçu pour faciliter la participation de toutes les parties visées au processus réglementaire. D'autres témoins ont fait des suggestions similaires. À notre avis, cette idée est très valable et il serait utile que le Conseil du Trésor fasse connaître son avis sur le sujet. Par exemple, une politique énonçant un certain nombre de méthodes bien adaptées au cas où la consultation s'impose fournirait aux ministères une norme traduisant la politique du gouvernement et indiquerait aux parties visées ce qui constitue une forme de consultation raisonnable, compte tenu des règlements proposés. De plus, certains ministères ont fait preuve de créativité et ont mis au point, dans le cadre du système actuel, une procédure qui semble bien fonctionner. D'autres ministères pourraient mettre leur expérience à profit.

6. Des témoins ont par ailleurs déploré le fait que fréquemment, les responsables de la réglementation ne donnent pas suite aux suggestions des parties visées et ne disent pas pourquoi. Un REIR peut donner l'impression que presque toutes les parties importantes ont été consultées et qu'elles sont toutes «d'accord», alors qu'en fait, il se peut que ce ne soit pas le cas ou que l'on ait «maquillé» une forte dissidence. Notre propos n'est pas d'affirmer que le ministère aurait dû modifier ses règlements en fonction des opinions dissidentes, mais simplement qu'il aurait dû les énoncer ainsi que ses raisons de ne pas y donner suite.

7. Enfin, les règlements peuvent subir de nombreux amendements en cours d'élaboration. Il y aurait donc lieu de prévoir dans le cas de chaque règlement un code permettant de l'identifier tout au long du processus afin d'aider les parties intéressées à en suivre l'évolution du début à la fin.

Nous recommandons par conséquent ce qui suit :

4.1 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit tenu d'élaborer des méthodes normalisées de consultation adaptées aux types et à l'échelle d'application des règlements. Ces normes feront office de «lignes directrices» pour les ministères.

4.2 Que l'on exige que tous les projets de réglementation d'importance moyenne ou majeure aient au moins figuré dans les *Projets de réglementation fédérale* de l'année précédente pour pouvoir être soumis au Comité spécial du Conseil.

4.3 Que les ministères soient tenus de publier dans le REIR un résumé des avis reçus à l'étape de la consultation et des raisons pour lesquelles ils les ont retenus ou rejetés.

4.4 Que l'on apporte les changements suivants aux *Projets de réglementation fédérale* :

- **Les ministères et organismes doivent faire une classification préliminaire de l'envergure de leurs projets de réglementation selon leur importance en termes de coûts estimatifs pour la société, soit faible/technique, moyenne ou majeure.**
- **Les ministères ou organismes doivent indiquer le mode de consultation qu'ils comptent employer (voir 4.1 ci-haut).**

- **Assigner à chaque projet de réglementation un numéro d'identification devant servir tout au long du processus d'élaboration (soit dans le calcul du coût estimatif des règlements, qui devrait être publié en même temps que le *Budget des dépenses*, comme nous le proposons ci-après, et lorsque le projet de règlement et le REIR sont publiés dans la *Gazette du Canada,* Partie I).**

C. CALCUL DU COÛT DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS

1. Inefficience du système actuel

8. En dépit des exigences relatives au REIR, le Cabinet fédéral ne dispose d'aucune estimation des coûts annuel et cumulatif que les règlements imposent à l'économie canadienne. Un budget de réglementation serait la solution idéale[1], mais une méthode beaucoup moins ambitieuse permettrait quand même de mieux calculer les coûts de chaque nouvelle initiative et d'en garder le compte exact, de manière à permettre au Cabinet d'avoir une bonne idée du poids économique de la réglementation[2].

9. Envisagé sous l'angle de l'efficience avec laquelle il permet d'affecter les ressources et de la responsabilité politique des décideurs, l'actuel processus de réglementation comporte un certain nombre de failles fondamentales. Premièrement, il n'est soumis à aucune forme de «supervision» indépendante. Deuxièmement, le Comité spécial du Conseil, qui prend chaque année des centaines de règlements, et ses conseillers, qui sont des fonctionnaires, ne savent presque rien de ce qu'il faut savoir pour affecter judicieusement les maigres ressources que la société peut consacrer aux règlements actuels et nouveaux[3]. Troisièmement, le programme de réglementation du gouvernement fédéral ne fait pas l'objet d'une coordination ou d'un contrôle centralisés; chaque ministère ou organisme établit ses *propres* priorités. Comme nous l'écrivions plus haut, les *Projets de réglementation fédérale* ne constituent nullement un plan d'action. De plus, même comme système de «première alerte» annonçant les nouveaux règlements, ils ne sont pas parfaits, loin de là, même lorsqu'il n'y a pas d'imprévu et d'urgence inopinée. Quatrièmement, le processus actuel est inefficient dans la mesure où l'on ne peut atteindre les objectifs de la réglementation sans y affecter plus de ressources qu'il n'est nécessaire (surtout sous forme de frais d'observation imposés au secteur privé), et il est d'autant plus inefficient que les ressources sont limitées. Nos règlements pourraient nous procurer les mêmes avantages — même s'ils ne sont pas actuellement mesurés — tout en étant moins onéreux.

10. Le processus réglementaire actuel entraîne l'inefficience pour plusieurs raisons. Premièrement, les décideurs ne sont pas tenus de choisir parmi des règlements concurrents celui qui est le plus indiqué, compte tenu du budget disponible, comme ils doivent le faire dans la préparation

---

1 Voir l'excellent exposé sur le sujet dans John F. Morrall III, *Controlling Regulatory Costs : The Use of Regulatory Budgeting, Regulatory Management and Reform Series, Public management Occasional Papers*, n° 2 (OCDE, 1992).

2 Si la réglementation du gouvernement du Canada coûte dix fois moins cher que celle des États-Unis, son coût annuel est de 50 milliards de dollars. (Voir le témoignage de Thomas D. Hopkins devant le Sous-comité, le 15 septembre 1992, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 15).

3 Litan et Nordhaus soulignent que «Du point de vue économique, les règlements du gouvernement fédéral sont comparables à ses programmes de dépenses. Dans les deux cas, il doit affecter des ressources à des objectifs que le pays dans son ensemble juge importants. La seule différence est que dans le cas des dépenses, le gouvernement perçoit d'abord les ressources dont il a besoin sous forme d'impôts et de taxes pour ensuite les dépenser directement. Dans le cas des règlements, il ordonne aux particuliers et aux entreprises du secteur privé de faire eux- mêmes les dépenses nécessaires; c'est en quelque sorte un programme de dépenses à budget équilibré. Ce tableau économique de la situation met rapidement en évidence la nécessité d'établir un processus centralisé de coordination de la réglementation qui fasse pendant à celui auquel les programmes de dépenses sont soumis . . . et de faire un *examen systématique et continuel* des objectifs nationaux concurrents visés par la réglementation.» Voir Robert E. Litan et William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven, Yale University Press, 1983), p. 4.

du budget des dépenses traditionnel. Chaque ministère ou organisme réglemente de façon cloisonnée, par étapes et, dans la plupart des cas, sans égard aux initiatives, réglementaires ou non, des autres ministères ou organismes. Cet état de choses est largement attribuable à la spécialisation et à la division du travail, inévitables dans un organisme aussi gigantesque que le gouvernement fédéral. Deuxièmement — et presque paradoxalement —, les organismes de réglementation créent souvent des déséconomies externes importantes parce que, abstraction faite des frais d'administration, l'observation de leurs règlements n'entraîne pas de ponction dans leurs ressources, ni même dans celles de leur ministère, ces frais incombant plutôt aux entreprises, aux particuliers et aux autres intervenants du secteur privé. Ainsi, «à défaut d'un mécanisme les obligeant à internaliser ces déséconomies, les organismes de réglementation prendront des initiatives dont les résultats ne vaudront pas ce qu'ils coûteront au secteur privé»[4].

11. La troisième cause d'inefficience tient au fait que les organismes de réglementation ne sont pas tenus — en pratique — de n'intervenir que lorsque, et dans la mesure où, les avantages de leurs initiatives pour la société en excèdent le coût. Ils ne sont même pas tenus — en pratique — de choisir le mode de réglementation le plus rentable — et encore moins l'instrument directeur le plus rentable.

12. Quatrièmement, dans la plupart des cas, les ministères et organismes trouvent contraignant d'adopter des modes d'intervention plus efficients ou rentables. L'une des raisons évidentes à cela est que les lois confèrent aux ministres ou au Cabinet, ou aux deux, le pouvoir de créer divers types de législation déléguée (règlements). Pour percevoir un impôt, créer une dépense fiscale ou verser une subvention, il faut l'autorisation du ministre des Finances, du Cabinet et, enfin, du Parlement. Les règlements constituent donc un moyen d'action plus souple parce qu'ils sont encore considérés aujourd'hui comme de simples moyens «techniques» d'exécuter les lois, alors qu'une levée d'impôts ou une augmentation des dépenses plongent presque invariablement les ministres dans un débat sur les principes en cause.

13. Pour que la réglementation s'accompagne d'une affectation plus efficiente des ressources, le gouvernement doit répondre dans l'ordre aux questions suivantes : a) doit-on ou non réglementer (ou, plus généralement, intervenir), b) comment doit-on procéder (ou, plus généralement, quel instrument directeur doit-on employer) et c) avec quelle rigueur doit-on intervenir? Litan et Nordhaus expliquent que

> Pour atteindre à l'efficience, l'on doit à chaque étape comparer les avantages globaux et les coûts. Il s'ensuit que l'on ne doit réglementer que quand les avantages globaux excèdent les coûts totaux. Il faut donc retenir uniquement les règlements qui comportent l'avantage net le plus grand. De plus, l'on ne doit donner plus de rigueur à un règlement que si cela comporte des avantages cumulatifs supérieurs aux coûts cumulatifs[5].

14. Pour optimiser l'affectation des faibles ressources que notre société affecte à la réglementation, le gouvernement fédéral doit

- déterminer dans quelle mesure globale il doit réglementer (en tenant compte, par exemple, des coûts sociaux de chaque forme d'intervention) au cours d'une période donnée, disons au cours d'une année,

- établir des priorités de réglementation applicables à l'ensemble de ses nombreux ministères et organismes,

---

4 Litan et Nordhaus (1983), p. 89.

5 *Ibid*, p. 90.

- établir les critères que tous les nouveaux règlements doivent respecter, notamment celui voulant que leurs avantages globaux excèdent leur coût total pour la société ($A \geq C$),
- mettre en oeuvre une procédure d'évaluation et de modification des règlements existants.

2. Calcul et compte rendu des coûts

15. Les ministres doivent réaliser que les sommes que la société affecte aux nouveaux règlements ou aux lois réglementaires ont des effets micro-économiques semblables à ceux des dépenses budgétaires. Ils ont aussi les mêmes effets macro-économiques (production, emploi, évolution des prix). Le gouvernement fédéral fait surtout dévier des ressources privées vers des fins publiques de trois façons : a) en levant des impôts et des taxes, b) en empruntant et c) en prenant des réglements obligeant les entreprises et les particuliers du secteur privé à débourser de l'argent. Selon le *General Accounting Office* des États-Unis[6], l'impact économique des coûts de la réglementation serait davantage assimilable à celui des taxes d'accise ou des frais aux usagers qu'à celui de l'impôt sur le revenu, mais il serait lui aussi très important. Donc, pour pouvoir tenir compte des effets micro-économiques et macro-économiques des quelque 800 nouveaux règlements qu'ils prennent chaque année, les ministres doivent connaître non seulement le coût de chacun (grâce au REIR), mais aussi la somme de leurs dépenses réglementaires globales.

16. Le gouvernement fédéral pourrait éliminer certaines des faiblesses mises en lumière dans l'analyse qui précède en exigeant la publication du coût de chaque règlement et du coût cumulatif de l'ensemble de la réglementation et en s'efforçant ensuite de contrôler ce dernier. Idéalement, il adopterait un budget de réglementation, mais il pourrait dans un premier temps prendre les mesures beaucoup plus simples qui suivent.

- Avant chaque année financière, la Direction générale des affaires réglementaires dresserait, au nom du Cabinet, la liste des principaux projets de réglementation dont chaque ministère ou organisme prévoirait demander l'adoption au Cabinet au cours de l'année. Presque tous auraient déjà figuré dans des éditions antérieures des *Projets de réglementation fédérale*.

- Les «coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale» (CAERF) seraient déposés à la Chambre des communes en même temps que le *Budget des dépenses*.

- Les CAERF seraient soumis à l'examen du Comité permanent des finances de la Chambre des communes qui, dans son rapport à la Chambre, informerait le Cabinet de leur ampleur et de leur croissance approximatives.

17. En procédant ainsi, le Cabinet se ferait très doucement à l'idée qu'il doit commencer à tenir compte du coût social de la nouvelle réglementation, tout comme il songe à celui de ses dépenses traditionnelles et des impôts et taxes. Les CAERF seraient en fait le compte global des coûts sociaux estimatifs des nouveaux règlements (a) adoptés au cours des quelques années précédentes et (b) prévus pour l'année suivante, compte tenu des principaux projets de réglementation proposés. Ils pourraient être ventilés par année, par ministère ou organisme, selon les frais d'administration occasionnés au gouvernement. Quant à eux, les coûts d'observation du secteur privé pourraient être répartis entre les grands secteurs industriels.

---

6 U.S. General Accounting Office, 1992.

18. Ces statistiques seraient au début de simples «renseignements de base» que le Président du Conseil du Trésor fournirait aux ministres, au Parlement et au public et s'inscriraient dans le cadre plus large dont tous seraient incités à tenir compte dans l'élaboration des nouveaux règlements. Nous pourrions peut-être passer de l'approche du «compte global» à celle que nous décrivons ci-après en quelques années seulement.

19. L'étape suivante vers l'élaboration d'une réglementation permettant d'améliorer l'efficience économique consisterait en ce qui suit :

- Le Cabinet ou l'un de ses comités examinerait soigneusement les CAERF afin, d'une part, d'établir le plafond des coûts que la société est en mesure d'assumer[7] (exprimés en valeur actuelle, en valeur annualisée ou autrement) et, d'autre part, d'indiquer quels règlements il recommande au Parlement de prendre. On pourrait appeler ce budget «budget des projets de réglementation» (BPR).

- Après avoir été déposé en même temps que le *Budget des dépenses*, le BPR serait soumis à l'examen du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, qui tiendrait des audiences au sujet des principales mesures recommandées et des ressources totales à y consacrer et rédigerait un rapport contenant ses recommandations.

- Avant l'examen du rapport du comité par la Chambre, le ministre responsable des Affaires réglementaires (actuellement le Président du Conseil du Trésor) consulterait ses collègues au sujet de modifications possibles au BPR.

- La Chambre des communes serait invitée à se prononcer par vote sur le BPR, lequel lui serait soumis par le ministre compétent après réception du rapport du Comité permanent des finances.

- Après l'adoption du BPR, aucun ministère ou organisme ne pourrait plus soumettre au CSC un projet de réglementation majeur ne figurant pas dans le BPR[8].

- Par la suite, le vérificateur général procéderait à une vérification des coûts estimatifs des principaux règlements et ferait rapport à la Chambre des écarts décelés entre les coûts figurant au BPR et les coûts réels. Si cette méthode était adoptée, le Canada contrôlerait beaucoup mieux le coût total de sa réglementation et pourrait affecter plus judicieusement les ressources qu'il y consacre.

Le Comité recommande la procédure suivante pour le calcul du coût des règlements :

4.5 Que le Président du Conseil du Trésor soit tenu de faire chaque année une compilation des «coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale (CAERF) et la dépose à la Chambre en même temps que le *Budget des dépenses*. Cela obligerait les

---

7 Litan et Nordhaus (1983, p. 150) affirment que «Sur le plan notionnel, il est simple de définir les coûts de la réglementation : il s'agit des coûts *marginaux* de son observation pour l'économie. Certains d'entre eux sont faciles à délimiter; en effet, lorsqu'une entreprise de services publics doit munir une usine existante d'un épurateur, il est assez simple d'estimer le coût de l'opération. Par contre, dans un cadre dynamique, les choses sont moins claires. Il peut être difficile de prévoir comment la technologie et, par conséquent, les coûts d'observation évolueront avec le temps.» Par ailleurs, «Un autre problème méthodologique consiste à savoir si le budget devrait couvrir non seulement le coût des ressources et les frais improductifs, mais aussi les paiements de transfert. . . Il faut aussi tenir compte d'un troisième élément dans la définition des coûts, à savoir si les coûts mesurés figurant dans le budget consistent uniquement en coûts «directs» ou s'ils tiennent aussi compte des coûts «indirects»» (p. 151)

8 Litan et Nordhaus (1983, pages 149-150) soulignent que «Les difficultés que pose la conception de sanctions efficaces à l'égard de la non-observation des règlements tiennent surtout au caractère curieusement pécuniaire des dépenses privées exigées, lesquelles sont uniquement exprimées en dollars et ne figurent jamais dans le solde bancaire de l'organisme (ou de qui que ce soit). D'où l'absence totale de moyens précis de mesurer les coûts et d'empêcher systématiquement l'organisme d'épuiser les crédits affectés à la réglementation.»

ministères et organismes à soumettre à la Direction générale des affaires réglementaires les données suivantes : a) les coûts et avantages estimatifs de chaque projet de réglementation important qu'il prévoirait prendre au cours de l'année financière suivante (ou des deux années suivant celle-ci); b) le nombre de projets de réglementation d'importance «moyenne» prévus pour l'année financière suivante et, c) à l'égard des projets importants, les coûts et avantages estimatifs exprimés en frais d'administration du gouvernement et en frais d'observation du secteur privé, ces derniers étant ventilés par grand secteur industriel.

20. Les CAERF comporteraient une version à jour et enrichie des renseignements publiés dans les *Projets de réglementation fédérale* annuels. Ils situeraient les coûts et avantages de chaque projet de réglementation important dans le contexte voulu. Certains projets pourraient même comporter un résumé de la définition du problème visé et un sommaire des solutions de rechange envisagées.

D. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE FÉDÉRALE

1. Le projet de règlement doit-il satisfaire au test A $\geq$ C?

21. L'un des principes de la réglementation, qu'on retrouve à la fois dans la *Politique de réglementation* adoptée en février 1992 et dans le *Code du citoyen de l'équité en matière de réglementation* en vigueur depuis 1986, c'est que l'État veille à ce que les bénéfices découlant de la réglementation soient supérieurs aux coûts que celle-ci entraîne. Le *Guide de rédaction du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* précise par ailleurs que les avantages d'un règlement doivent être supérieurs à son prix de revient mais que le règlement doit être formulé de manière à maximiser les gains par rapport aux coûts. Autrement dit, les avantages de l'action réglementaire retenue doivent être supérieurs à ceux de toute autre action réglementaire ou non[9].

22. Ces déclarations fournissent en théorie un critère bien établi (A $\geq$ C) pour évaluer le rendement des pouvoirs publics quant aux nouveaux règlements. En pratique cependant, ces déclarations sont restées lettre morte, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, les ministères ne sont obligés de préparer une analyse de rentabilité que pour les projets de règlement importants quoique la définition du mot clé «importants» demeure vague. Ensuite, il est courant que les nouveaux règlements prennent effet sans qu'il y ait eu une estimation de la rentabilité économique ni même une mesure des quantités, par exemple le nombre des morts prématurées qui ont été évitées, même si le REIR l'exige. En outre, exception faite du ministère des Transports, aucun ministère ni organisme fédéral ne mesure la valeur économique des vies sauvées (morts prématurées qui ont été évitées) lorsqu'il s'agit d'un nouveau règlement touchant la santé ou la sécurité. Le mieux qu'ils puissent donc faire dans un résumé est de préparer une analyse de rentabilité. Enfin, ni les Affaires réglementaires et la Privatisation (au BPAR), ni son successeur, la Division des affaires réglementaires (au Secrétariat du Conseil du Trésor) ne s'efforcent de déterminer a) si un nouveau règlement est majeur ou mineur et b) le nombre de règlements majeurs pour lesquels une véritable analyse de rentabilité est effectuée. Les ministres ignorent donc si le critère A $\geq$ C est respecté, même pour les nouveaux règlements majeurs.

2. Valeur économique des morts prématurées évitées

23. De nombreux règlements visent à prévenir des morts prématurées. Sans définir la valeur économique de la vie, on ne peut analyser la rentabilité d'un projet de règlement dont l'objectif premier est d'éviter des morts prématurées. Pourtant, seul le ministère des Transports utilise un

---

[9] Secrétariat du Conseil du Trésor, Direction générale des affaires réglementaires, *Guide de rédaction du REIR*, Ottawa, juin 1992, p. 22.

chiffre précis pour définir la valeur économique de la vie. D'autres ministères font une analyse de rentabilité quelconque qui évite de chiffrer en argent la vie humaine, car cette question est très délicate sur le plan politique. Un examen de la réglementation fédérale révèle que les règlements en matière de santé et sécurité donnent à la vie une valeur qui varie énormément d'un règlement à l'autre.

24. Le *Economic Report of the President* de février 1992 publie, à la page 190, un graphique qui illustre les coûts encourus pour éviter des morts prématurées aux termes de chaque règlement fédéral américain en matière de santé et sécurité de 1967 à 1991. Entre 1967 et 1987, le coût pour chaque mort évitée était d'un million de dollars ou moins pour près de la moitié des nouveaux règlements et ne dépassait en aucun cas 100 millions de dollars. Par contre, entre 1987 et 1991, ce coût demeurait en dessous d'un million de dollars pour très peu de règlements nouveaux. Pour la plupart de ceux-ci, ce coût se situait en effet entre 5 et 100 millions de dollars. En revanche, pour sept nouveaux règlements, le coût dépassait les 100 millions de dollars et pour quatre nouveaux règlements, il dépassait même 10 000 millions de dollars!

25. Certes, personne ne peut chiffrer avec exactitude la valeur économique de la vie humaine, mais il est évident que davantage de morts prématurées pourraient être évitées pour le même coût total à la nation si le Cabinet rejetait les nouveaux règlements dont le coût par mort prématurée est énorme et en adoptait d'autres qui sont beaucoup plus rentables (coût moindre par mort évitée). Aux États-Unis, les intervenants considèrent qu'il est très utile de connaître le coût par mort évitée que représentent pour la société des projets de règlement touchant la santé, la sécurité et l'environnement. Le REIR canadien ne fournit que très rarement de tels renseignements. La règle devrait être qu'ils y figurent.

3. Des analyses de qualité élevée

26. Il est facile pour les services publics de faire des économies de bouts de chandelles quand ils décident de leurs dépenses relativement aux bases de données nécessaires et aux évaluations des répercussions pour des projets de règlement. Pour la plupart des fonctionnaires, et surtout pour les dirigeants politiques, un million de dollars afin d'évaluer le fondement scientifique d'une intervention publique possible en vue de résoudre un problème de santé, de sécurité ou d'environnement semble être une somme d'argent très importante. Mais ne pas dépenser cette somme pourrait entraîner l'adoption hâtive d'un règlement et laisser bien des regrets.

27. Le ministère de l'Environnement indique que l'évaluation économique a coûté environ 400 000 dollars pour chacun des trois ensembles de règlements majeurs au cours des deux ou trois dernières années. Ce chiffre exclut le coût des données et de l'analyse fournies dans le cadre de l'évaluation scientifique portant sur la nature et la portée du problème environnemental que chaque projet de règlement cherchait à résoudre. Il semble que «l'analyse scientifique» ait coûté bien moins que l'analyse économique. Cependant, dans le cas des règlements régissant les fabriques de pâtes et papiers, le coût social a été estimé à 4,1 milliards de dollars actuels. On aurait pu justifier de dépenser un million de dollars de plus pour obtenir davantage de données et d'analyses de meilleure qualité si cela avait permis de réduire le coût total de seulement une fraction d'un pour cent. Puisqu'aucune estimation des bénéfices n'a été préparée ni physiques ni économiques, il est difficile de prétendre que, si l'on avait doublé ou triplé les dépenses consacrées aux analyses, cet argent n'aurait pas été employé à bon escient. Il faut souligner qu'il est souvent délicat de dépenser un million de dollars pour une analyse quand on décide ensuite d'abandonner le projet de règlement. Pourtant s'il n'y avait pas eu d'analyse, on aurait peut-être décidé d'adopter un règlement tout à fait inefficace.

28. Le gouvernement fédéral doit donner aux ministères davantage de moyens pour effectuer des analyses de politique et d'économie de grande qualité. Il serait peut-être souhaitable que les ministères créent un organe centralisé qui serait chargé d'effectuer les analyses et les résumés, surtout

l'analyse de rentabilité, plutôt que de confier ces travaux de façon décentralisée aux fonctionnaires chargés des programmes. Autrement dit, il s'agirait d'embaucher ou de transférer dans un service centralisé des gens déjà compétents au lieu d'essayer de former à ces tâches les responsables de programmes. Les petits ministères pourraient quant à eux faire exécuter leur analyse de rentabilité par un service centralisé, par des conseils de l'extérieur ou par le Bureau des conseillers en gestion.

29. Enfin, si l'on veut améliorer les décisions dans la filière réglementaire, il faut renforcer le personnel de la DAR en embauchant au moins cinq ou six autres analystes de politique ou économistes possédant la formation et l'expérience nécessaire pour exécuter des évaluations économiques des programmes publics. Ces personnes seraient en quelque sorte les filtres du CCN et augmenteraient la crédibilité du REIR transmis au CCN.

30. Il ne suffit pas cependant d'ajouter davantage de personnes compétentes. Le Cabinet, en la personne du président du Conseil du Trésor, doit s'attacher concrètement à augmenter l'efficacité des nouveaux règlements sur le plan des ressources, des techniques et de la dynamique.

4. Rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale

31. Un rapport de ce genre vise essentiellement a) à accroître la connaissance de la réglementation fédérale, à la tenir à jour et à en faciliter l'accès; b) à susciter davantage de travaux analytiques sur les règlements qui sont l'un des moyens de gouverner les plus importants et à mieux faire connaître ces travaux; c) à informer les ministres, les fonctionnaires, le Parlement, la presse et la population et d) à aider les assemblées législatives et surtout la population à rendre les ministres responsables des mesures qu'ils prennent en matière de réglementation.

32. Il existe déjà certaines formes de rapport annuel de ce genre, par exemple le rapport sur l'état des forêts canadiennes et le rapport sur l'état de notre environnement. Depuis le milieu des années 80, le gouvernement fédéral américain publie une déclaration annuelle sur son programme réglementaire, intitulée *Regulatory Program of the United States Government*.

33. **L'annexe IV** expose ce que pourrait contenir un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale.

5. Dans le but d'éclaircir la politique de réglementation fédérale, nous recommandons ce qui suit :

4.6 Dans le cas de projets de règlements majeurs dont le coût estimatif dépasse les avantages mesurés, les ministères devraient être tenus de résumer dans le REIR les raisons pour lesquelles le projet de règlement devrait malgré tout être adopté.

4.7 Le président du Conseil du Trésor devrait être tenu de préparer et de publier un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale, en vue de mieux faire connaître à la population l'accroissement, la portée et le coût des règlements fédéraux. Ce rapport examinerait également les politiques et l'expérience d'autres pays, notamment ceux auxquels les entreprises canadiennes font concurrence et où elles exportent leurs produits.

E. APPRÉCIATION DE L'ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

34. Ainsi qu'il est noté au chapitre 2, la première mesure visant à améliorer la filière réglementaire fédérale a eu lieu en septembre 1977 : le Conseil du Trésor a alors adopté une politique qui exigeait que tous les programmes fédéraux — y compris les programmes de réglementation — soient évalués tous les trois à cinq ans. Le Bureau du Contrôleur général (BCG) a été chargé d'appliquer cette politique peu après la création de l'organisme en 1978.

35. Cette responsabilité est cependant très limitée. Elle consiste à élaborer et appliquer un cadre de politique, à fournir une aide technique, à prier les ministères de fixer des délais, à évaluer des études et à surveiller les activités des ministères — mais l'administrateur général demeure toutefois pratiquement responsable de toute la filière, c'est-à-dire que l'administrateur général est le propriétaire de l'évaluation et de sa réalisation. Le *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* de 1981 précise trois objectifs : «fournir . . . des renseignements dignes de foi, . . . et objectifs, dans des délais raisonnables, afin de faciliter l'affectation des ressources, l'amélioration du programme et l'imputabilité.»

36. Le Contrôleur général a récemment déclaré devant le comité sénatorial permanent des finances que l'évaluation de programme est une fonction ministérielle à l'intention de l'équipe de gestion du ministère. C'est un système au service de la direction, qui ne vise pas à alimenter la confrontation des débats dans l'arène politique (Comité sénatorial permanent des finances nationales, 1991, 46:15). Il a signalé ensuite que le BCG établit certes un cadre de politique pour la fonction d'évaluation, mais que «nous ne contrôlons pas les ministères. Nous ne leur disons pas ce qu'ils doivent faire. Nous veillons simplement à ce qu'ils se conforment à la politique en question.» Puisque celle-ci vise de façon intrinsèque à répondre aux besoins des administrateurs généraux en matière de mesure du rendement, et ce, en vue de faciliter l'imputabilité interne, le BCG ne présente pas au Parlement ses critiques de ces évaluations, ni ne les rend publiques. Il n'est même pas certain que le ministre responsable obtienne une copie des évaluations du BCG.

37. Ce sont les cadres intermédiaires des ministères dont les programmes sont évalués qui effectuent ces évaluations. Leur carrière dépend fortement du degré de satisfaction de l'administrateur général à leur égard, lequel reçoit leur rapport et, en théorie, gère le programme évalué. Le BCG prépare avec lenteur les documents d'analyse et de méthodologie qui vont aider les fonctionnaires à effectuer leur évaluation. Par exemple, bien que le BCG ait reçu la responsabilité en matière de politique des évaluations régulières de tous les programmes fédéraux, ce n'est qu'en mars 1985 qu'il a rendu publique une ébauche du *Guide d'évaluation des programmes de réglementation*. La version définitive est parue un an plus tard.

38. Les évaluations de programme sont en quelque sorte une auto- évaluation de la part des ministères fédéraux[10]. Cela contredit l'axiome d'après lequel nul ne peut être juge et partie. Les fonctionnaires du BCG avancent que si l'on respecte les principes rigoureux de l'évaluation de programme, il importe peu que l'analyste appartienne ou non au ministère évalué. Ce qui importe, ce sont les données concrètes et la rigueur de l'analyse. De telles études ne jugent pas l'administrateur général. Une telle perspective semble plutôt idéaliste.

39. Bien que la politique de 1977 du Conseil du Trésor précise que tous les programmes fédéraux devraient être évalués tous les trois à cinq ans, seuls sept de la centaine de programmes de réglementation avaient été évalués sous la conduite du BCG en 1984, si l'on en croit une compilation de la DAR datant de 1986. En mai 1986, dans le cadre de son plan d'action réglementaire, le gouvernement a annoncé son engagement d'évaluer, tous les sept ans, tous les programmes de réglementation fédéraux. Cet objectif n'a pas été atteint non plus. Environ 77 programmes de

[10] Des évaluateurs de l'extérieur seraient plus indépendants, mais connaîtraient probablement moins le programme, les intervenants et le contexte politique plus vaste dans lequel fonctionne le programme. D'autre part, ils apporteraient peut-être une variété de connaissances qui seraient très utiles pour l'évaluation. Ils risqueraient cependant de ne pas faire grand cas des répercussions de leurs recommandations car ils n'auraient pas à appliquer celles-ci ni à en subir les conséquences.

réglementation semblent donc avoir été évalués entre 1977 et le milieu de 1992[11]. Selon la liste des 93 programmes de réglementation que la DAR a établie en 1986, il est évident qu'un grand nombre de programmes n'ont pas encore été évalués ou l'ont été seulement une fois en quinze ans. Si l'on se fonde sur la liste des 146 programmes de réglementation ou programmes connexes préparée par le groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes, l'écart entre les exigences de la politique de 1977 et la réalité est encore plus impressionnant.

40. La politique en matière d'évaluation de programme adoptée en 1977 a été modifiée en août 1991. Ces modifications ont eu pour effet de réduire encore davantage l'influence de l'organisme central relativement à l'évaluation régulière de tous les programmes fédéraux. Par exemple, c'est l'administrateur général qui décide à présent de la fréquence des évaluations. Auparavant, tous les programmes devaient être évalués au moins tous les sept ans. Le changement correspond à l'esprit de FP 2000 et «permet aux gestionnaires de gérer» en leur accordant plus d'autonomie. Il n'est toutefois pas précisé si l'administrateur général doit ou non rendre davantage de comptes.

41. Nous concluons de ce qui précède que la méthode actuelle d'évaluation de programme, qui peut certes plaire aux administrateurs généraux, n'est guère utile au Parlement ni aux citoyens, car elle n'oblige pas l'État à rendre compte de ses programmes de réglementation. Le chapitre suivant expose des suggestions pour corriger cette lacune.

F. ÉVALUATION DU REIR ET DE LA DIVISION DES AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES

1. Présentation des lacunes du REIR

42. Les lacunes du REIR sont fondamentales et gênent son objectif principal : accroître l'efficacité des textes législatifs corrélatifs et l'imputabilité de l'État. En premier lieu, très peu d'analyses de rentabilité ou d'autres sortes d'analyse économique détaillée sont effectuées, malgré l'obligation à cet effet que crée le REIR. Dans certains cas, la qualité est discutable (par exemple, le règlement régissant les fabriques de pâtes et papiers pris en mai 1992 ne quantifie pas les avantages de ce règlement coûteux). Il semble que de nombreux responsables de programmes qui sont généralement chargés de préparer le REIR soient souvent incapables d'effectuer une analyse de rentabilité convenable. Ils doivent se faire aider par des économistes (mais ces derniers ne sont pas tous des experts dans le domaine de l'analyse de rentabilité, laquelle exige des compétences particulières). En outre, il arrive souvent que les responsables de programmes ne comprennent pas l'utilité de l'analyse économique dès les premières étapes de l'élaboration d'un nouveau règlement.

43. En deuxième lieu, rien dans l'énoncé de principe n'indique que les avantages pour la nation doivent dépasser les coûts sociaux que celle-ci doit assumer ainsi que le précise les Principes de 1986. En troisième lieu, la DAR n'est pas compétente pour obliger les ministères à préparer de bonnes

[11] Stanbury, 1992, Chapitre 7.

analyses de rentabilité et ses ressources ne lui permettent pas d'aider les ministères dans cette tâche. En quatrième lieu, le REIR ne peut traiter convenablement des règlements qui visent essentiellement à redistribuer des revenus, parce que, de par leur nature même, ils constituent une perte de poids mort pour l'économie ($C \geq A$)[12].

44. Enfin, des fonctionnaires signalent que des solutions à des problèmes de politique sont souvent retenues avant que soit réalisée l'analyse économique. Le résumé est donc souvent considéré comme une formalité administrative, qui s'effectue après que la décision de proposer un nouveau règlement a été prise, voire après la rédaction de celui-ci. Ainsi, l'outil qui avait été conçu pour aider les ministères à décider s'ils devaient intervenir et, dans l'affirmative, quand et comment en leur apprenant à cerner les problèmes, à proposer des solutions et à les évaluer est devenu dans bien des cas un exercice vide qui rationalise a posteriori des décisions prises pour d'autres motifs. Il importe de noter que des fonctionnaires de certains ministères estiment que le résumé n'est pas un rapport, mais une sorte d'analyse préalable qui peut aboutir à un ensemble de spécifications pour le nouveau règlement. C'est-à-dire que l'utilité première du REIR réside peut-être dans le fait qu'il permet de déterminer que le véritable problème est beaucoup moins grave que ce qui avait été perçu au départ et qu'aucune action n'a lieu d'être prise («le jeu n'en vaut pas la chandelle»). Il se peut aussi que le résumé incite l'État à prendre des mesures non réglementaires moins coûteuses et moins coercitives, par exemple un ensemble de lignes directrices engageant divers intervenants.

2. Définition de projet de règlement «majeur»

45. On reconnaît un projet de règlement «majeur» au fait que, ayant des conséquences majeures[13] (comme le *Guide de rédaction du REIR* l'établit bien clairement), il exige une analyse de rentabilité complète. Dans ces cas, il devient nécessaire de quantifier la rentabilité[14]. Le manuel provisoire des lignes directrices de 1991 pour les nouveaux règlements précise qu'il y a répercussion majeure lorsqu'il y a une incidence majeure sur tout secteur de l'économie ou une incidence mineure sur un vaste segment de l'économie ou de la population. Par comparaison, il y a répercussion mineure lorsqu'il risque d'y avoir des répercussions financières marginales pour un ou deux secteurs de l'économie et que la population ou la prospérité économique ne risquent pas d'en souffrir[15].

46. L'on peut remarquer que les deux définitions sont a) vagues et b) peu rigoureuses, c) qu'elles contiennent des expressions importantes et mal définies, surtout «incidence majeure» et «vaste segment de l'économie ou de la population» et, enfin, d) qu'elles ne sont pas complémentaires, c'est-à-dire que la définition d'une répercussion mineure fait état du fait «que la population ou la prospérité économique ne risquent pas d'en souffrir». Cette idée ne se retrouve pas dans la définition de «majeure». Dans la langue courante, les adjectifs «majeur» et «mineur» sont des antonymes[16].

47. Un examen de la définition américaine d'un règlement majeur, adoptée en février 1981, permet de dégager le contraste entre l'imprécision de la démarche canadienne et la rigueur de la démarche américaine :

---

12 Aux États-Unis, les lignes directrices des politiques en matière de réglementation («Regulatory Policy Guidelines») ont condamné en août 1983 un règlement contrôlant les prix, la production et les entrées au motif qu'il violait le décret d'exécution américain n° 12291. Voir Presidential Task Force on Regulatory Relief, *Reagan Administration Regulatory Achievements* (Washington, D.C.: USGPO, 11 août 1983) (1983) et De Muth (1984).

13 *Le Guide de rédaction du REIR* distingue à la page 23 trois catégories de règlement et de modification d'après l'importance de leurs répercussions : majeures, moyennes et moindres.

14 *Ibid.*, p. 32.

15 Conseil du Trésor du Canada, *Le processus de réglementation fédérale*, 1991, p. 64.

16 D'après le petit Robert de 1989, majeur se dit de ce qui est «plus grand, plus important» et mineur, de ce qui est «d'importance, d'intérêt secondaire».

48. «Règlement majeur» s'entend du règlement qui aura vraisemblablement les répercussions suivantes :

(1) Un effet annuel d'au moins 100 millions de dollars sur l'économie;

(2) Une augmentation majeure des coûts et des prix pour le consommateur, l'industrie, les institutions fédérales, municipales ou des états, ou pour des régions;

(3) D'importantes répercussions négatives sur la concurrence, l'emploi, les investissements, la productivité, les innovations ou la capacité des entreprises américaines de soutenir la concurrence des entreprises étrangères sur les marchés domestique et extérieur[17].

49. Il est absolument nécessaire de définir clairement le règlement majeur et les deux autres catégories, petit/technique et moyen. Il a été proposé d'établir qu'un règlement majeur entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts minimaux incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement.

3. Situation du problème dans le REIR

50. Il serait très utile d'obtenir une analyse plus complète de la situation du problème dans le REIR, ou même avant que celui-ci ne soit rédigé, puisque cela permet souvent d'arriver à une solution efficace. On a certes beaucoup écrit sur l'analyse de rentabilité, mais bien moins sur la façon de cerner les problèmes qu'une politique gouvernementale pourrait engendrer. Une analyse de ce genre comporterait une évaluation des éléments suivants :

- Quelle est la durée prévue du problème? Est-il cyclique?
- Quelle est la portée du problème? Quelle fraction de la population affecte-t-il?
- Quels sont les symptômes du problème?
- Quelles personnes jugent qu'il y a problème? Quels sont leurs intérêts à cet égard? (Ne pas sous-estimer les motifs non financiers.)
- Peut-on dégager des tendances d'après des données concrètes?
- Qui «pousse» les pouvoirs publics à prendre des mesures à ce sujet?

4. Différentes options

51. On affirme souvent que les ministères n'étudient pas sérieusement d'autres formes de réglementation ou de mesure gouvernementale, par exemple le fait de sanctionner la pollution plutôt que de réglementer le volume des effluents. On devrait obliger les ministères à démontrer qu'ils ont étudié d'autres possibilités, et ce, à deux niveaux : a) celui des moyens portant sur les grandes orientations, par exemple les taxes, les règlements, les subventions, les sociétés d'État, et b) celui de la réglementation proprement dite, notamment les codes de pratique, les lignes directrices et la conception de règlements. Cependant, le recours à d'autres moyens de gouverner soulève d'autres

[17] Voir le décret d'exécution américain n° 12291, 17 février 1981, article 1.

questions : s'il existe d'autres solutions outre la réglementation, les ministres peuvent-ils légalement y recourir? En outre, il y a conflit entre des mesures de restriction fiscales et la possibilité de recourir à des mesures économiques d'encouragement, par exemple les taxes, les subventions ou les dépenses fiscales.

52. Ainsi que le précise la section C.1 ci-dessus, il est évident que l'évaluation de la situation du problème, la définition et l'évaluation d'autres options et l'évaluation économique des diverses formes d'intervention sont liées. En outre, il faut y recourir dès que possible quand on détermine si l'intervention de l'État est nécessaire. Le Comité suggère les mesures générales suivantes :

- Analyser les autres options plus tôt dans le processus de consultation;
- Creuser l'analyse afin de sélectionner la meilleure option.
- Examiner le pouvoir des principaux ministères réglementants de recourir à d'autres moyens de gouverner;
- Faire exécuter davantage de travaux par les organismes centraux (notamment le SCT, la DAR, les Finances) en vue d'élaborer des mécanismes susceptibles de se substituer avantageusement à la réglementation traditionnelle de contrôle et de contrainte.
- Que les ministères précisent clairement (même de façon brève) les autres options par rapport à la réglementation envisagée, en déclarant avec concision pourquoi elles ont été rejetées.

5. Limites de la DAR (anciennement BPAR) dans sa fonction de contrôle

53. La Division démontre quelques faiblesses dans sa fonction d'organisme central ou de contrôle :

- Son mandat est vague, surtout depuis mai 1991;
- Son personnel ne suffit pas à contrôler les REIR et les autres volets de la filière réglementaire, car la DAR n'est pas en mesure de fournir une évaluation critique des REIR;
- Il est fort improbable que le personnel de la DAR soit récompensé pour avoir critiqué fortement les actions réglementaires des ministères;
- Le pouvoir de la DAR dépend de celui de son ministre (le président du Conseil du Trésor) et de son attachement à promouvoir une réglementation plus efficace.

54. Le manuel des procédures des projets de règlement pour 1991 établit clairement que le ministère ou l'organisme qui parraine le règlement est responsable du contenu du REIR et que l'administrateur général devra rendre des comptes à ce sujet (p. 60). Selon le manuel, la DAR est chargée d'examiner le résumé afin de déterminer si les répercussions possibles d'un projet de règlement et les autres aspects de la politique réglementaire fédérale ont bien été envisagés. Le manuel ne précise pas les critères que la DAR emploie, ni surtout les conséquences négatives d'un rejet du résumé par la DAR. Et pourtant, les organismes fédéraux ont en général plus de difficultés à contrôler d'autres organismes publics que des organismes privés.

55. Des impératifs politiques dominent en général la filière réglementaire à Ottawa. À moins que le président du Conseil du Trésor ne prenne franchement leur parti, les fonctionnaires de la DAR peuvent tout au plus retenir des projets de règlement pour permettre aux ministères de les remanier.

Les résultats dépendent ensuite largement du pouvoir relatif dans la question en cause du président du Conseil du Trésor et de celui du ministre qui propose le texte réglementaire. En général, cependant, la DAR est probablement plus forte, puisqu'elle relève du Secrétariat du Conseil du Trésor, que ne l'était son prédécesseur qui dépendait du BPAR.

56. Les caractéristiques fondamentales d'un gouvernement de cabinet restreignent obligatoirement les réformes de la filière réglementaire, qui prennent la forme de directives administratives puisqu'elles constituent une auto-réglementation du Cabinet par lui-même. Dans la pratique, les ministres répugnent très souvent à limiter leur pouvoir réglementaire. Ils affirment pourtant leur attachement à une réglementation plus intelligente. Il est évident que pour en accroître l'efficacité (c'est-à-dire A $\geq$ C), le Cabinet devra imposer des restrictions plausibles à ses propres actions. Nos recommandations ont été en grande partie influencées par cette conclusion.

6. Le Comité recommande les modifications suivantes au REIR et aux attributions et pouvoirs de la Division des affaires réglementaires :

4.8 Les notions de règlement majeur, petit/technique et moyen devraient être clairement définies. On propose d'établir qu'un «règlement majeur» entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement.

4.9 Pour les règlements majeurs et moyens, il faut que le REIR expose les étapes prévues de contrôle et d'évaluation du projet de règlement.

4.10 Les exigences du REIR relatives à la révocation du règlement devraient être simplifiées.

4.11 Le REIR devrait exposer les autres options envisagées et rejetées par le ministère et justifier brièvement pourquoi la solution retenue est la meilleure.

4.12 Le REIR devrait comporter une évaluation des répercussions du projet de règlement sur la compétitivité des entreprises des secteurs qui devront vraisemblablement supporter la majorité des frais d'application du règlement.

4.13 La *Loi sur les textes réglementaires* devrait être modifiée de façon qu'elle prévoie l'obligation pour la DAR de certifier (1) que la méthodologie utilisée pour l'analyse de rentabilité qui accompagne chaque projet de règlement majeur réponde aux normes professionnelles et (2) que chaque projet de règlement a été correctement répertorié quant à ses répercussions dans la catégorie majeur, moyen ou petit/technique. Cette obligation ressemble beaucoup à celle obligeant le greffier du Conseil privé à certifier que la forme et la portée de chaque projet de règlement sont légalement satisfaisantes.

4.14 Le président du Conseil du Trésor devrait être autorisé à retarder tout projet de règlement majeur ou moyen qui ne figure pas au *Projet de réglementation fédérale* annuel, sauf si le règlement répond à une urgence survenue depuis la date limite des présentations du Projet de l'année précédente.

CHAPITRE 5

Le rôle du Parlement dans la création et l'examen des Règlements

1. À l'heure actuelle, le Parlement semble jouer un rôle très modeste dans le processus de réglementation fédéral, parce qu'il s'occupe de l'examen des règlements une fois qu'ils sont établis. Peu d'attention est accordée aux pouvoirs que le Parlement confie si couramment à l'exécutif. Or, ces pouvoirs constituent l'essence même de la réglementation. Tous les programmes de réglementation reposent sur des lois.

A. EXAMEN DES DISPOSITIONS HABILITANTES DES PROJETS DE LOI

2. Les dispositions habilitantes des projets de loi en vertu desquels des règlements sont établis revêtent une importance primordiale, d'autant plus que la tendance à adopter des lois schématiques semble fermement implantée. Même si les programmes de réglementation prennent naissance au Parlement, leur gestation et leur évolution deviendront tout à fait incontrôlables si le Parlement ne s'occupe pas des dispositions habilitantes. Ces dispositions, pas plus que les autres dispositifs des projets de loi (par exemple les articles traitant des sanctions et ceux ayant trait aux perquisitions et saisies) ne reçoivent l'attention qu'elles méritent. C'est donc dans le cadre de la loi habilitante qu'il faut évaluer les répercussions de tout programme de réglementation, que ce soit sous l'angle de la compétitivité ou de la liberté individuelle.

3. Au Canada, il est rare qu'une loi renferme un régime réglementaire détaillé ou même en esquisse les éléments fondamentaux. La méthode courante consiste à conférer à l'exécutif, habituellement en la personne de Son Excellence le gouverneur général en conseil, le pouvoir de légiférer pour donner suite à un problème vaguement défini à l'aide un mécanisme tout aussi imprécis. On délègue des pouvoirs très vastes d'élaboration de lois et on finit par se retrouver avec tout un ensemble de règlements qui, parfois, étonnent de par leur contenu, leur mode d'application mais dont les répercussions sont très rarement considérées *ultra vires*.

4. En règle générale, les gouvernements canadiens ne se sont pas distingués par leur retenue en matière d'élaboration de lois par délégation. Une chose est sûre pourtant : on se prévaudra pleinement des dispositions habilitantes prévues dans les lois et ce, dans toute la mesure où leur libellé le permette, même si l'on aboutit ainsi à des mesures législatives que peu avait envisagées lorsque la loi habilitante n'était qu'un projet de loi.

5. Il n'est donc pas étonnant que l'on accorde si peu d'attention aux dispositions habilitantes des projets de loi. Certains membres du monde des affaires et de l'industrie reconnaissent l'importance réelle et virtuelle des dispositions habilitantes et tiennent, avec raison, à participer à la formulation des dispositions destinées à régler certains problèmes. Ils savent qu'une fois que le projet de loi sera adopté, on aura jeté les bases du règlement à venir et qu'il sera alors difficile d'influencer la structure qui sera mise en place.

6. Comment le Parlement peut-il concentrer son attention sur les dispositions habilitantes? Les mécanismes sont sans doute nombreux, dont entre autres, celui des comités permanents. L'expérience australienne a toutefois démontré que même au sein d'un Parlement où l'élaboration des

lois est traditionnellement moins schématique et où le Sénat est véritablement un Sénat triple E, il faut constituer une tribune consacrée à l'examen des dispositions habilitantes des projets de loi. Le Sénat australien a créé un Comité de l'examen des projets de loi à cette fin, chargé, il est vrai, de s'occuper surtout de questions relatives à la liberté individuelle. Cependant, rien ne s'oppose à ce que l'on adopte ce modèle pour procéder à l'examen des répercussions d'ordre économique.

7. Que l'examen des dispositions habilitantes relève d'un comité distinct, du Comité mixte permanent actuel de l'examen de la réglementation, à titre d'organe informé des résultats des dispositions habilitantes, ou encore des comités permanents, l'important, c'est que ces dispositions soient examinées en comité. Les comités permanents semblent se prêter davantage aux considérations d'ordre politique et les comités mixtes permanents aux questions relatives à la liberté individuelle, comme celles dont s'occupe le Comité sénatorial de l'examen des projets de loi en Australie.

8. Tout comité parlementaire saisi d'une multitude de dispositions habilitantes précises ou de quelques articles d'une vaste portée, devra, pour mener sa tâche à bien, connaître l'intention de ceux qui ont donné des directives aux rédacteurs de ces lois. Il est donc essentiel que chaque projet de loi qui renferme des dispositions habilitantes soit accompagné d'un mémoire énonçant avec précision, d'une part les raisons pour lesquelles on cherche à obtenir les pouvoirs d'établissement de règlements prévus dans le projet de loi et d'autre part la forme que le ministre qui parraine le projet de loi veut donner à ces règlements, à savoir les interdictions et prescriptions traditionnelles, le recours à des normes acceptées à l'échelle internationale et ainsi de suite. Ces renseignements serviront de point de départ au comité permanent ou au comité mixte permanent, ou aux deux, pour l'examen efficace et rapide des dispositions habilitantes.

B. EXAMEN DES RÈGLEMENTS AVANT LEUR ÉTABLISSEMENT

9. L'idée d'examiner les règlements avant qu'ils soient établis (ou entrent en vigueur) est très intéressante. Le Canada a d'ailleurs pris de nombreuses initiatives en ce sens par le biais de consultations, de publications préalables, d'avis et du REIR. Étrangement, la participation du Parlement à l'examen des projets de règlement n'a pas été activement encouragée. Il faut donc revoir cette réticence parlementaire.

1. Examen des règlements proposés dans le cadre du projet de loi habilitant

10. Il arrive que l'on réclame que les règlements devant être établis en vertu d'une loi soient disponibles au moment où le projet de loi est étudié en comité. On a également proposé de ne promulguer une loi qu'une fois que les règlements devant être établis en vertu de cette loi aient été examinés par un comité parlementaire. Mises à part les difficultés susceptibles de surgir lorsque les pouvoirs prévus par une loi ne peuvent être exercés jusqu'à ce que ladite loi soit promulguée, ces propositions soulèvent la question de l'intégralité et de l'immuabilité des projets de règlement.

11. On se trouve également face à un dilemme. Si le règlement peut être prêt en même temps que le projet de loi, ou peu après son adoption, pourquoi ne pas inclure les énoncés de principes qu'il renferme dans le projet de loi et procéder au débat de la manière habituelle? Bien qu'à de rares occasions, des projets de règlement aient été prêts en même temps que les projets de loi, c'est loin d'être chose facile. Les projets de loi peuvent être amendés au moment de leur examen par le Parlement. Il est probablement plus efficace, sur le plan de la gestion des ressources, d'en attendre la version finale avant d'établir la version définitive du règlement. Étant donné la plus grande

importance accordée de nos jours à la consultation véritable, le fait d'accélérer l'établissement de règlements risque d'aller à l'encontre du but recherché. Par ailleurs, qu'adviendra-t-il de tous les efforts consacrés à l'étude d'impact de la réglementation et à la publication des projets de règlements dans la Gazette? Si, après consultation, les règlements établis diffèrent de ceux dont a été saisi le comité permanent en même temps que le projet de loi, la Chambre aura été dupée. Si l'on décide de garder le règlement tel qu'il a été présenté au comité permanent lorsqu'il accompagnait le projet de loi, parce que le projet de loi a été étudié en fonction de ce règlement, on porte atteinte à l'intégrité de la procédure de consultation publique.

2. Procédure de résolution de ratification

12. La meilleure solution consisterait sans doute à appliquer la procédure de résolution de ratification aux règlements majeurs et à prévoir que cette résolution ne peut être amorcée avant que le comité permanent intéressé ait remis un rapport sur le règlement. La procédure de résolution de ratification présente également l'avantage qu'une fois qu'elle est rattachée, dans la loi habilitante, à l'exercice d'un pouvoir en particulier, elle pourra être appliquée chaque fois que ce pouvoir sera utilisé. On n'en restreindra pas l'utilisation à la première fois, comme c'est le cas pour le renvoi *ad hoc* à un comité d'un projet de règlement qui accompagne un projet de loi. Cette procédure permettrait l'examen du bien-fondé des règlements, par le comité mixte approprié, et l'examen de la légalité et de la pertinence du règlement par le Comité mixte permanent.

13. On utilise très rarement la procédure de résolution de ratification au Canada bien que son utilisation ait été prévue lors de l'adoption de la *Loi sur les textes réglementaires* en 1972. Cette loi prévoit dans la *Loi d'interprétation* une procédure détaillée de résolution de ratification chaque fois que l'expression «sous réserve de résolution de ratification du Parlement» ou «sous réserve de résolution de ratification de la Chambre des communes» est utilisée dans une loi à l'égard d'un règlement.

14. L'utilisation de la procédure de résolution de ratification a été recommandée par le Comité mixte permanent des règlements et autres instruments réglementaires dans ses premier et dixième rapports, lorsque l'exercice de pouvoirs prévus par les dispositions habilitantes risque

- d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,
- d'établir une politique qui n'est pas définie clairement dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,
- de comporter des considérations d'une importance particulière.

Cette procédure n'est pas moins nécessaire en 1992 qu'elle ne l'était en 1977 et en 1980.

15. Si le Parlement veut affirmer son intérêt à l'égard des règlements majeurs et son autorité sur ceux-ci, deux dispositions s'imposent. D'abord, l'expression «sous réserve de résolution de ratification du Parlement» doit être insérée dans les dispositions habilitantes des projets de loi. Deuxièmement, des règles devront permettre à la Chambre de s'assurer que la résolution de ratification d'un règlement n'est pas mise aux voix avant que le comité permanent et le comité mixte permanent intéressés ne les aient examinées et en aient fait rapport, ou qu'une période raisonnable ne se soit écoulée sans qu'il y ait eu rapport.

3. Examen général ex ante des projets de règlements non assujettis à la procédure de résolution de ratification

16. Les règlements importants, en raison des conséquences économiques possibles ou autres qu'ils comportent, pourraient être de toute façon examinés par les comités permanents de la Chambre des communes.

17. En général, les comités permanents de la Chambre des communes sont «autorisés à faire étude et enquête sur toutes les questions qui leur sont déférées par la Chambre. . .» conformément à l'article 108 du *Règlement* de la Chambre des communes. Ce même article prévoit également que les comités permanents peuvent «convoquer des personnes et exiger la production de documents et dossiers» (sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement). Par conséquent, un comité permanent pourrait décider d'examiner de nouveaux projets de règlements émanant des ministères qui relèvent de sa compétence. Il pourrait par exemple décider de tenir des audiences sur des projets de règlement peu après leur publication dans la *Partie I de la Gazette du Canada*, tel que l'exige depuis 1986 la politique relative au REIR. Une telle «publication préalable» sert à aviser les parties intéressées et à leur donner l'occasion (dans les 60 jours) de présenter leurs commentaires sur les projets de règlement avant qu'ils entrent en vigueur. Cela ne devrait pas manquer d'intéresser le Parlement puisqu'il leur permet de formuler des commentaires par l'entremise d'un comité permanent ou devant un comité permanent, commentaires qui peuvent entraîner des changements au règlement avant qu'il soit présenté au gouverneur en conseil.

18. Cette méthode pourrait comporter les principaux éléments suivants :

- Il appartiendrait à chaque comité spécialisé de la Chambre des communes de décider ou non de procéder à l'examen ex ante des projets de règlements, puisqu'ils connaissent déjà bien les activités d'un ministère ou d'un certain nombre de ministères connexes.

- Les comités devraient mettre l'accent sur les projets de règlements majeurs, qui font appel à de nouvelles techniques de réglementation mais pourraient examiner tout projet de règlement qui semble revêtir une importance particulière.

- Le comité disposerait de 30 jours pour décider de l'opportunité de procéder à un examen.

- Le principal rôle du comité consisterait à effectuer un examen de la politique sur laquelle est fondé le projet de règlement. Il pourrait tenir des audiences et inviter des groupes et des spécialistes intéressés à témoigner ou à présenter des mémoires.

- Le comité disposerait de 60 jours pour présenter son rapport à la Chambre.

19. Il importe de signaler un dernier point lorsque l'on propose toute forme d'examen de projets de règlements par le Parlement. Bien qu'un nombre important de règlements soient établis chaque année, il s'agit en majeure partie de modifications et de changements mineurs. Le nombre de règlements majeurs n'est pas suffisamment considérable pour que l'on ne choisisse pas soigneusement les règlements à étudier.

C. EXAMEN DES RÈGLEMENTS UNE FOIS QU'ILS ONT ÉTÉ ÉTABLIS

20. Une fois qu'une loi habilitante est adoptée, il est difficile à court terme d'en modifier l'apport au régime réglementaire qui y est prévu. L'attention se porte alors inévitablement sur les règlements à établir en vertu de la loi. Si le Parlement ne participe pas à l'examen des projets de

règlements, il peut et il doit participer à leur examen une fois qu'ils ont été établis. C'est là un usage accepté de longue date dans la mesure où il s'agit de déterminer la légalité et la pertinence du règlement.

1. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

21. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (auparavant le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires) a été créé au début des années 70. Ce comité ne s'occupe pas de la politique qui sous-tend les nouveaux règlements. Dans son travail, le comité privilégie la formule du consensus et tient à préserver son impartialité politique. Son rôle est d'examiner les textes réglementaires, ce qui englobe l'ensemble des règlements.

22. Dire qu'il est peut-être temps d'élargir quelque peu le rôle du comité ne signifie pas que l'on veuille déprécier ses travaux et ses réalisations, particulièrement lorsqu'il s'est heurté, à ses débuts, à l'hostilité du pouvoir exécutif et a toujours dû effectuer un travail considéré fastidieux.

2. Droit d'annulation

23. L'expérience de la procédure d'annulation prévue maintenant dans le Règlement de la Chambre des communes est restreinte et il est trop tôt pour en déterminer l'utilité. Elle comporte toutefois de graves lacunes, par exemple :

- Elle n'est pas prévue par la loi. Il s'agit d'un compromis. Comme elle est incorporée dans le Règlement, son application se restreint aux instruments que le gouverneur en conseil ou un ministre a le pouvoir d'annuler. Elle ne s'applique pas à l'ensemble des textes réglementaires et ne s'applique pas notamment aux règlements établis par des organismes. Par ailleurs, l'annulation n'entre pas en vigueur automatiquement. Le gouverneur en conseil ou le ministre doit prendre les mesures ordonnées par la Chambre.

- Un rapport recommandant l'annulation doit être présenté par le Comité mixte permanent. Comme son examen doit se limiter à la légalité et à la pertinence du règlement, il ne peut jamais invoquer l'annulation pour des raisons de politique, ou pour des raisons concernant le bien-fondé général ou la nécessité d'un texte réglementaire.

- Le débat sur l'avis de motion est limité à une heure et aucun député ne peut prendre la parole pendant plus de dix minutes.

24. La procédure d'annulation prévue aux articles 123 à 128 du Règlement renferme également trois caractéristiques très intéressantes :

- La Chambre peut annuler un texte réglementaire en tout temps et n'est pas contrainte par un certain délai, au cours d'une session, suivant l'établissement ou la présentation du texte.

- La résolution d'annulation peut être présentée à l'égard d'une partie d'un texte réglementaire, ce qui évite d'avoir à choisir entre accepter une disposition contestable d'un règlement ou abroger le règlement dans sa totalité.

- Si la résolution n'est pas présentée à des fins de débat et mise aux voix dans un délai limité, elle est réputée avoir été adoptée et on considérera que la Chambre a ordonné l'abrogation. La notion «d'annulation réputée» est un élément essentiel de toute procédure rationnelle d'annulation; autrement un gouvernement pourrait tout simplement empêcher la mise aux voix de la résolution.

25. Il est souhaitable que ces éléments positifs, qui reflètent de façon appropriée la primauté du Parlement, soient inscrits dans les dispositions conférant à la Chambre des communes le pouvoir d'annuler des règlements. Il faudrait éliminer les restrictions dont fait l'objet le pouvoir de proposer une motion d'annulation.

3. Une nouvelle démarche en matière d'examen?

26. Le mandat confié aux comités permanents en vertu du Règlement pourrait leur permettre d'examiner les répercussions, les coûts et l'application des règlements. On peut toutefois faire valoir autrement la nécessité de constituer une tribune consacrée à l'examen plus général des règlements.

27. L'article 26 de la *Loi sur les instruments statutaires* existe depuis presque plus de vingt ans. Il se lit comme suit :

> Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes parlementaires.

28. Chaque règlement constitue un texte réglementaire et bien que le Comité mixte permanent et le ministère de la Justice n'arrivent toujours pas à s'entendre sur la définition précise de ce que constitue un *texte réglementaire*, à des fins pratiques, la grande majorité des décrets-lois relèvent de l'article 26.

29. Il importe de signaler la portée de cette disposition. Elle vise la plupart des décrets-lois et l'ensemble des règlements. Elle ne comporte aucune restriction quant aux critères devant régir l'examen des règlements. Elle permet l'examen par plus d'un comité, qu'il appartienne à une Chambre ou aux deux. Son libellé est suffisamment général pour permettre l'examen du fonctionnement ou de l'application de textes réglementaires. Les textes réglementaires peuvent être soumis en permanence à tout comité; ils peuvent être examinés en tout temps ou de temps à autre; ils peuvent être examinés plus d'une fois; aucun délai n'est imposé pour l'examen.

30. Il est vrai que lorsque le Comité mixte permanent a été constitué en 1972, il a décidé de délimiter étroitement son rôle. Les critères qu'il s'est donné pour régir ses travaux ont été approuvés par les deux Chambres et on a pris l'habitude de soumettre ces critères, parfois désignés assez librement par l'expression «attributions», à l'approbation des deux Chambres au début de chaque session. Cependant, ses véritables attributions sont celles prévues par l'article 26 de la *Loi sur les instruments statutaires* et les critères régissant cet examen représentent une forme d'autocensure. Ils ont été rédigés et adoptés en premier lieu comme mécanisme de défense ou de protection précisément pour éviter qu'un nouveau comité aux prises avec un énorme arriéré de travail soit submergé de plaintes formelles à propos de la teneur et de l'application des règlements. C'est pour des raisons d'ordre pratique, ainsi que pour se conformer à la tradition établie des comités chargés d'examiner la législation subordonnée, qu'il a été décidé de restreindre cet examen à des questions relatives à la légalité, à la pertinence et aux droits et libertés individuelles. Ces critères ont été quelque peu modifiés au fil des ans mais le principe de base reste le même : aucun examen portant sur le bien-fondé.

31. Il existe au moins quatre raisons pour lesquelles on a généralement désapprouvé l'examen du bien-fondé d'un règlement par des comités parlementaires.

32. Tout d'abord, il y avait la crainte qu'en s'aventurant dans le domaine des politiques, les comités perdraient les avantages de l'objectivité politique qui avait traditionnellement présidé à leurs efforts pour vérifier la légalité et la pertinence des règlements ainsi que le respect des règles juridiques.

33. Deuxièmement, on considérait qu'il ne fallait pas prêter des intentions à l'instance à qui le Parlement avait délégué le pouvoir d'élaborer des lois, mais simplement s'assurer qu'elle observe les limites des pouvoirs lui ayant été délégués, les règles juridiques et nos grands principes constitutionnels.

34. Troisièmement, il y a l'hypothèse, qui est d'ailleurs loin de correspondre à la réalité canadienne, selon laquelle le Parlement a établi ses orientations dans la loi habilitante et que les détails administratifs relèvent principalement de ceux à qui les pouvoirs ont été délégués.

35. Quatrièmement, l'examen du bien-fondé d'un règlement est une tâche trop vaste. Si le Parlement délègue ses pouvoirs en la matière parce qu'il n'a pas le temps d'arrêter les détails d'un régime réglementaire, il est inconcevable qu'un comité parlementaire ait le temps d'en examiner les détails par la suite. Cette proposition semble confondre les pressions du calendrier parlementaire et le temps et les méthodes dont dispose un comité permanent moderne.

36. Le moment est-il venu d'examiner à nouveau la situation au Canada? La tâche serait relativement simple. Il suffirait d'une décision confiant au Comité mixte permanent actuel ou à un autre comité l'examen de règlements en fonction de critères plus généraux que ceux utilisés à l'heure actuelle. Serait-ce toutefois une bonne idée?

37. Ceux qui sont partisans de limiter l'examen parlementaire des règlements à des questions de légalité et de pertinence, estiment qu'il n'existe aucun lien entre un tel examen et un examen des politiques ou des intentions. Cela n'est pas forcément le cas. Si l'examen d'un texte réglementaire visait à en déterminer les répercussions sur l'économie ou sur la compétitivité, ou à en établir le bien-fondé, il s'agirait d'un processus d'enquête dans le cadre duquel pourraient être exprimés les doutes et les doléances concernant ces règlements. Le Comité n'aurait pas à formuler de recommandations quant à l'orientation ou à l'avenir de ce texte. Les témoignages, résumés ou non, seraient suffisamment éloquents.

38. Si l'on considère que l'élargissement de la portée de l'examen effectué par le Comité mixte permanent risque de nuire à son efficacité dans son cadre actuel ou à ses fonctions nécessaires consistant à déterminer la légalité et la pertinence des règlements établis ainsi que le respect des règles juridiques, pourquoi ne pas constituer alors le Comité permanent actuel en un comité «aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires» conformément à l'article 26 de la *Loi sur les textes réglementaires*?

39. Le Sous-comité conclut qu'il faudrait reconsidérer cette réticence marquée à examiner les politiques qui sous-tendent les règlements. En adoptant des lois habilitantes schématiques, le Parlement a *délégué* ses pouvoirs d'établissement de politiques et de décision en la matière; il n'y a pas *renoncé*. L'examen risque fort d'être partial mais il en est de même dans notre régime parlementaire lorsque des politiques sont arrêtées au moyen de projets de loi déposés en Chambre.

40. Quoi qu'il en soit, il faudrait encourager le Comité mixte permanent actuel à examiner de plus près les règlements pour en dégager les aspects qui se prêtent le mieux à des mesures parlementaires et pour entendre des témoins qui tiennent à souligner les difficultés causées par le fond d'un règlement. On pourrait également inciter le Comité à revoir ses critères d'examen pour qu'il puisse examiner les conséquences et l'application de règlements, sinon des politiques qui les sous-tendent.

4. L'examen d'un règlement en comité est-il réaliste?

41. Ce chapitre renferme un certain nombre de propositions visant à accroître le champ d'action du Comité. Dans un premier temps, il faut se demander si un comité parlementaire sera disposé à assumer ce genre d'activités, et dans un deuxième temps, si les parties touchées par les règlements seront prêtes à témoigner.

42. C'est là un sujet délicat. Malgré le travail solide accompli par le Comité mixte permanent ces vingt dernières années, il est loin d'avoir fait des étincelles. C'est un comité qui n'attire pas les parlementaires. Les entreprises ou les particuliers désireux de contester un règlement nouveau ou existant y font rarement appel et ce, bien qu'à maintes reprises au fil des ans, on ait encouragé de telles interventions.

43. Il serait facile de prétendre qu'un examen moins technique des règlements encouragerait la participation et le recours à un comité d'examen. Peut-être, mais certains facteurs militent contre cet argument :

- Le travail du Comité est fastidieux et peu prestigieux.
- L'examen de règlements quels qu'ils soient est un travail ardu. Il n'est pas facile de lire et de maîtriser toute une série de règlements. Ce n'est pas une tâche dont un législateur peut facilement se décharger sur ses collaborateurs. Le temps dont disposent les parlementaires est limité de même que le temps dont ils disposent pour écouter les doléances et les témoignages.
- Les entreprises en particulier hésitent souvent à exposer certains problèmes avant d'avoir épuisé tous les recours administratifs et politiques à leur disposition, par crainte de ce qu'il adviendrait s'ils dénonçaient publiquement la bêtise et l'obstination.

44. Chacun de ces facteurs est important, en particulier le troisième. Les témoins, particulièrement ceux du milieu des affaires, qui ont comparu devant le présent Sous-comité s'en sont surtout tenu à des généralités. Il faudra beaucoup d'efforts pour persuader ce genre de personnes qu'un comité parlementaire d'examen de la réglementation est une tribune efficace à laquelle il vaut la peine de faire appel. Ce travail de persuasion doit commencer quelque part.

45. En raison des pressions dont font l'objet les députés de la Chambre des communes, il est fort possible que l'on confie au Sénat, à nouveau confirmé dans ses fonctions, et à ses comités, la mission de servir de tribune où seront exprimées les préoccupations que soulèvent certains règlements.

5. Pouvoir du Parlement de modifier ou de remplacer des règlements

46. Le pouvoir du Parlement de modifier des règlements, plutôt que de les annuler, en partie ou dans leur totalité, ou de les remplacer par de nouveaux règlements assure au Parlement un véritable contrôle sur l'élaboration des lois par le pouvoir exécutif. Il reconnaît également l'essence même de la délégation de pouvoir, à savoir qu'elle n'empêche pas l'exercice de ce même pouvoir par la personne qui le délègue.

47. Il y aurait lieu d'examiner de façon plus approfondie ce pouvoir inédit, prévu dans la législation sur les textes réglementaires de 1989 de la Nouvelle-Zélande, afin d'en envisager l'application dans un pays doté d'un régime parlementaire. Le Comité mixte permanent est l'organisme tout indiqué pour examiner nos mécanismes de contrôle parlementaire des décrets-lois et en faire rapport.

D. ÉVALUATION PAR LE PARLEMENT DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

48. Tout comme dans le cas des projets de règlement, où leur examen doit tenir compte des lois en vertu desquelles ils sont établis, il doit en être de même pour l'examen des programmes et régimes de réglementation.

1. Examen des lois et programmes

49. Le «Plan d'action relatif au processus de réglementation», publié en mai 1986 dans le cadre de la stratégie gouvernementale actuelle de réforme de la réglementation, précisait que «les comités parlementaires examineront l'ensemble des textes réglementaires sur un cycle de dix ans et recommanderont des mesures de temporisation au gouvernement.» Six années et demie plus tard, ce processus n'a toujours pas débuté. De plus, le Plan d'action énonçait qu' «un comité du Cabinet sera chargé de réexaminer tous les sept ans l'ensemble des règlements et de recommander des mesures de temporisation au Cabinet.» Or, ce n'est qu'en février 1992 que le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement procédait à l'examen, ministère par ministère, des règlements existants afin de s'assurer qu'ils contribuent à améliorer la prospérité des Canadiens.

50. Le Bureau du contrôleur général (BCG) procède effectivement à des examens. Comme nous l'avons indiqué dans la chapitre précédent, dès le départ, ces examens ont été conçus comme un outil destiné à aider la haute direction d'un ministère à s'acquitter de ses responsabilités. Ils n'ont jamais été considérés comme des moyens par lesquels ceux qui ne font pas partie de ces ministères, (c'est-à-dire le Parlement ou les citoyens) pourraient obtenir des renseignements sur le rendement des programmes de réglementation, dont ils se serviraient par la suite pour tâcher de tenir ces personnes (entre autres, le ministre) responsables.

51. L'évaluation systématique des programmes est un élément nécessaire pour améliorer l'obligation de rendre compte et permettre la prise de décisions plus rationnelles en matière de réglementation. Il est toutefois essentiel de créer des procédures pour l'examen ou l'évaluation externe des rapports d'évaluation. Cet examen externe pourrait s'effectuer de trois façons : par la publication et l'examen public des rapports du contrôleur général, par la vérification de certains rapports d'évaluation, et par l'examen parlementaire général des programmes de réglementation avec ou sans rapport d'évaluation du Bureau du contrôleur général. Le premier mécanisme se passe d'explication. Le deuxième pourrait être assuré par le comité permanent approprié et le troisième fait appel aux comités permanents ou spéciaux.

52. Le Sous-comité constate que le vérificateur général évalue également les programmes de réglementation et fera désormais tenir copie de ses évaluations au Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation.

53. L'important, ce n'est pas la tribune proprement dite où se déroule l'examen, mais bien le fait qu'elle se tienne de façon systématique et offre à ceux qui ploient sous le fardeau d'une réglementation qu'ils considèrent inutile, intolérable ou mal administrée, l'occasion de s'exprimer ouvertement.

54. Dans chaque cas, les évaluations devraient aborder les aspects suivants :

- Quels sont les objectifs actuels du programme?
- Les objectifs initiaux sont-ils toujours pertinents?

- Quels sont les priorités et les compromis s'il existe des objectifs multiples?
- Quels sont les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs?
- Quelles sont les répercussions, délibérées ou non, du programme? (Cela inclurait les considérations d'ordre économique et non économique)
- Le programme devrait-il se poursuivre?
- Quels autres moyens pourraient être utilisés pour atteindre les mêmes objectifs?
- Comment peut-on améliorer l'administration du programme?

55. Il faut reconnaître que ces évaluations soulèveront des questions essentiellement politiques (par ex. de vastes jugements de valeur), semblables à celles qui ont été ou qui auraient dû être abordées par les législateurs au moment de l'adoption de la loi en vertu de laquelle chaque programme est établi. L'examen des programmes de réglementation s'inscrit dans le cadre des fonctions des représentants élus.

56. Tous les rapports d'évaluation du BCG devraient être déposés devant le Parlement et renvoyés automatiquement aux comités permanents intéressés qui devraient également être libres de procéder à des évaluations de leur propre initiative. Les comités devraient être habilités à tenir des audiences, à recevoir des mémoires et à commander leurs propres analyses en ce qui concerne les programmes de réglementation qu'ils décident d'examiner de façon détaillée. Une fois une évaluation terminée, un comité permanent devrait présenter son rapport au Parlement, où il y recommanderait les mesures à prendre.

Voici les recommandations étudiées dans le présent chapitre.

RECOMMANDATIONS

5.1 Accompagner chaque projet de loi renfermant des dispositions habilitantes d'un mémoire énonçant avec précision les raisons pour lesquelles les pouvoirs délégués en matière d'élaboration des lois, prévus par ces dispositions, sont demandés et la forme que le ministre parrainant le projet de loi considère qu'ils devraient revêtir.

5.2 Encourager et assurer l'examen des principaux projets de règlement par les comités permanents quant à leur bien-fondé, et par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation quant à leur légalité et à leur pertinence. À titre de sanction nécessaire, il faudrait assortir l'octroi de ces pouvoirs de dispositions prévoyant la présentation d'une résolution de ratification des règlements, lorsque l'exercice de ces pouvoirs risque

- **d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,**
- **d'établir une politique qui n'est pas clairement définie dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,**
- **de comporter des considérations d'une importance particulière.**

Il faudrait modifier le Règlement afin que la procédure de résolution de ratification prévue par la *Loi d'interprétation* devienne applicable et que la résolution de ratification d'un règlement ne soit pas mise aux voix avant que le Comité permanent et le Comité mixte permanent en aient fait rapport ou aient prévu qu'un délai raisonnable s'écoule sans rapport.

5.3 Fournir à chaque comité permanent spécialisé l'occasion d'examiner les projets de règlement après leur publication préalable dans la *Partie I de la Gazette du Canada*. Le rapport du Comité serait déposé à la Chambre mais son rôle principal consisterait à conseiller le Comité spécial du Conseil. Le Bureau du Conseil privé pourrait aviser chaque comité de chaque projet de règlement (catégorisé selon l'importance de ses conséquences économiques). Le Comité disposerait alors de 30 jours pour décider des règlements qu'il veut examiner et de 60 jours supplémentaires pendant lesquels il pourrait effectuer son examen.

5.4 Remplacer la procédure d'annulation actuelle, prévue aux articles 123 à 128 du Règlement, par une procédure prescrite par la loi s'appliquant à l'ensemble des textes réglementaires (et à toute partie d'un texte réglementaire) non assujettis à la procédure de résolution de ratification. Il faudrait conserver et donner force de loi à la disposition de la procédure actuelle selon laquelle une résolution d'annulation dont on ne dispose pas est réputée adoptée.

5.5 Confier au Comité permanent des finances l'examen des prévisions des coûts et avantages des règlements fédéraux, qui accompagnent le *Budget des dépenses*.

5.6 Encourager chaque comité permanent à entreprendre l'évaluation périodique des programmes de réglementation afin de tenir le gouvernement responsable de l'exécution de ces programmes. L'évaluation périodique pourrait être déclenchée par (a) une indication du BCG selon laquelle un programme de réglementation a été évalué conformément à la politique 01-01-92 d'évaluation de programmes, énoncée dans le *Manuel du Conseil du Trésor*; (b) la publication d'une évaluation par le vérificateur général; ou (c) des renseignements reçus par le comité, laissant entendre qu'une évaluation devrait être effectuée.

CHAPITRE 6

Normes

1. Les normes et leurs liens avec la réglementation ont joué un rôle très important dans les délibérations du Sous-comité. De nombreux témoins ont proposé l'adoption de normes non obligatoires au lieu de règlements, l'utilisation de normes de rendement plutôt que de normes d'entrée et de normes d'assurance de la qualité pour améliorer le processus de réglementation. Le Sous-comité a donc abordé la question des normes en se posant trois questions fondamentales :

- les normes relatives aux produits et aux procédés élaborés dans le secteur privé pourraient-elles se substituer aux normes ou aux règlements promulgués par le gouvernement;
- les normes réglementaires devraient-elles être axées sur le rendement, et les détails laissés à l'industrie et aux entreprises par l'intermédiaire du processus de consensus; et
- pourrait-on appliquer les normes de gestion et d'assurance de la qualité aux programmes de réglementation?

2. Nous avons entendu les témoignages d'un groupe qui a parlé exclusivement de la première question : Peter Ridout et Robin Haighton de l'Association canadienne de normalisation (ACN), un organisme indépendant à but non lucratif, de rédaction de normes, d'accréditation, d'essai et d'inspection. L'ACN est tout à fait partisane d'adopter le processus de consensus «volontaire» du secteur privé pour l'élaboration de normes et de règlements qui s'appliquent «aux exceptions plutôt qu'à la majorité». (10:31) Au nombre des témoins qui ont abordé la deuxième question se trouvaient le Canadian Manufacturing Industries Forum et l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques (16:12) qui privilégiaient le recours à des normes axées sur le rendement. La troisième question, et les commentaires des témoins à ce sujet, sont présentés au chapitre 7.

A. QU'EST-CE QU'UNE NORME?

3. Dans l'ensemble, les économistes considèrent les normes comme une série approuvée de spécifications qui définissent un produit ou un procédé particulier. Souvent, les hauts fonctionnaires considèrent les normes comme un moyen de donner suite à une préoccupation de la société ou à atteindre un objectif social. Ils considèrent souvent les normes comme des règlements. Les normes peuvent être toutefois décrites et catégorisées de diverses façons.

1. Diversité des objectifs visés

4. On peut catégoriser et décrire les normes selon ce qu'elles définissent. En voici un exemple :

- *Les normes de produits* précisent les caractéristiques d'un produit.

- *Les normes de contrôle* définissent toute une gamme de caractéristiques acceptables en matière de conception, de rendement et d'utilisation d'un produit. Elles prennent souvent la forme de règlements.

- *Les normes d'entrée* précisent souvent les moyens à utiliser pour atteindre des objectifs.

- *Les normes de rendement* précisent les objectifs de rendement mais non les moyens de les atteindre.

- *Les normes relatives aux processus* facilitent et appuient les transactions et les rapports socio-économiques. Elles définissent les rôles et les liens et établissent les règles pour l'interprétation du comportement.

- *Les normes de service* précisent les politiques, les procédures et les méthodes concernant l'exécution d'un service.

- *Les normes de qualité* désignent les systèmes qui produisent les produits ou assurent le service plutôt que les spécifications techniques des produits ou des procédures que comporte le service. La série de normes ISO 9000 est un exemple générique de ce type de normes.

2. Diversité des processus d'élaboration

5. On peut également catégoriser et décrire les normes selon la façon dont elles sont élaborées. Il existe trois façons d'établir des normes :

- spontanément, par le jeu des forces du marché (processus d'établissement de normes de facto);
- au moyen de processus organisationnels (processus d'accord volontaire) qui comprennent :
  - des lignes directrices établies par les associations intéressées ou par un ministère gouvernemental avec la coopération des associations intéressées;
  - l'élaboration de normes consensuelles au sein du secteur privé;
  - l'élaboration de normes consensuelles par un organisme public.
- au moyen de décisions politiques (processus bureaucratique).

3. L'application volontaire par rapport à l'application obligatoire

6. Les normes peuvent être obligatoires ou volontaires. Cependant, d'après les témoignages entendus, le sens que l'on donne à l'adjectif volontaire est relativement élastique. Bien qu'il désigne des accords consensuels, axés sur le marché, entre les participants d'un secteur ou d'une industrie, il s'agit souvent aussi de norme volontaires ou de directives promulguées ou décidées par le gouvernement. Dans ce dernier cas, ces normes doivent être respectées par le secteur privé au même titre que des règlements puisque le gouvernement peut toujours prendre des mesures pour les faire respecter.

7. Les témoins ont donné des exemples de telles normes volontaires, entre autres en ce qui concerne les marchettes (lesquelles doivent être construites de façon à empêcher les enfants d'accéder aux portes menant au sous-sol) et l'utilisation des cartes de débit. Dans chaque cas, le ministère responsable a bien précisé que faute d'accord entre les participants, le gouvernement réglementerait (4:16 et 4:18).

8. Par conséquent, toutes les normes obligatoires ne sont pas forcément établies par la voie législative; certaines normes non établies par la voie législative peuvent aussi être obligatoires. Prenons par exemple les Normes nationales du Canada. Le Conseil canadien des normes a été établi pour coordonner «la normalisation volontaire» au Canada. Cependant, il est clair que bien que le processus d'élaboration et de formulation des normes soit volontaire, l'application de normes «volontaires» élaborées par le processus de consensus devient obligatoire si le gouvernement peut les faire respecter par la voie législative. Il semble donc que par norme «volontaire», on entend simplement une norme élaborée dans le cadre d'un processus de consensus.

B. CONJONCTURE DE LA NORMALISATION

1. Le système national de normes au Canada

9. Le Conseil canadien des normes (le Conseil) rend compte de son activité au Parlement par l'entremise du ministre de la Consommation et des Affaires commerciales du Canada. Le Conseil est une société d'État créée par loi fédérale en 1970. Il établit sa propre politique et prend ses propres décisions, bien qu'il soit financé en partie par des crédits votés par le Parlement. Le Conseil comprend 57 membres : 41 sont issus du secteur privé et 16 représentent le gouvernement fédéral et les provinces[1]. Les objectifs du Conseil canadien des normes, tels que formulés dans la *Loi sur le Conseil canadien des normes* sont les suivants :

> Encourager et promouvoir la normalisation là où elle n'est pas obligatoire, dans les domaines suivants : construction, fabrication, production, qualité, rendement et sécurité des bâtiments, ouvrages, produits manufacturés et autres marchandises, y compris leurs composantes, en vue de faire progresser l'économie nationale, d'améliorer la santé, la sécurité et bien-être du public, d'aider et de protéger les consommateurs, de faciliter le commerce intérieur et extérieur et de développer la coopération internationale en matière de normalisation. (p. 992)

10. Le Conseil, examinant la meilleure manière de remplir son mandat, a créé une fédération nationale, le Système national de normes (SNN). Les lignes directrices du Conseil sont établies par consensus par les participants au SNN. Le Conseil s'est vu confier[2] l'accréditation de trois types d'organismes (les éléments opérationnels du SNN) :

- *les organismes rédacteurs de normes*; ces organismes rédigent des normes dont certaines sont approuvées par le Conseil en tant que Normes nationales du Canada. Le rapport annuel du Conseil pour 1991-1992 répertorie cinq organismes rédacteurs de normes.

- *les organismes de certification;* ces organismes ont des marques déposées certifiant que les produits ou les services répondent à une norme. Le rapport annuel du Conseil pour 1991-1992 répertorie sept de ces organismes.

- *les organismes d'essai*; ces organismes mettent à l'essai des produits ou des services pour déterminer s'ils satisfont à la norme correspondante et publient les résultats de leurs tests. Ils analysent aussi des substances pour en déterminer le contenu ou les attributs, vérifient

---

1 CCN-CAN - P. 2E (janvier 1992), p. i.

2 Le rapport annuel de CCN 1991-1992 indique qu'au cours de l'année financière 1991-1992, un programme d'homologation a été lancé pour les entreprises qui accréditent les systèmes de qualité des compagnies canadiennes.

des produits pour en déterminer les différents paramètres, etc. Le rapport annuel du Conseil pour 1991-1992 répertorie 86 de ces organismes. Les nombreuses publications du Conseil expliquent les critères, les procédures, les conditions et les directives qui s'appliquent à ces organismes. On y indique aussi les mesures prises pour faire appliquer les normes. Ainsi, le Conseil procède régulièrement à des vérifications parmi ses membres pour s'assurer qu'ils répondent toujours aux critères d'accréditation.

2. Activités de normalisation chez nos principaux partenaires commerciaux

11. Bon nombre de nos principaux partenaires commerciaux, notamment les États-Unis et la Communauté européenne, sont en train de revoir leurs activités de normalisation afin de s'adapter à un environnement mondial en pleine évolution[3].

12. Aux États-Unis, le système de normes est axé sur le marché. En règle générale, les participants américains doivent assumer les frais de l'établissement des normes. Les participants des autres pays sont en général subventionnés par l'État, du moins en partie. Par exemple, tous les gouvernements européens continuent de subventionner systématiquement l'élaboration de normes nationales jusqu'à un certain point et sous une forme quelconque. Cependant, la relation entre le gouvernement et le secteur privé, ainsi que le rôle joué par le gouvernement, diffèrent d'un pays à l'autre. Par exemple, au Danemark, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni, les organismes de normalisation sont constitués en vertu de lois privées, mais l'État leur reconnaît une fonction de service public. En Allemagne et aux Pays-Bas, les organismes de normalisation sont des organismes privés[4].

13. Assez récemment, la Grande-Bretagne et la France ont établi des stratégies nationales basées sur la normalisation et la gestion de la qualité. Plusieurs pays appliquent des programmes de normes dans les pays en développement afin d'y améliorer la qualité des exportations qui s'y font.

14. Au Japon, le système de normes est centralisé au gouvernement. Le système fonctionne par consensus entre les parties, mais le consensus est atteint sous la direction, la supervision et avec l'approbation finale du gouvernement, pour que les normes favorisent les objectifs du système lui-même et de tout le Japon[5].

C. ÉVALUATION DES ASPECTS DE LA NORMALISATION

1. Plan d'évaluation

15. En établissant son plan pour évaluer les aspects de la normalisation, le Sous-comité a tenu compte d'une analyse[6] canadienne du SNN et de l'utilisation de normes volontaires en tant qu'instrument de réglementation. En dépit des nombreuses améliorations apportées au SNN durant les dix années qui ont suivi l'étude, certaines recommandations demeurent très pertinentes.

---

3 Voir l'excellente analyse des changements structurels de l'environnement de normalisation dans: US Congress... mars 1992 chapitre 4.

4 Pour analyse de l'élaboration de normes aux É.-U. et en Europe, voir *Ibid.*, chapitres 2 et 3.

5 Voir Lecraw, D.J., "Voluntary Standards as a Regulatory Device," *Working Paper No. 23*, Conseil économique du Canada, juillet 1981, Appendix B pour analyse du système japonais - voir aussi *Ibid.*, p 17, 23, 34, 84 et 90.

6 Lecraw, op. cit..

16. Le Sous-comité a aussi examiné la situation dans les pays avec lesquels le Canada commerce régulièrement et a étudié à fond un rapport récent (mars 1992)[7] de l'*Office of Technology Assessment* du Congrès des États-Unis. Voici les principales conclusions[8] qui ressortent de cette étude (au sujet du système américain de normes) :

- les normes sont de plus en plus importantes pour le pays;
- la normalisation n'est pas suffisamment soutenue;
- la coopération doit remplacer les conflits;
- un meilleur équilibre doit être atteint entre le secteur public et le secteur privé;
- le gouvernement fédéral n'est pas assez présent au chapitre de la coordination et de l'orientation;
- il faut étudier plus attentivement comment les autres États se servent des normes pour créer des marchés pour leurs industries.

17. La majorité de ces conclusions peuvent être instructives pour le Canada. Le Sous-comité a évalué ses propres stratégies et options par rapport au lien souhaité entre le système de réglementation et le système de normalisation, en se fondant sur les critères suivants[9] :

Cohérence: La viabilité politique veut que les normes et les procédés qui en découlent reflètent les conditions et les contraintes économiques et culturelles.

Équivalence : Pour qu'un pays profite pleinement de l'expansion des marchés, il faut que ses critères, ses méthodes et ses mécanismes de normalisation soient équivalents, mais pas forcement identiques à ceux de la communauté internationale.

Souplesse: Le processus de normalisation doit prévoir une marge de manoeuvre pour répondre aux besoins; pour ce faire, il doit :

- arriver en temps opportun;
- tenir compte de différents procédés de normalisation;
- permettre une forme quelconque de promotion et de participation gouvernementale.

Capacité, légitimité et survivance : Les organes de normalisation doivent toujours être capables d'évaluer leur performance et de planifier leurs activités s'ils veulent être efficaces dans une conjoncture nationale et internationale en constante évolution. Pour y arriver, le système de normes doit être bâti sur de solides bases de légitimité. Outre cela, pour que les normes survivent, la normalisation doit être un procédé ouvert, engageant la participation de toutes les parties intéressées et donnant lieu à des normes qui profitent au plus grand nombre possible.

2. Orientation du marché

18. Les organismes rédacteurs de normes dans le système canadien ont des visées commerciales. Les principaux intéressés, y compris le gouvernement, doivent consentir à payer les frais de préparation de la norme par l'organisme rédacteur. À cause de cela, c'est presque uniquement

---

7 U.S. Congress, op. cit..
8 *Ibid.*, pp. 7 à 18.
9 Adaptation *Ibid.*, p. 20 et 21.

du marché qu'émanent les demandes relatives à l'établisssement de normes. Cette situation a probablement engendré une surabondance de normes pour certains produits (par exemple, lorsqu'une entreprise, un groupe d'entreprises ou l'industrie peut y trouver un avantage du point de vue de la concurrence) et une pénurie pour d'autres (lorsque la concentration de consommateurs est peu élevée ou que des producteurs ayant le monopole d'un marché risquent de perdre leur avantage concurrentiel).

19. Bien que le système de consensus volontaire empêche jusqu'à un certain point la surnormalisation, cet avantage risque d'être affaibli par la forte prédilection pour la normalisation affichée par les organismes dans le SNN. Le fait de dépendre des demandes de la base comporte des avantages comme des dangers. En effet, cela crée une plus grande sensibilité à la demande de normes émanant du marché, mais favorise l'économie dans l'élaboration et l'administration des normes[10].

3. Intégration des normes par référence dans le règlement[11]

20. Lorsque des normes sont mentionnées dans une loi ou un règlement, nous avons constaté que des normes par ailleurs volontaires devenaient exécutoires en vertu de l'autorité des gouvernements fédéral, provincial et municipal ou d'une autre entité réglementante. Il appartient à l'organe qui exécute la loi de faire appliquer la norme ou encore aux organismes qui invoquent une norme dans le libellé d'un contrat, et non à l'organe rédacteur de normes ou à une section quelconque du SNN. Même lorsqu'un organisme de certification détermine si un produit ou une activité répond ou non à une norme, l'application de la norme continue de relever de l'organe de réglementation ou signataire d'un contrat.

21. La référence aux normes est devenue très controversée dans le monde de la normalisation. On constate, en Europe et aux États-Unis, que le gouvernement se reporte de plus en plus à des normes dans les lois et les règlements et que cette pratique a été recommandée par la CEE et l'ISO. Les organismes de normalisation au Canada et à l'étranger sont déterminés à encourager le gouvernement à en faire autant, une fois que des normes auront été établies par consensus par les organismes de normalisation. Le Conseil canadien des normes a même un document à cette fin, qui donne des lignes directrices aux autorités de réglementation sur l'incorporation des normes par référence dans les règlements[12]. Les autorités gouvernementales éprouvent toutefois certaines réticences à adopter cette pratique, et ce, pour trois raisons :

- Les normes établies par consensus ne représentent pas nécessairement les intérêts du public;
- Elles prennent parfois trop de temps à établir;
- La délégation des responsabilités à l'égard des normes pose parfois des problèmes d'ordre juridique[13].

22. Une référence plus fréquente aux normes établies au sein du SNN devrait améliorer la coordination des activités de réglementation et de normalisation entre les ministères et entre les trois paliers de gouvernement. La forme exacte que doit prendre cette référence n'a pas encore été abordée. La référence peut être ouverte, datée, précisée dans le règlement ou dans la loi. Il faut se rappeler que :

---

10 Voir Lecraw, op. cit. chapitre IV et p. 92 et 93.

11 *Ibid.*, p. 9, 37 à 45, 94 et 95.

12 CCN, CAN-P-104, décembre 1987.

13 La tenue à jour des normes peut aussi être améliorée grâce au fait que les organismes rédacteurs assument de strictes responsabilités à cet égard.

- *Une référence ouverte* permet une mise à jour permanente et rapide de la norme mentionnée dans la loi, mais elle peut aussi affaiblir le contrôle gouvernemental de la norme ainsi formulée.
- *Une référence datée à une norme* rend cette norme plus précise, mais elle est plus restrictive et empêche d'adapter la norme aux conditions changeantes.
- *Une norme écrite dans le règlement* peut être modifiée plus facilement par le ministère, mais elle coûte plus cher à rédiger et à corriger.
- Enfin, *une norme écrite dans la loi* donne au Parlement un contrôle absolu, mais la modification et l'amélioration peuvent être retardées.

23. On voit que, dans ce domaine, on perd en souplesse et en progrès ce qu'on gagne en certitude et en contrôle. La préférence de l'ISO pour une référence claire aux normes est la méthode à retenir si la compétitivité est le premier objectif visé[14].

4. Procédure équitable

24. La procédure équitable est une autre question controversée. Dans une économie mondiale, il faudra décider qui participe à l'élaboration des normes et quels organismes centralisent les activités de normalisation[15]. La participation coûte plus cher à l'échelon international que national. À mesure que davantage de normes seront fixées à l'échelon international, de nombreuses associations de défense des intérêts publics et petites entreprises ne pourront plus participer à l'élaboration des politiques, ni à l'échelon national ni à l'échelon international.

D. RÉGLEMENTER PAR LA NORMALISATION VOLONTAIRE

25. Le fait que les normes jouent un rôle important dans l'économie ne signifie pas que c'est automatiquement à l'État de les établir. Ainsi qu'il a été souligné précédemment, il existe d'autres moyens d'établir des normes et, de fait, la plupart des normes en vigueur aujourd'hui ont été créées par le secteur privé (que ce soit par les sociétés, les industries ou par consensus). Il est fait appel à l'État dans les situations suivantes :

- les risques relatifs à un produit ou à un procédé sont élevés;
- les conditions pour que les consommateurs ou d'autres parties concernées puissent juger de façon éclairée sont difficiles à établir.

26. On trouve des normes établies par l'État relativement à la préparation des aliments, car les conséquences de négligences pourraient y être désastreuses. On en trouve aussi pour l'emballage des aliments, mais leur raison d'être est moins évidente. Le ministre de l'Agriculture, par exemple, a dit au Comité qu'il existe un règlement sur le format des sacs à utiliser pour la vente des pommes de terre : ceux-ci doivent avoir une capacité d'une, deux, cinq ou dix livres. (11:11)

1. Effets de la normalisation

27. Les effets de la normalisation volontaire dépendent, au bout du compte, de l'utilisation qui est faite des normes, de leur stipulation, du système de vérification et de certification des produits en fonction de la norme, des mécanismes d'administration des normes, et du contexte économique,

[14] Lecraw préfère aussi cette approche, estimant que les avantages de la souplesse et du progrès l'emportent sur les désavantages d'une certitude et d'un contrôle moindres.

[15] U.S. Congress, op. cit. p. 19.

politique, social, technologique et international[16].

28. Il ne fait aucun doute, d'après les témoignages reçus que, à l'instar des règlements, les normes (volontaires ou non) peuvent avoir un effet sur les coûts d'administration et d'exécution, l'efficacité technique et l'allocation optimale des ressources, la structure, la conduite, la performance, le progrès et l'équité dynamique. L'existence de normes peut restreindre le développement et l'amélioration d'un produit, voire couper l'accès à un nouveau produit ou une technique innovatrice, privant ainsi les consommateurs d'un choix varié et allant même jusqu'à exclure du marché des produits de moindre qualité mais de prix plus abordable.

29. Vernon Smith a fait remarquer qu'il arrive souvent que l'industrie privée établit des normes (qui peuvent plus tard accéder au statut de règlement) comme tactique de vente : pour positionner un produit sur le marché, on établit les critères qui permettent de vendre ce produit sur le marché. (13:5-7) Le Conseil canadien du commerce de détail estime que les normes de produits ou de procédés donnent au consommateur une garantie de qualité, surtout lorsque la sécurité est primordiale et où il serait difficile ou onéreux pour le consommateur de faire lui-même la détermination de qualité. Le Conseil ajoute cependant que :

> Les normes peuvent être à double tranchant. De par leur nature, elles risquent de freiner les progrès et les améliorations; d'enlever une partie de leur récompense à ceux qui sont vraiment novateurs et qui ont le sens de l'entreprise, en les obligeant à divulguer des ingrédients ou des procédés manufacturiers; et enfin de priver les consommateurs d'un produit nouveau ou amélioré. (Mémoire, p. 4) (. . .) De façon générale, je pense que cette décision (de régir les formats) devrait être laissée au marché. (17:11)

30. Une norme peut être tout aussi efficace qu'un règlement, et en avoir aussi tous les inconvénients. De plus, lorsque la norme n'a pas force de règlement, elle semble privée d'une bonne partie des avantages de procédure conférés par un règlement en bonne et due forme. Le vérificateur général l'a d'ailleurs souligné dans son témoignage devant le Comité :

> Contrairement aux règlements officiels, rien n'exige que de telles ententes (volontaires) entre le gouvernement et un secteur d'activité ou entre les parties intéressées soient divulguées au Parlement, inscrites dans le plan annuel de réglementation ou dans la *Gazette du Canada* ni qu'elles fassent l'objet d'une étude d'impact.(7:6)

31. Afin d'atténuer ces inconvénients, l'Association des consommateurs du Canada a conseillé que les normes soient établies :

> d'après un mécanisme permanent de participation publique équilibrée et d'examen détaillé pour en déterminer la pertinence et pour voir si elles concordent avec les autres instances et si elles sont appliquées.(19:21 et Mémoire, p. 14-15)

32. Les systèmes de normalisation par consensus semblent répondre aux exigences soulevées par l'Association des consommateurs du Canada.

2. Souplesse, qualité et considérations financières

33. De nombreux témoins ne pensent pas que le gouvernement devrait intervenir chaque fois que l'intérêt du public est en cause. Bon nombre des témoins ont affiché une nette préférence pour la normalisation volontaire à la place de la réglementation. Pour sa part, l'ANC défend énergiquement cette solution parce qu'elle est plus souple et s'appuie sur un consensus, contrairement aux règlements qui sont naturellement rigides et coercitifs (10:28 et mémoire p. 2).

---

[16] Lecraw, op. cit. p. 89.

34. D'après des hauts fonctionnaires de Consommation et Affaires commerciales Canada, ce ministère mise davantage, pour l'atteinte de ses objectifs, sur des codes volontaires que sur des règlements, dans la mesure du possible. L'Association canadienne des fabricants de produits chimiques a fait remarquer que l'établissement de règlements est une procédure rigide et onéreuse en temps et en argent et que le gouvernement devrait encourager les approches volontaires face à la prévention des risques, comme l'initiative dite de la gestion responsable lancée par l'industrie canadienne des produits chimiques. De son côté, le Conseil national de l'industrie laitière estime que, dans la mesure du possible, il faut privilégier les bonnes pratiques de fabrication sur une base volontaire plutôt qu'obligatoire (12:5).

35. D'après certains témoins, la méthode consensuelle utilisée par les organismes rédacteurs de normes est un moyen efficace pour représenter différents intérêts et pour réunir les compétences techniques nécessaires pour rédiger les normes avec un minimum de gaspillage d'argent et de ressources. M. Haney, directeur des politiques de recherche de l'Association des consommateurs du Canada, a indiqué au cours d'entretiens suivant son témoignage que l'ACC préfère le consensus multilatéral au processus réglementaire bilatéral souvent mené à la hâte.

36. Le processus consensuel multilatéral risque cependant d'être sous-financé si le gouvernement confie davantage d'activités au système de normalisation volontaire ou compte davantage sur l'ACC pour défendre les intérêts des consommateurs auprès du gouvernement. (En ce moment, l'ACC obtient le remboursement de certaines dépenses par des organismes rédacteurs de normes, bien qu'un certain nombre seulement versent des honoraires *per diem* en raison de leurs propres contraintes budgétaires. Les études confirment qu'un système consensuel peut être discriminatoire pour les groupes sous-financés qui ne sont pas orientés techniquement[17].

37. Les témoins ont expliqué que la normalisation par consensus prend plus de temps, mais qu'elle donne de meilleurs résultats (aussi plus techniques et plus précis). Les études révèlent aussi que les normes volontaires (non prescrites par la loi) sont en général plus efficaces, pertinentes et souples et moins coûteuses que la réglementation obligatoire (normes statutaires). Comme le fait remarquer Lecraw, la formulation de normes par procédé bureaucratique peut souffrir de deux lacunes :

- les sources d'information et de compétences ne sont pas nécessairement connues, utilisées ou prises en considération;
- il n'est pas toujours tenu compte des intérêts des personnes touchées par la norme.

38. Lecraw conclut donc que les normes bureaucratiques seront plus facilement saisies par un groupe de pression et risquent davantage d'être en conflit avec d'autres normes (ou elles manqueront d'uniformité d'une zone de responsabilité à une autre. Le système consensuel sera davantage à l'abri de ces problèmes étant donné les directives et les pratiques[18] du CCN destinées à les prévenir.

3. Équilibre entre le secteur public et le secteur privé

39. Nous avons vu que les normes répondent à des fonctions publiques et privées et que la répartition des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé diffère d'un pays à l'autre. Nous avons vu aussi qu'il existe toutes sortes de mécanismes pour élaborer les normes et pour les faire respecter, chacun comportant ses propres faiblesses. Le cheminement d'une norme depuis son

---

[17] *Ibid.*, p. 32.
[18] *Ibid.*, p. 33.

absence jusqu'à la norme statutaire, en passant par la règle et la normalisation volontaire, est très important dans le système de normalisation, d'autant plus que l'établissement de normes, que ce soit pour des questions de santé, de sécurité ou de qualité, semble être la force agissante derrière la promulgation de nouveaux règlements.(Vernon Smith, 13:4-5). La question est de savoir à quel moment du cheminement il convient d'en freiner la progression. La réponse dépend de différents facteurs.

40. Par exemple, il faudra prendre en considération les facteurs influençant l'adhésion à la norme si celle-ci doit être exécutoire et non seulement informative. D'après le Conseil canadien du commerce de détail, les conditions suivantes sont présentes dans un régime facultatif (non prescrit) efficace :

- les entités visées ne sont pas nombreuses au point de compromettre la connaissance qu'elles ont l'une de l'autre et la saine émulation entre elles;
- les infractions peuvent être détectées rapidement;
- le contrevenant subit un préjudice ou un stigmate quelconque;
- la réglementation peut prendre appui sur les forces du marché;
- la dissémination des informations facilite le processus;
- les différends peuvent être réglés par des parties autres que le contrevenant et ses concurrents;
- les sanctions sont administrées par un tiers impartial;
- les enjeux liés au respect ou non-respect de la norme ne sont pas excessivement élevés (17:5 et mémoire p. 5 et 6).

41. Il faudrait considérer ces conditions chaque fois que l'on envisage d'adopter des lignes directrices ou des normes promulguées par le gouvernement mais non prescrites par la loi. Cependant, même en réunissant toutes ces conditions, ce qui laisserait présager un bon niveau de conformité, on ne saurait pas encore si la démarche est la bonne. Pour savoir s'il est justifié d'opter pour un procédé non obligatoire, il faut se demander si ce procédé permet au gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités (sociales et juridiques). Voici un modèle pour évaluer les cas où une approche non statutaire devrait être encouragée et les cas justifiant une approche exécutoire :

MODÈLE DE DÉTERMINATION DE RESPONSABILITÉ

Absence de norme	Règle	Norme volontaire	Norme statutaire*
Facteurs			**Facteurs**
Produit fini.			Le produit doit être interchangeable avec d'autres.
Prix d'achat peu élevé.			Prix d'achat élevé.
Renouvellement fréquent.			Achat peu fréquent.
Information facilement accessible à peu de frais.			Information peu accessible ou coûteuse.
Faibles conséquences sur la santé, la sécurité ou l'environnement.			Conséquences importantes sur la santé, la sécurité ou l'environnement.
Technologie nouvelle et en rapide évolution.**			Technologie relativement statique.

* Il faut subdiviser la norme statutaire en quatre catégories : la référence ouverte à la norme, la référence datée à la norme, la norme intégrée dans un règlement, la norme intégrée dans une loi.

** Contrairement aux facteurs ci-dessus qui concernent la demande de réglementation, ce facteur influence l'offre. En général, plus la technologie est statique, plus il est facile d'établir et d'imposer une norme pour le produit.

42. Lorsque tous les facteurs à gauche sont présents, la conclusion qui s'impose normalement est de laisser agir les forces du marché sans intervenir, que ce soit à titre volontaire ou statutaire. Lorsque tous les facteurs à droite sont réunis, il faudrait plutôt envisager une norme statutaire. Lorsque les facteurs sont mélangés, il faudrait intervenir quelque part entre les deux pôles.

43. Le Comité recommande l'utilisation d'un modèle comme celui-ci pour déterminer quand des normes volontaires privées sont préférables à des normes ou des règlements édictés par le gouvernement, et il conclut de procéder par consensus partout où c'est possible et d'utiliser les comités du CCN pour formuler les normes nécessaires, que celles-ci deviennent exécutoires ou non. Le gouvernement devra peut-être fixer une norme temporaire ou créer un règlement temporaire si le processus consensuel échoue et s'il est impossible d'arriver à un consensus véritable dans les délais fixés, mais il se peut bien que la menace en soi d'une norme bureaucratique très restrictive incite les intervenants à adopter par consensus une norme qui reflète tous les intérêts en jeu.

44. Le Comité estime que le Canada a un système exemplaire et que ce système volontaire doit être appuyé et utilisé le plus souvent possible. Cependant, le gouvernement doit exercer une surveillance si les normes établies deviennent exécutoires (soit par référence dans la loi ou menace en ce sens). Le Comité recommande par conséquent :

6.1 Lorsqu'il est jugé nécessaire d'édicter des normes, que les gouvernements fassent de leur mieux pour coordonner les obligations et les activités de normalisation en demandant une référence plus fréquente aux normes (surtout non datée) élaborées

dans le cadre du Système national de normes (SNN). Plus précisément, que les autorités de réglementation soient tenues, lorsqu'elles cherchent et évaluent d'autres options dans le mécanisme de réglementation, de consulter d'abord les listes disponibles de normes (canadiennes, internationales et étrangères) pour voir celles qui pourraient convenir. Lorsqu'une norme acceptable existe, qu'il en soit fait référence dans le libellé du règlement. Lorsqu'il n'existe pas de norme acceptable, que les autorités de réglementation en fassent établir une par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par l'organisme rédacteur de normes du SNN.

6.2 Que le gouvernement soit plus réticent à édicter des normes en dehors du domaine de la santé, de la sécurité et de l'environnement. De plus, qu'un programme soit établi (et une personne désignée qui devra rendre compte de son activité dans un délai prescrit) pour revoir les normes édictées par le gouvernement en se guidant sur ce principe.

6.3 Dans la mesure du possible, que les normes édictées par le gouvernement portent sur les systèmes et, lorsqu'il y a lieu, sur la performance (les résultats). Il faut éviter les normes de conception; les décisions relatives aux détails devraient être déléguées aux entreprises réglementées. De plus :

- **Lorsqu'il est impossible d'établir des normes de performance, que les normes édictées par le gouvernement précisent les paramètres fondamentaux auxquels doivent répondre les produits. Si des organismes rédacteurs de normes sont chargés de rédiger des normes plus détaillées pour répondre à ces exigences, alors que l'industrie soit libre d'observer les normes de l'organisme rédacteur de normes ou de respecter la directive du gouvernement en procédant autrement.**

- **Que le programme mentionné dans la recommandation précédente examine les normes existantes édictées par le gouvernement en s'inspirant des principes de rédaction susmentionnés. Lorsque des corrections sont nécessaires, que les autorités de réglementation fassent réécrire la norme en passant soit par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par les organes rédacteurs de normes membres du Système national de normes.**

6.4 Que l'élaboration de toute norme exécutoire (soit par renvoi dans la loi ou par menace du gouvernement en ce sens) soit soumise aux principales caractéristiques du système de réglementation. Par conséquent, que toutes les normes édictées par le gouvernement soient communiquées au Parlement par l'intermédiaire du plan réglementaire annuel du gouvernement et que les politiques suivantes du SNN soient rendues obligatoires : examen des coûts-avantages et examen indépendant de ces évaluations, et révision permanente des normes pour en déterminer la pertinence et la compatibilité avec celles dans d'autres zones de responsabilité.

E. HARMONISATION BILATÉRALE ET INTERNATIONALE

45. L'Association canadienne de normalisation (ACN) a indiqué que plus de 80 p. 100 des exportations canadiennes à nos cinq principaux partenaires commerciaux sont visées par une évaluation normative quelconque. Reconnaissant qu'une mauvaise application des normes peut nuire

au commerce, ACN, a affirmé que le Canada, qui dépend beaucoup du commerce, doit contribuer de façon active à la normalisation internationale, «en s'assurant la satisfaction des besoins des Canadiens et l'harmonisation des exigences techniques, dans la mesure du possible». (Mémoire, p. 3) Le rapport entre la normalisation et l'impact du commerce international sur la compétitivité et la prospérité canadienne a aussi été mentionné par le Conseil canadien des normes dans son rapport annuel 1991-1992 :

> L'élan vers la libéralisation du commerce international, qui aboutira finalement à la création d'un marché global, part tout d'abord de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle des normes et des procédures relatives à l'évaluation de la conformité, expression au sens large du terme englobant des processus tels que les essais, la certification, l'inspection et l'enregistrement des systèmes qualité. La normalisation et l'évaluation de la conformité représentent des facteurs d'importance majeure dans l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* (ALE) et les négociations en vue du règlement d'un *Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA). Ces facteurs occupent également une place prépondérante parmi les éléments qui entrent en ligne de compte dans la création du marché unique européen (Europe 1992), de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et dans la tentative du Canada de développer des échanges commerciaux avec le Japon et l'Asie. (p. 5)

46. Des porte-parole de l'industrie ont aussi parlé de la nécessité d'une harmonisation bilatérale et internationale. Ainsi, le Conseil canadien du commerce de détail a indiqué que ses membres souscrivent aux objectifs du respect mutuel et de l'harmonisation des normes visés par l'ALE et l'ALENA. En effet, les importateurs canadiens trouvent souvent que les coûts des tests et les modifications qu'on fait subir à un produit pour le rendre conforme aux normes canadiennes gonflent trop les prix des marchandises destinées au marché canadien compte tenu de notre économie plus petite. (17:9-10 et mémoire p. 6) Le Conseil national de l'industrie laitière encourage aussi l'harmonisation internationale, déclarant que les règlements ou les lignes directrices régissant les normes de qualité des aliments devraient s'inspirer des Lignes directrices du *Codex Alimentarius* (12:5 et mémoire p. 1). Le Conseil a ajouté toutefois :

> Le Canada a la réputation d'approuver les normes Codex pour ensuite les modifier, de sorte que les nôtres diffèrent toujours un peu des autres. (12:9)

47. L'ACN estime que le Canada devrait et pourrait adopter davantage de normes internationales; cependant, «le Canada a intérêt à intensifier ses efforts dans la plupart des secteurs industriels». (Mémoire, p. 1). Elle a mentionné :

> (. . .) La participation de l'industrie canadienne à la normalisation internationale n'a pas été bien coordonnée, ni appuyée facilement par la plupart des secteurs industriels. (. . .) Le Canada et les États-Unis n'étant pas bien représentés à ces réunions (internationales), la plupart des normes ISO/CEI reflètent d'abord et avant tout les exigences européennes. Conscients de cette réalité, les États-Unis s'appuient sur un récent rapport pour prendre la bonne voie et aller de l'avant pour influencer davantage les organismes de normalisation internationaux. (Mémoire, p. 2 et 3)

48. Le CCN, dans son rapport annuel 1990-1991, indique aussi que le gouvernement et l'industrie devraient appuyer plus largement le Système national de normes (SNN) du Canada pour affronter les marchés régionaux et mondiaux. (p. 17) Dans son rapport annuel 1991-1992, le CCN mentionne :

> Les contraintes budgétaires ont, ces dernières années, entraîné une réduction de l'aide financière accordée par le CCN pour la représentation à des comités internationaux de normalisation. Comme nous l'avons expliqué l'année dernière, cependant, le soutien accru de la part du milieu industriel et des particuliers agissant à titre bénévole aide à conserver cette participation (p. 14).

49. D'après le rapport annuel du CCN de 1991-1992, on a approuvé cette année-là 192 normes nouvelles en tant que Normes nationales du Canada (NNC), ce qui porte à 1 749 le nombre total de NNC. L'adoption de NNC semble être la première étape à franchir pour le Canada pour améliorer son influence dans le domaine de la normalisation internationale.

50. Tout lent qu'il soit, le processus d'harmonisation fait néanmoins des progrès. Bien que le rapport annuel du CCN en 1990-1991 indique que deux normes internationales seulement ont été adoptées en tant que NNC (sur 185), le rapport de 1991-1992 indique que 65 des 192 nouvelles NNC approuvées sont des adoptions de normes ISO et CEI (normes internationales) et que 14 autres s'appuient sur des normes ISO et CEI. C'est une amélioration significative, qui donne lieu à l'observation suivante dans le rapport de 1991-1992 :

> L'augmentation du nombre de normes internationales soumises et sanctionnées en tant que normes du NNC témoigne du très haut niveau de sensibilisation des membres et des utilisateurs du SNN, niveau qui sera de plus en plus exigé des sociétés canadiennes pour que celles-ci se conforment aux normes acceptées partout dans le monde afin de maintenir les marchés existants ou d'étendre de nouveaux marchés à l'étranger. (p. 12)

51. À côté de cette constatation positive, il convient de citer un extrait du mémoire de l'ACN. Faisant état de la nécessité pour le Canada de jouer un rôle actif dans l'arène de la normalisation internationale, l'ACN dit :

> Cet objectif nécessite des ressources financières et humaines. Notons que, dans le contexte actuel, le recours à des normes internationales risque d'entraîner la perte de revenus sur la vente de normes. (Mémoire, p. 3)

52. La publication d'une norme internationale adoptée en tant que NNC peut déstabiliser financièrement l'organisme rédacteur de normes. En effet, celui-ci peut vendre la version nationale de la norme internationale, mais la version ISO plus populaire ne peut être vendue que par le CCN en vertu des ententes internationales[19] qui existent.

53. De plus, la négociation des normes bilatérales entraîne nécessairement la négociation d'ententes sur les droits de vente de la documentation technique. Le résultat, c'est que les organismes rédacteurs de normes canadiens risquent de perdre le marché non canadien[20] pour leur documents sur les normes et le service de certification (normalement, les droits sont divisés, de sorte que chaque organisme conserve seulement les droits de vente dans son propre pays).

54. Pour ces raisons, et parce que la vente de normes est une activité très lucrative pour les organismes rédacteurs de normes accrédités, il existe peu d'encouragements financiers à l'harmonisation binationale et internationale des normes. Il y a quelques années, lorsque cette incertitude financière existait, le CCN encourageait l'organisme rédacteur de normes à communiquer avec lui pour obtenir de l'aide financière.

55. Le Comité est préoccupé par cet obstacle à l'harmonisation bilatérale et internationale et reconnaît l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada.

---

19 Normalement, la publication d'une norme internationale reconnue à titre de NNC avec ou sans modification est effectuée par l'organisme rédacteur de normes responsable de l'étude de second niveau. *Ibid.*, p. 4.

20 Le marché des services d'homologation peut être également réduit.

Le Comité recommande par conséquent :

6.5 Que la priorité financière soit accordée à la participation du Canada aux activités importantes d'élaboration de normes internationales et à la fourniture d'incitatifs aux organismes rédacteurs de normes s'ils consentent à internationaliser leurs normes ou à élaborer des normes bilatérales. Pour ce faire, on pourrait envisager de percevoir des droits plus élevés des organismes rédacteurs de normes et d'utiliser ces fonds pour récompenser les efforts d'harmonisation, ce qui compenserait en partie les ventes perdues.

6.6 Que le mécanisme par lequel le Conseil canadien des normes rend compte de son activité au Parlement soit réétudié en fonction de l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada.

CHAPITRE 7

Mise en application

1. Dans le domaine de la réglementation, la mise en application d'une politique importante englobe toutes les activités entreprises pour en assurer le respect, dont l'application, la formation et les négociations[1]. Pour que la mise en application d'un règlement soit efficace, il faut que la structure, les politiques, les stratégies et les activités fassent toutes l'objet d'un examen et d'améliorations continues. Le Comité s'est particulièrement attaché à examiner la façon dont les règlements sont mis en application, car l'efficacité d'un règlement dépend de sa mise en application. En effet, d'après certains témoins, la mise en application d'un règlement est le problème le plus important qui se pose à notre système de réglementation.

2. Toutefois, pour assurer le respect d'un règlement sans qu'il soit nécessaire de procéder à une surveillance étroite et imposer des amendes élevées, il est essentiel de tenir des consultations vastes et de qualité avec les parties intéressées Grâce à un processus de consultation efficace, les intervenants seront mieux informés, plus ouverts et participeront à toutes les étapes du processus de réglementation, lesquelles comprennent les composantes suivantes : élaborer des politiques et des lignes directrices, cerner les problèmes, établir des règles, préparer des analyses d'impact et formuler des règlements. À défaut d'une consultation et d'une participation efficaces, les intervenants percevront le système de façon négative et les règlements ne seront pas respectés.

3. Même les meilleurs instruments ou mécanismes peuvent s'avérer inefficaces s'ils sont mal employés ou mal adaptés au contexte. C'est du facteur humain que dépend l'efficacité du processus de réglementation. Une des meilleures façons de s'attaquer à ce problème consiste à intégrer le concept de la gestion de la qualité au processus de réglementation. Ce concept est analysé plus loin dans le présent chapitre.

A. ÉVALUATION DES PROBLÈMES

4. Il est une conclusion parmi d'autres qui se dégage des audiences : les particuliers ne s'opposent pas à la réglementation en tant que telle, mais plutôt au processus utilisé pour l'introduire, la rendre publique et l'appliquer. Comme l'a déclaré Chris Kyte, directeur exécutif de l'Institut des aliments du Canada :

> Le problème du Canada n'est pas un problème de réglementation, mais un problème de mise en application des règlements qui coûte plus cher que les règlements eux-mêmes. Au nombre des facteurs identifiés qui coûtent très cher aux compagnies soit en argent soit en temps, il faut citer la décentralisation et une prise de décisions erratique. (1:26)

1. Choisir entre l'uniformité et la souplesse

5. L'adoption de lois ou de règlements de portée générale, souvent souhaitée pour des raisons de souplesse, donne aux fonctionnaires chargés de les appliquer des pouvoirs très étendus. En effet, les lois ou les règlements ne stipulent pas toujours de quelle façon le pouvoir discrétionnaire doit être

---

[1] Adapté de Kernaghan Webb et Peter Finkle, *Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies*, Consumer Policy Framework Secretariat, 8 février 1991, p. 10.

exercé, ni comment il doit s'intégrer aux activités de réglementation d'autres organismes. Le problème se complique lorsqu'aucune directive ou processus n'est établi pour assurer l'application et le respect de ces lois ou de ces règlements, et lorsque diverses compétences sont visées. Comme nous l'avons mentionné au chapitre I, à l'heure actuelle, chaque ministère et organisme décide de la façon d'appliquer les règlements à l'intérieur de son secteur. Cette situation donne lieu à un régime réglementaire incohérent dont l'application peut avantager ou désavantager certaines firmes ou régions.

6. Toutefois, la cohérence sur le plan de la réglementation ne signifie pas nécessairement que des normes identiques doivent être appliquées uniformément dans tous les cas. Comme Bardach et Kagan l'ont mentionné :

> . . . les impératifs du processus réglementaire nous obligent à des choix : par exemple, entre les sanctions à imposer aux coupables et la protection à accorder aux innocents, entre la cohérence et la souplesse qu'il convient de donner aux règlements, et entre la primauté du droit et celle de la raison. (traduction)[2]

7. Les règlements devraient être suffisamment souples pour tenir compte des conditions locales et des besoins des petites entreprises. Ce critère a été mis en relief par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) (21:106), l'Organisation canadienne des petites entreprises et la Chambre de commerce du Canada. La question qu'il convient donc de se poser est la suivante : comment en arriver à une réglementation qui soit à la fois cohérente et souple. À cet égard, le Conseil économique du Canada a formulé dans un document datant de dix ans une observation qui est toujours pertinente aujourd'hui :

> La cohérence n'exclut pas nécessairement la souplesse, mais un équilibre entre les deux exige une bonne mesure de discernement et beaucoup de bonne volonté de part et d'autre[3].

8. Ces deux éléments, c'est-à-dire le discernement et la bonne volonté de part et d'autre, constituent, pour le Comité, le «facteur humain». Cette expression englobe les perceptions et les attentes de l'organisme de réglementation et du réglementé, les rapports qui existent entre eux et leur capacité à s'adapter au changement.

2. Le facteur humain - attentes et perceptions

9. Les audiences du Comité ont permis de conclure qu'il existe un écart considérable entre ce que les clients (c'est-à-dire les réglementés, les bénéficiaires des programmes de réglementation et le grand public) attendent du service de réglementation et l'idée qu'ils se font du service qu'ils ont effectivement reçu. Par exemple, les entreprises déplorent toujours le fait que les règles du jeu ne leur sont jamais indiquées. La Fédération canadienne des entreprises indépendantes (FCEI) a déclaré :

> Souvent, les propriétaires d'entreprises ne sont mis au courant de nouveaux règlements que lorsqu'ils font l'objet d'une vérification ou se voient imposer une amende. Des recherches effectuées par la FCEI montrent que les propriétaires d'entreprises ne comptent pas obtenir de renseignements des gouvernements. Ces derniers devraient adopter une stratégie quelconque dans le cadre de laquelle ils travailleraient avec les associations sectorielles ou d'autres groupes à la diffusion de l'information sur la réglementation. (21:107)

---

2 Eugène Bardach et Robert Kagan, *Going by the Book, The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Temple University Press, Philadelphia, 1982, p. 304.

3 Conseil économique du Canada, *Reforming Regulation*, 1981, p. 127.

10. Elle a fait l'observation suivante concernant les services à la clientèle :

> Nos membres se plaignent souvent que l'attitude des fonctionnaires chargés de l'application des règlements, plutôt que les règlements eux-mêmes, est la cause de leurs frustrations. Il semble y avoir grandement place pour l'amélioration dans la qualité du service à la clientèle au sein du gouvernement. L'une des suggestions que nous avons examinées consiste en un service téléphonique gouvernemental où les gens pourraient soulever les problèmes que posent pour eux le manque de collaboration de fonctionnaires, des exigences déraisonnables et ainsi de suite. En outre, un programme de gestion de la qualité totale à l'échelle ministérielle s'impose absolument. (21:107)

B. NORMES RELATIVES AU CONTRÔLE ET À LA GESTION DE LA QUALITÉ

11. Un aspect très important de l'étude du Comité consistait à examiner l'application de normes relatives au contrôle et à la gestion de la qualité au processus de réglementation, de même que le recours à des concepts comme celui de la gestion de la qualité totale pour assurer le respect de ces normes.

12. En effet, le Comité devait déterminer si les normes de gestion et de contrôle de la qualité pouvaient être appliquées aux programmes de réglementation, au niveau :

- *du gouvernement* : pour améliorer le processus de gestion et d'application des règlements, faire en sorte que les politiques et les procédures soient respectées et assurer la qualité du service;

- *des réglementés* : pour réduire le nombre d'inspections effectuées par le gouvernement, tout en veillant à ce que les entreprises respectent les règlements, les normes ou les lignes directrices.

13. Trois témoins ont été invités à aborder cette question précise et à discuter du concept de la «gestion de la qualité totale» : Stanley Brown, du Service de la qualité totale de la société Price Waterhouse; Jan Ruby, sous-ministre adjoint du gouvernement de l'Ontario, qui tente d'appliquer ce concept au gouvernement de la province; et Larry Rogers, de l'Institut de gestion de la qualité, vérificateur indépendant responsable de l'homologation des systèmes de contrôle de la qualité au Canada et à l'étranger.

1. Le système ISO 9004-2

14. M. Rogers a décrit au Comité le système ISO 9000, un ensemble de cinq normes de qualité fixées par l'Organisation internationale de normalisation (OIN) et qui s'appliquent aux organismes. Ces normes tiennent lieu de système de gestion et visent à garantir que les méthodes de vérification, de conception et de fabrication sont telles qu'elles rendent inutile toute inspection du produit fini (7:21). Des normes relatives aux systèmes de gestion des organismes de service sont aussi définies.

15. Le système ISO 9000 a été adopté par nos principaux partenaires commerciaux, dont les États-Unis et les pays de la Communauté européenne (CE), comme cadre de normalisation régissant les échanges entre les différents pays. Bien que les normes ne soient pas imposées par le gouvernement, de plus en plus d'acheteurs, y compris les industries, les organismes et les administrations, en exigent le respect. Après 1992, les normes ISO 9000 s'appliqueront à la plupart des fournisseurs de biens et de services qui approvisionnent la CE. Comme le respect des normes ISO

détermine de plus en plus l'accès aux autres marchés d'exportation, il est essentiel au caractère compétitif des entreprises à l'échelle internationale. Certains pays, comme le Japon, ont déployé des efforts importants pour que leurs entreprises respectent ces normes.

16. Les entreprises qui désirent appliquer le système ISO doivent, tout comme elles le font pour leurs états financiers, faire appel à un vérificateur indépendant qui se chargera d'évaluer leur système de gestion de la qualité, de s'assurer qu'il est appliqué et de vérifier que certaines conditions sont remplies.

2. L'ISO et le processus de réglementation

17. Peut-on appliquer les normes ISO aux activités de réglementation du gouvernement? Jim Martin, directeur, Affaires réglementaires, a attiré l'attention du Comité sur cette question lors de la table ronde du 7 mai 1992. Quelles que soient les modifications proposées par le Comité au processus de réglementation, leur succès dépendra, selon M. Martin, de la façon dont les programmes de réglementation sont gérés, et surtout de la qualité des rapports existant entre les organismes de réglementation et les réglementés. Il a ajouté que les normes de gestion de la qualité telles ISO 9000 pourraient peut-être contraindre les organismes de réglementation à modifier leur façon de procéder pour rendre la réglementation plus économique (1:32-3). La Chambre de commerce du Canada a formulé une recommandation similaire (10:57). M. Rogers, de l'IGQ, a déclaré que les systèmes de gestion de la qualité pourraient être mis en oeuvre dans le secteur public, ajoutant que plusieurs organismes publics américains les appliquaient déjà. M. Gilles Loiselle, président du Conseil du trésor, s'est dit lui aussi en faveur de l'adoption des normes ISO pour les programmes de réglementation; il y voit la promesse d'un changement d'attitude des organismes de réglementation.

18. Pendant que le Comité examinait les «lignes directrices applicables aux services» qui font partie des «composantes du système de gestion et de contrôle de la qualité» énoncées dans l'ISO 9004, le Conseil du Trésor, lui, entrepenait l'évaluation des incidences sur la politique de réglementation fédérale actuelle qu'aurait l'application des lignes directrices de l'OIN pour la gestion de la qualité dans des organismes de services (norme 9004-2). Cette analyse a donné lieu au document intitulé «Cadre pour la gestion des programmes de réglementation (ébauche)[4]», qui s'inspire de ces normes. Cet excellent document décrit le genre de système qui satisferait aux principes de bonne gestion et aux normes d'application reconnues dans le monde entier. Toutefois, comme l'a expliqué M. Brown :

> «La norme ISO (. . .) ne garantit pas qu'une organisation est une organisation de qualité ni qu'elle témoigne de l'application de pratiques de gestion de la qualité totale. Cette norme garantit que l'entreprise a présenté des documents conformes aux spécifications de la norme ISO, documents qu'elle est disposée à présenter.» (17:18)

19. Le cadre proposé par le Conseil du Trésor devrait donc permettre d'améliorer la façon dont les règlements sont appliqués en incorporant dans le processus d'élaboration des références aux normes internationales de contrôle de la qualité (ISO 9000). Toutefois, chaque ministère doit maintenant élaborer, de concert avec les parties intéressées, des stratégies, des politiques et des procédures conformes au cadre établi par le Conseil du Trésor, mesurer leur rendement (déterminer notamment l'idée que se fait le client de ce rendement) par rapport aux attentes précisées dans les documents.

---

[4] Conseil du Trésor, Direction de la réglementation, octobre 1992.

3. Gestion de la qualité totale - Service de la qualité totale

20. Le Comité s'est demandé si le concept de la gestion de la qualité pouvait favoriser une attitude axée sur la qualité du service et réduire l'écart existant entre les attentes des intervenants et l'idée qu'ils se font du service reçu. Il a donc examiné diverses études[5] portant sur le concept, de même que la question de savoir si cette approche pouvait être appliquée au secteur public. En gros, le principe de la gestion de la qualité exige que l'accent soit mis non pas sur l'organisation, elle-même, mais plutôt sur le processus, processus qui vise à améliorer la façon dont les produits ou les services sont créés et qui vise les objectifs suivants :

- axer tous les aspects des activités de l'organisation sur la satisfaction des besoins du client, en vue de rendre celle-ci plus concurrentielle ;
- utiliser efficacement les ressources de l'organisation et mettre à profit les talents de ses employés;
- répondre aux attentes des clients ou les dépasser.

21. Un système de contrôle de la qualité doit également tenir compte du volet humain que comporte la prestation d'un service. Il doit :

- gérer les processus sociaux que comporte la prestation d'un service;
- considérer les rapports humains comme un élément essentiel à la qualité du service;
- tenir compte de l'idée qu'a le client de l'image, de l'attitude et du rendement de l'organisation;
- mettre en valeur les compétences et les capacités du personnel;
- inciter le personnel à améliorer la qualité du service et satisfaire les attentes des clients.

22. Pour assurer la qualité totale d'un service, il faut d'abord cerner les lacunes qui existent (les problèmes surviennent lorsque ceux qui fournissent le service ont de la difficulté à bien saisir les besoins et les attentes des clients). Habituellement, une fois l'évaluation terminée, les employés au sein d'une organisation (équipes fonctionnelles et inter-fonctionnelles) se réunissent pour trouver des solutions possibles aux lacunes décelées au niveau du service. C'est par des programmes de formation et des mesures d'encouragement dispensés à intervalles réguliers que l'on parvient à inculquer aux employés l'importance d'offrir un service de qualité. Ce système repose sur le principe voulant que la qualité du service offert au client est fonction de celle de toutes les étapes de la chaîne de prestation du service.

4. Adapter le principe de la gestion de la qualité totale au gouvernement

23. On peut adopter diverses approches pour établir un programme de gestion de la qualité :

---

5 Les sections B.3., B.4. et B.5. du présent chapitre s'inspirent des ouvrages et articles suivants : Brown, Stanley A., (also by Marvin B. Martenfeld and Allan Gould), *Creating the Service Culture, Strategies for Canadian Business*, 1990; Clemmer, Jim, *Firing on All Cylinders, The Service/Quality System for High-Powered Corporate Performance*, (with Barry Sheehy and Achieve International/ Zenger-Miller Associates), 1992; Gibb-Clark, «Quality practices not for all: study», *The Globe and Mail*, 2 octobre, 1992; Government of Ontario, *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, A Report to the Ontario Public Service, Continuous Improvement Services Inc. and Erin Research Inc., February 1992; Harrington, H. James, *Business Process Improvement, The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness* (sponsored by the American Society for Quality Control), 1991; Port, Otis, (also by Smith, Geoffrey), «Quality», *Business Week*, (with Carey, J., Kelly, K., Forest, S.A. and bureau reports, 30 novembre 1992; Price Waterhouse, «North American perspective on Quality Service practices», *Pulse*, 1991; and Stanleigh, Michael, «Accounting for quality», *CA Magazine*, Canadian Institute of Chartered Accountants, Vol 125, No. 10, October 1992.

- *approche axée sur l'esthétique* : par exemple, affiches, bulletins de nouvelles, méthode «du sourire» et autres techniques de motivation et de formation;

- *approche axée sur les normes* : nombreuses variantes du concept;

- *approche axée sur le milieu* : contexte social du milieu de travail.

24. L'approche dite esthétique, même si elle fait partie intégrante du système, ne constitue pas l'unique moyen d'atteindre l'objectif visé. Quant aux approches axées sur le milieu et les normes, elles sont différentes l'une de l'autre : la première favorise la création d'un milieu qui met l'accent sur la culture, la motivation et les valeurs partagées plutôt que sur la contrainte, le mandat et les normes. La deuxième, elle, prône l'utilisation d'une méthode plus cohérente pour mettre en oeuvre des processus d'amélioration de la qualité dans les domaines où des normes objectives peuvent être appliquées.

25. Le Comité a été appelé à se pencher sur la question fondamentale suivante : est-ce que, malgré les différences qui existent entre les secteurs privé et public, le principe de la gestion de la qualité, conçu pour le secteur privé, peut être appliqué avec succès au secteur public. Certains témoins se sont dits en faveur de l'application d'un tel principe au sein du gouvernement, tandis que d'autres ont exprimé des doutes quant à son efficacité. Le Conseil canadien des petites entreprises a déclaré que l'absence de profits pourrait, entre autres facteurs, nuire à l'application de ce principe. Dans un article publié dans le numéro de juillet/août 1992 du Public Administration Review, James E. Swiss, de l'Université de la Caroline du Nord, a énuméré d'autres facteurs qui, à son avis, pourraient limiter[6] l'utilité du principe pour le gouvernement : le secteur public met l'accent sur les produits plutôt que sur les services, sur des groupes de consommateurs bien définis, sur les intrants et les processus et plutôt que sur les résultats; il favorise une culture organisationnelle qui concentre tous ses efforts sur la qualité. Swiss a déclaré :

> En somme, le principe traditionnel de la gestion de la qualité totale peut facilement faire plus de tort que de bien au gouvernement parce qu'il met l'accent sur les exigences particulières de clients bien précis et non sur les besoins d'un client plus important (mais souvent peu attentif), le grand public. Le principe traditionnel de la gestion de la qualité totale peut également amener une organisation à négliger ou même — si les conseils de Deming sont suivis — à démanteler des systèmes bien établis comme le mode de gestion par objectifs, la budgétisation des programmes et les systèmes de contrôle du rendement qui fixent des objectifs précis et qui mesurent les résultats obtenus. Enfin, le principe de la gestion de la qualité totale impose plusieurs exigences (production constante, culture organisationnelle puissante et immuable) que le gouvernement est intrinsèquement incapable de respecter. Malgré tous ces grands problèmes, le principe de la gestion de la qualité totale présente plusieurs aspects positifs. Toutefois, les gestionnaires du secteur public doivent modifier le système en profondeur pour tirer parti des avantages qu'il offre[7].»

26. D'après Swiss, un principe modifié de la gestion de la qualité totale mettrait l'accent sur la réaction des clients, le contrôle du rendement, les améliorations continues et la participation des travailleurs, mais attacherait moins d'importance aux exigences traditionnelles concernant la production soutenue et la continuité de la culture organisationnelle. De plus, il sensibiliserait les gestionnaires aux risques que présente le fait de satisfaire un seul groupe de clients, plutôt que de

---

6 Swiss, James E., «Adapting Total Quality Management (TQM) to Government-its stress», *Public Administration Review*, juillet-août 1992, Vol. 52, No. 4, p. 358 et 359.

7 *Ibid.*, p. 359 et 360.

considérer celui-ci comme un élément du processus décisionnel[8]. Son analyse semble indiquer qu'une approche davantage axée sur les normes s'impose pour assurer l'application efficace des règlements au sein du gouvernement.

27. Les coûts des programmes de réglementation, si ces derniers sont appliqués avec succès, seront largement contrebalancés par l'instauration de programmes de réglementation efficients et efficaces. Le principe de la gestion de la qualité peut contribuer à : améliorer la satisfaction du client, rehausser le moral des employés et réduire les délais et les coûts. Fait intéressant, la première recommandation (sur cinquante-quatre) formulée par le Groupe directeur de la prospérité était la suivante :

> Déployer un effort concerté, à l'échelle nationale, en vue d'appliquer le principe de gestion de la qualité dans tous les secteurs de la société canadienne et de créer un Institut national de la qualité qui fera des entreprises canadiennes oeuvrant dans les secteurs privé et public des leaders mondiaux dans le domaine de la qualité[9].

28. Le Comité souscrit à cette recommandation. Toutefois, en ce qui concerne le processus de réglementation du gouvernement, nous estimons que la prudence s'impose.

Par conséquent, le Comité recommande que :

7.1 le principe de la gestion de la qualité soit appliqué au processus de réglementation. Toutefois, un principe de ce genre devrait uniquement être mis en application si l'on s'engage à y consacrer, de façon soutenue, les ressources nécessaires. Une fois l'engagement pris, une structure de soutien doit être mise en place avant que le principe soit appliqué; cette structure doit comprendre des programmes de formation pour permettre aux employés d'acquérir des compétences nouvelles, des programmes de reconnaissance et de gratification pour encourager les employés à adopter le comportement souhaité, et des mécanismes de mesure des résultats.

29. Le Comité prend note de deux excellentes initiatives entreprises récemment par l'administration fédérale (*Un cadre pour la gestion des programmes de réglementation*, Secrétariat du Conseil du Trésor, ébauche d'octobre 1992, et *Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation,* Ministère de la Justice, ébauche de novembre 1992)[10]. Chaque document donne une analyse de facteurs généraux qui doivent être adaptés à des cas bien particuliers. Il faut maintenant que les divers ministères et organismes de réglementation élaborent leurs propres stratégies, politiques et procédures de mise en application en se fondant sur les lignes directrices émises. Cette démarche leur permettra d'exercer un contrôle sur le pouvoir discrétionnaire qu'ils détiennent et d'assurer une application plus cohérente mais souple des programmes de réglementation.

Le Comité formule donc les recommandations suivantes, que le principe de la gestion de la qualité soit appliqué ou non:

7.2 De concert avec les parties intéressées, chaque ministère devrait élaborer un guide de mise en application des règlements qui tienne compte des modifications et des améliorations apportées suivant l'expérience acquise et des grandes orientations et lignes directrices énoncées dans les cadres d'observation et de gestion récemment publiés par le Conseil du Trésor/ministère de la Justice. Ce guide devrait être accessible à toutes les parties intéressées et comprendre :

---

8 *Ibid.*, p. 360

9 Groupe directeur de la prospérité : Inventer l'avenir : plan pour la prospérité du Canada, Octobre 1992, p. 13.

10 Développé en B.2 du présent chapitre.

- **des stratégies, politiques et procédures de consultation qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor de même qu'aux paramètres proposés dans la recommandation 4.1 du Comité;**

- **des lignes directrices régissant la fréquence et l'ampleur des examens réglementaires;**

- **des stratégies, politiques et procédures d'observation qui tiennent compte des objectifs du programme de réglementation, des modalités et de la structure du programme, des rôles et des tâches des principaux responsables, des réglementés, des alliés potentiels, des facteurs qui influent sur l'observation des règlements et du taux de conformité de ces derniers. Le guide devrait décrire les procédures d'inspection, les critères applicables aux poursuites et autres mesures d'application des règlements, les écarts autorisés aux normes législatives/réglementaires, y compris les pouvoirs discrétionnaires applicables aux inspections, aux poursuites, aux mesures utlisées pour encourager le respect des règlements et aux négociations.**

5. Réduction des inspections effectuées par le gouvernement au chapitre de la mise en application

30. Le Comité s'est demandé s'il serait pratique et souhaitable d'établir une politique qui viserait à réduire, voire éliminer, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires si une entreprise atteste qu'elle applique le principe de la gestion de la qualité totale et qu'elle se conforme, documents à l'appui, aux normes ISO. M. Brown a indiqué qu'une telle politique pouvait être adoptée et qu'elle existait déjà dans le secteur privé. (17:17) Il a ajouté que cette approche ne désavantagerait pas les petites entreprises puisque

> Rien n'empêcherait une petite entreprise de faire état de pratiques de qualité tout comme une grande entreprise le pourrait. (17:18)

31. M. Brown a expliqué qu'il faudrait toutefois assurer un certain suivi et procéder à de nouvelles homologations. (17:24) Le président s'est interrogé sur les répercussions qu'une telle démarche aurait sur la compétitivité de l'entreprise. Ce à quoi M. Brown a répondu :

> (. . .) si les entreprises ne commencent pas à le faire bientôt, elles seront désavantagées, car les autres pays le font déjà. (17:25)

32. Le Comité est conscient de la nécessité de procéder à une meilleure répartition, entre ministères, des ressources internes permettant d'assurer le respect des règlements, et d'affecter les inspecteurs à des secteurs prioritaires. Il convient qu'il faut réduire les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement et accroître la compétitivité des entreprises canadiennes à l'échelle internationale en encourageant celles-ci, et non pas en les contraignant, à adopter des normes de contrôle de la qualité et des pratiques de gestion de la qualité.

33. Le Comité sait que le Système de normes nationales, ses organismes d'homologation et d'essais accrédités, de même que les organismes sur le point d'être accrédités, qui sont responsables des programmes de gestion de la qualité, appuieraient d'emblée cette option. Il sait également que les vérifications de la qualité ont désormais une plus grande envergure; par exemple, elles servent à confirmer qu'un échantillon de produits correspond à des normes précises ou à évaluer l'impact qu'une entreprise peut avoir sur l'environnement ou encore les risques qu'elle présente.

34. Le Comité comprend bien les inquiétudes des petites entreprises et reconnaît la nécessité d'établir des procédés de vérification de conformité plus souples. Il est conscient du fait que certains de nos principaux partenaires commerciaux ont déjà commencé à adopter de nouvelles techniques en la matière. Mentionnons par exemple les directives de la CE qui indiquent que les exigences relatives aux contrôles de conformité varieront en fonction des dangers que présente un produit. Dans certains cas, une simple déclaration attestant que le produit est conforme à la norme applicable suffira; dans d'autres, une homologation par un tiers sera nécessaire.

Par conséquent, le Comité recommande que :

7.3 Une politique soit adoptée et communiquée au réglementé. Cette politique doit préciser que, si une entreprise réglementée atteste qu'elle respecte les normes de l'ISO en matière de gestion de la qualité totale, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires du gouvernement seront réduits, pourvu que l'entreprise démontre qu'elle fait l'objet de vérifications périodiques confirmant la mise en place et l'application d'un programme de gestion de la qualité.

7.4 Le réglementé devrait pouvoir recourir à l'une des options suivantes pour prouver qu'il se conforme aux règlements :

- **soumettre ses produits à un laboratoire indépendant accrédité aux fins d'essais ou consulter des techniciens qui seront en mesure de déterminer si le produit est conforme ou non aux normes et de recommander les améliorations; et**

- **présenter des rapports démontrant la conformité de ses produits aux normes après avoir lui-même procédé à des essais et à des certifications (auto-certification) si les risques associés au produit sont minimes et si l'entreprise atteste qu'elle a respecté les normes. (indiqué à la recommandation 7.3)**

Pour encourager le réglementé à utiliser les techniques de certification et d'essai du secteur privé (notamment des organisations accréditées du SNN) ou les techniques d'autocertification, il faudrait envisager d'imposer des frais pour les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement.

C. AUTRES STRATÉGIES DESTINÉES À AMÉLIORER LA MISE EN APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Améliorer la perception des organismes réglementés

35. Les petites entreprises ont tendance à ne faire aucune distinction entre la réglementation et la paperasserie administrative. Ainsi, si l'on veut que le milieu des affaires considère comme efficaces les efforts déployés par le gouvernement en vue de réduire le fardeau imposé aux entreprises par la réglementation et le processus de réglementation, le gouvernement devra tenir compte du point de vue des petites entreprises et s'attaquer aux symptômes, ainsi qu'aux racines du mal. C'est pour cette raison, en partie, que M. Eastcott du Conseil canadien des petites entreprises (CCPE), a recommandé l'établissement d'une procédure d'appel simple et rapide en matière de règlementation, calquée sur le modèle des tribunaux d'arbitrage de l'assurance-chômage (10:10). De la même façon, M. Whyte de la FCEI, a déclaré que tous les règlements devraient être assortis de mécanismes qui permettraient aux entreprises d'interjeter appel de décisions en matière de réglementation ou d'obtenir des exemptions spéciales (21:107). L'Association des exportateurs canadiens a abondé dans le même sens. (22:87)

36. Compte tenu du fait qu'il a réussi à régler, dans une certaine mesure, la question de la paperasserie administrative, le gouvernement pourrait, comme première mesure en vue de réduire le fardeau (perçu et réel) imposé aux petites entreprises, réorganiser le Secrétariat de la petite entreprise, afin d'y incorporer un bureau chargé de défendre les intérêts des petites entreprises. Cette proposition a été formulée par George Steiner lors d'une rencontre ultérieure entre le Comité et des membres du CCPE. Selon lui, ce bureau devra avoir des pouvoirs réels, semblables à ceux du Bureau pour la réduction de la paperasserie, établi en 1978-1990. Ce bureau aurait pour mandat de défendre les intérêts des petites entreprises, de prêter main-forte aux entreprises aux prises avec certains problèmes concernant la réglementation fédérale ou les exigences en matière de présentation de l'information, et d'aider les entreprises à établir des mesures précises pour simplifier les procédures. À l'heure actuelle, certains membres estiment que les critiques ont tendance à être étouffées ou "traitées" au niveau le plus directement touché, et que la réponse est toujours la même : nous nous occupons du dossier, votre problème est à l'étude, nous ne faisons qu'appliquer les lois, etc. L'existence d'un bureau créé pour recevoir les plaintes, les suggestions et les demandes d'aide des entreprises devrait améliorer les perceptions.

37. Le Comité reconnaît que, peu importe la solution apportée aux problèmes soulevés, il faut s'attaquer aux préoccupations réelles et perçues. Il est conscient des pouvoirs limités dont disposent les tribunaux, mais sait également qu'il faut du savoir-faire, de l'argent, du temps et une bonne compréhension des processus décisionnels du gouvernement pour préparer et bien défendre les dossiers, éléments auxquels les petites entreprises n'ont pas souvent accès.

Par conséquent, le Comité recommande que :

7.5 Le Conseil du Trésor examine la possibilité d'établir :

- **un mécanisme rapide, peu coûteux et informel pour s'occuper des plaintes déposées par les organismes réglementés. Ce mécanisme se grefferait aux prodécures existantes de règlement des plaintes et permettrait aux organismes réglementés d'avoir accès à un organisme indépendant auquel soumettre les plaintes non réglées. Au moment de déposer sa plainte, le réglementé devrait aussi être en mesure de démontrer que des démarches ont déjà été entreprises en vue de régler le différend avec l'organisme ou le ministère chargé de la réglementation. La procédure d'appel devrait être analogue à celle qu'utilise le Système de normes nationales ou à la procédure de règlement des plaintes décrite à l'Annexe V; et**

- **un comité spécial chargé d'aider les petites entreprises à se conformer aux règlements, à mieux comprendre les procédures et à les guider tout au long du processus d'appel.**

2. Amélioration de la communication et de l'application des règlements

38. Les réglementés ont dénoncé le fait que les règlements et les politiques imposés par les différents organismes, voire le même organisme, n'étaient pas toujours appliqués de façon cohérente. Par exemple, le Conseil national de l'industrie laitière du Canada a déclaré que le système métrique devait être appliqué dans le secteur du détail pour que la situation soit la même que dans le secteur de la transformation, qu'il fallait l'employer, et lui seul, pour tous les produits réglementés.

39. D'autres témoins ont affirmé que les règlements n'étaient pas appliqués de façon adéquate à la frontière, ce qui défavorise les entreprises nationales. L'Institut des aliments du Canada (1:27), Leonard Lee, président de Lee Valley Tools (8:8), les Fabricants canadiens de produits alimentaires et

d'autres témoins se sont fait l'écho de la même plainte. Ils soutiennent que l'application inadéquate des normes de réglementation (et des lois fiscales) à la frontière défavorise les produits canadiens par rapport aux produits importés.

40. Si la mise en application des règlements coûte cher et qu'il n'est pas possible de les faire respecter parfaitement, leur respect deviendra de plus en plus rare. Ceux qui les respectaient iront grossir les rangs de ceux qui ne les respectent pas ou vice-versa. Il est donc inutile d'avoir des règlements qui ne peuvent être mis en application. Pour réglementer, il faut disposer de moyens de contrainte.

41. Plusieurs témoins ont fait valoir que les délais liés à l'obtention et à l'approbation de permis peuvent avoir un impact négatif sur les rentrées et sorties de fonds, les investissements et la compétitivité des entreprises. (par ex. Inco limited, 22:73) Les raisons à l'origine des problèmes que pose la mise en application des règlements semblent être les suivantes :

- le caractère discrétionnaire du régime de réglementation existant, les normes de mise en application étant rarement précisées dans les lois (ou les guides);
- l'absence apparente d'uniformité dans la formation dispensée aux inspecteurs pour les aider à assurer l'application cohérente des mêmes normes et les sensibiliser aux activités du secteur qu'ils doivent inspecter et vérifier et sur lequel ils doivent se prononcer; et
- mauvaise utilisation des ressources limitées qui peuvent être consacrées à la mise en application des règlements.

42. Les problèmes liés à l'observation des règlements et l'élaboration d'une stratégie visant à les résoudre ont donné lieu, au milieu des années 80, à une initiative à l'échelle gouvernementale (initiative destinée à trouver une solution aux problèmes de conformité des règlements). Ce projet a abouti, entre autres résultats, à l'élaboration d'un guide intitulé "Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation"[11]. Ce guide a pour but d'aider les ministères à élaborer des stratégies et des politiques d'observation (p. 70). Il établit une série de principes de base à respecter et décrit les mesures qui doivent être prises pour mettre en place un mécanisme d'observation efficace. Une fois adopté par les ministères, ce mécanisme devrait permettre de régler bon nombre des problèmes portés à l'attention du Comité. Nous encourageons les ministères à se doter d'un tel mécanisme le plus tôt possible.

Le Comité propose les recommandations suivantes pour compléter cette stratégie :

7.6 Il faudrait, lorsque possible, réunir les intervenants à l'étape de la définition des problèmes liés à l'élaboration des règlements, pour fixer les objectifs, établir les priorités et s'entendre sur les ressources qui doivent être consacrées à la réalisation de ces objectifs. Il faudrait aussi, au cours de ces consultations, discuter des procédures de mise en application qui devraient être adoptées.

7.7 Les responsables des programmes et les conseillers juridiques chargés de donner des instructions aux rédacteurs des règlements devraient passer en revue les infractions, de même que les sanctions prévues par la loi, pour s'assurer qu'elles sont adéquates, en fonction : des dispositions de la Charte; des autres mécanismes d'observation existants; de l'éventail des peines qui existent; des renseignements obtenus dans le cadre de consultations publiques. Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux sanctions civiles ou aux amendes d'une part ou aux sanctions civiles et à celles imposées par des tribunaux administratifs, d'autre part.

---

[11] Il en est question en B.5 du présent chapitre.

7.8 Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux programmes d'information pour mieux assurer le respect des règlements.

7.9 Il faudrait s'assurer que les règlements sont rédigés en termes simples.

7.10 La base de données élaborée par le Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, et qui doit entrer en vigueur en décembre 1993, doit être accessible à toutes les parties intéressées.

7.11 Il faudrait que les règlements soient appliqués de façon plus rigoureuse à la frontière afin de s'assurer que les produits importés n'échappent pas aux exigences imposées aux produits nationaux.

3. Réduire les chevauchements et les conflits

43. Certains témoins ont déclaré que l'absence de coordination entre ministères, organismes et gouvernements entraîne des chevauchements, des conflits, des décisions incohérentes et des coûts plus élevés. D'autres ont soutenu que les nouveaux règlements ont été mis en application sans tenir compte des répercussions qu'ils auraient sur les règlements existants. Compte tenu des répercussions importantes qu'ont les chevauchements de compétences fédérales/provinciales sur la compétitivité des entreprises, nous avons décidé de traiter de cette question dans un chapitre distinct.

44. Le fait que l'on trouve des chevauchements et des doubles emplois sur le plan de la réglementation au sein même du gouvernement fédéral est éloquent. À titre d'exemple, une entreprise de traitement des aliments peut être simultanément réglementée et inspectée par les ministères de l'Agriculture et de la Santé et du Bien-être social (pour la qualité et la sécurité des aliments), par Environnement Canada et par le ministère des Pêches et Océans (pour les questions de pollution de l'environnement), et par le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales (empaquetage et étiquetage). Le Comité a entendu de nombreuses plaintes au sujet d'exigences réglementaires incohérentes et d'organismes de réglementation disséminés, ce qui rend difficile pour le réglementé le fait de savoir quel est l'organisme responsable de telle politique ou mesure réglementaire. Toutes ces plaintes visaient des règlements fédéraux.

Par conséquent, nous recommandons que :

7.12 Le gouvernement fasse encore plus d'efforts pour rationaliser et coordonner les activités de réglementation au sein du secteur fédéral. De façon plus précise, le gouvernement devrait envisager de confier au Conseil du Trésor les responsabilités suivantes :

- **évaluer la possibilité de consolider les règlements qui ont trait à des éléments communs de responsabilité fédérale;**
- **collaborer avec les ministères pour que les règlements et les normes fédérales soient interprétés de la même façon à l'échelle nationale;**
- **faire en sorte que les ministères fédéraux élaborent des ententes administratives pour partager la mise en application des règlements et ainsi réduire les coûts inutiles imposés aux réglementés;**
- **veiller à ce que les ententes conclues avec les provinces pour administrer les règlements fédéraux donnent lieu à une interprétation cohérente des règlements à l'échelle nationale et réduisent les doubles emplois sur le plan de la réglementation (par exemple des mesures et des inspections).**

CHAPITRE 8

Chevauchement fédéral/provincial

1. Il va sans dire que le gouvernement fédéral n'est pas la seule juridiction canadienne qui publie et applique des règlements. Les provinces et les municipalités le font également de plus en plus. Selon la déposition d'un des témoins, ce sont les autres paliers de gouvernement qui sont responsables de 80 p. 100 des règlements appliqués au Canada. (1:44) Des chevauchements existent dans bien des domaines, tant dans celui de l'agriculture que de la santé et de la sécurité, de l'environnement et des services financiers, pour ne citer que des exemples évidents. L'absence de coordination entre les organismes de réglementation peut entraîner des chevauchements coûteux, ainsi que des exigences illogiques.

A. CONCURRENCE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

2. La diversité qui caractérise le processus d'adoption des règlements et, dans l'ensemble, le processus décisionnel, est inhérente à un régime fédéral de gouvernement. Après tout, la raison d'être du fédéralisme et du partage des pouvoirs qu'il entraîne, est de mieux concilier les intérêts divergents des communautés qui composent l'entité nationale. Le fait d'avoir des politiques et des normes de réglementation différentes à l'échelle nationale n'est pas nécessairement une mauvaise chose en soi. Même le chevauchement de programmes publics peut avoir des conséquences avantageuses, comme l'ont fait remarquer certains témoins. Ainsi, le fait que plusieurs organismes interviennent dans la prestation d'un service public peut introduire un élément de concurrence et faciliter l'évaluation des programmes, ce qui contribuera à en rentabiliser la prestation. On pourra aussi expérimenter dans la prestation de certains services et, à la longue, améliorer la qualité du service offert ou concevoir des programmes qui répondent mieux aux besoins du public.

3. David Brown, analyste politique principal à l'Institut C.D. Howe, a bien expliqué ce phénomène en prenant un exemple dans la réglementation bancaire européenne. La deuxième directive bancaire prévoyait la libération des services bancaires au détail dans tous les États membres de la communauté. Avant que ces directives n'entrent en vigueur, la Belgique avait interdit les hypothèques à taux variables, alors que la Grande-Bretagne les permettait. Après l'entrée en vigueur de la directive, les banques britanniques pouvaient vendre des hypothèques à taux variables en Belgique sous la surveillance des autorités bancaires belges. Ces dernières auraient pu choisir de continuer d'interdire aux banques belges de vendre des hypothèques à taux variables, mais si tel avait été le cas, elles auraient mis les banques nationales en position désavantageuse par rapport à leurs concurrentes. Donc, elles ont été amenées à modifier la réglementation nationale. (Mémoire au Sous-comité, p. 5)

B. PROBLÈMES CAUSÉS PAR LE CHEVAUCHEMENT DES RÈGLEMENTS

4. Le partage des compétences et l'adoption de normes différentes ont ceci de négatif qu'ils peuvent, par inadvertance ou à dessein, accroître les coûts d'observation, semer l'incertitude et fragmenter le marché national, de sorte qu'il est plus difficile pour les entreprises d'exercer des

activités dans les autres provinces. Les règlements actuels qui régissent les institutions financières au Canada illustrent bien ce point. Contrairement à ce qui se passe dans la CE où, de façon générale, une institution financière établie dans un État membre peut se livrer à des activités dans toute la communauté, au Canada, les institutions financières, autres que les banques, sont réglementées séparément par chaque province dans lesquelles elles opèrent et par le gouvernement si elles sont constituées au niveau fédéral. Ainsi, une société de fiducie constituée au niveau fédéral peut être assujettie à onze règlements qui ne sont pas tous uniformes. L'Ontario, par exemple, qui préconise une application "équitable" de la réglementation, oblige toutes les sociétés de fiducie installées sur son territoire à se soumettre aux règlements de l'Ontario, non seulement à l'intérieur de la province mais également à l'échelle nationale. Certaines des répercussions concrètes de cette approche réglementaire ont été décrites dans un mémoire que la Canada Trust a présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes lorsque le Comité a tenu des audiences sur les réformes proposées à la législation régissant les institutions financières : les sociétés fédérales de fiducie et de prêt installées en Ontario doivent se conformer à deux séries de règlements pour ce qui est des pouvoirs relatifs aux investissements, à la suffisance des capitaux et aux normes en matière de liquidités, aux opérations entre apparentées et à la régie des sociétés. Elles doivent se conformer aux contraintes quantitatives imposées par l'Ontario à l'égard de la qualité des éléments d'actifs, les titres, les prêts personnels, les prêts commerciaux, les biens immobiliers et les sociétés affiliées — qui diffèrent des règlements fédéraux. L'Ontario interdit également la délivrance de lettres de crédit et restreint l'utilisation de garanties — pouvoirs qui, autrement, seraient accessibles aux entreprises en vertu de la nouvelle loi fédérale[1].

5. Il convient de comparer l'approche adoptée par le Canada pour réglementer les institutions financières à celle adoptée par la Communauté européenne. Au sein de la Communauté, une institution financière est assujettie à une seule série de règlements et à une seule autorité réglementante—c'est-à-dire celle de l'État d'appartenance. Au Canada, une institution financière peut être assujettie à onze règlements et organismes de réglementation différents. Au sein de la CE, la diversité au chapitre de la réglementation encourage la concurrence du fait qu'elle permet aux institutions établies dans un pays de se livrer à des activités dans d'autres États membres. Au Canada, la réglementation décourage la concurrence parce que chaque province exige que les institutions se conforment aux règles en vigueur dans celle-ci, ce qui nuit à la concurrence hors province. Au sein de la CE, les exigences réglementaires sont relativement simples et précises; au Canada, elles se caractérisent par des chevauchements et une complexité inutiles.

6. Le problème n'est pas particulier aux institutions financières. D'après l'Association canadienne du camionnage, «un transporteur exploitant une entreprise au Canada doit composer avec un fouillis de règlements dans onze régions de compétence provinciale, territoriale et fédérale» (20:18). L'Association canadienne des boissons gazeuses a indiqué que les exigences en matière de diminution des produits d'emballage variaient d'un endroit à l'autre du pays «et que le chevauchement au niveau des exigences provinciales et fédérales nous paralyse face à nos concurrents» (22:19). Les Fabricants canadiens de produits alimentaires ont exprimé des craintes similaires concernant les mesures incohérentes et coûteuses en matière d'emballage imposées par les provinces (22:7). L'Association minière du Canada a déclaré que, outre les deux ministères fédéraux (Environnement Canada et Pêches et Océans), chaque province disposait d'un ministère de l'Environnement qui réglementait les effluents liquides. L'absence d'harmonisation aux paliers

---

[1] Les Hypothèques Trustco du Canada, *Bill C-83 and the Policy Proposals Concerning the Reform of Federal Financial Institutions Legislation*, mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 15 novembre 1990, p. 3.

fédéral, provincial et territorial cause de sérieux problèmes à l'industrie minière. Mentionnons entre autres : les règlements peu uniformes; les exigences différentes en matière de présentation de données et l'absence de communication entre les organismes de réglementation[2].

7. En raison du chevauchement des compétences, en Colombie-Britannique, il faut deux fois plus de temps pour faire approuver un projet d'exploitation minière qu'au Nevada, et quatre fois plus qu'en Australie. L'Australie en effet a rationalisé son processus d'approbation en éliminant les doubles emplois qui existaient au niveau des évaluations effectuées par l'État et le Commonwealth[3].

8. Dans un sondage mené en 1991 par la Chambre de commerce du Canada, une grande majorité des répondants (61 p. 100) ont déclaré que les règlements contradictoires ou les règlements assortis d'exigences différentes constituent le principal facteur qui nuit aux activités de leurs entreprises. Une grande majorité (69 p. 100 des répondants) ont affirmé que les conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux constituaient la principale cause du problème. Les participants au sondage se sont surtout plaints des coûts d'observation élevés qu'entraînent les chevauchements et les règlements contradictoires. Bon nombre ont également dénoncé la confusion que crée l'absence d'harmonisation et, partant, les règlements contradictoires et ambigus qui en résultent[4].

C. SOLUTION AU CHEVAUCHEMENT DE RÈGLEMENTS

9. Le double emploi dans les activités de réglementation fédérales et provinciales n'est pas facile à résoudre car aucun gouvernement à lui seul ne peut y parvenir—sauf par décision unilatérale d'abandonner le terrain en cas de double emploi. Par le passé, on a essayé de trouver des solutions qui en gros ont été de deux types : délégation de responsabilités administratrives d'un palier de gouvernement à un autre et coordination intergouvernemntale des activités faisant double emploi[5]. Les accords fédéraux-provinciaux en matière de perception d'impôts, aux termes desquels le gouvernement fédéral perçoit l'impôt des particuliers et des sociétés dans la plupart des provinces, est un très bon exemple de ce premier type de solution. (L'absence de tels accords portant sur la taxe de vente est à l'heure actuelle la bête noire des petites entreprises au Canada.) On peut donner d'autres exemples de coordination intergouvernementale, c'est le cas des sempiternelles conférences et réunions fédérales-provinciales et des accords fédéraux-provinciaux dans une foule de domaines allant de l'agriculture, des pêcheries, de l'environnement et du logement, à la formation professionnelle et au développement régional.

10. Les mesures pour simplifier les programmes gouvernementaux et pour réduire les chevauchements ou les conflits fédéraux-provinciaux se sont intensifiées ces dernières années. Elles ont donné certains résultats. Soulignons plus particulièrement l'Accord intergouvernemental sur les marchés du secteur public, entré en vigueur le 1er avril 1992. En vertu de l'Accord, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux s'engagent à procéder par appel d'offres non discriminatoire pour toute acquisition d'une valeur de 25 000 $ ou plus. Tout en n'étant pas strictement un domaine de réglementation, les pratiques d'achat préférentiel sont considérées depuis longtemps comme un des plus grands obstacles au commerce interprovincial.

---

2 Association minière du Canada, *Regulation and Competitiveness*, mémoire présenté au Comité permanent des Finances de la Chambre des communes, septembre 1992, p. 11.

3 *Ibid*, p. 8.

4 Chambre du commerce du Canada, *Overburdened by overgovernment*, mémoire présenté au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité, 16 juin 1992.

5 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Federal-Provincial Overlap and Duplication: Federal-Program Perspective*, 22 novembre 1992, p. 23-25.

11. Dernièrement, le 17 novembre 1992, les ministres de l'Agriculture fédéral et provinciaux ont convenu de différentes mesures dans le but d'alléger les barrières interprovinciales au commerce des produits agricoles et des denrées alimentaires. Ils ont convenu de ce qui suit :

- adopter des normes techniques communes à l'échelon national au cours des cinq prochaines années (portant sur les produits et les catégories de qualité, les règlements sur la santé végétale et animale, et les conditions de transport),

- étudier les répercussions sur le commerce interprovincial des règlements nouveaux ou révisés et donner un avis préalable des changements proposés,

- renvoyer à un organe d'arbitrage pré-établi les litiges concernant des obstacles particuliers à propos desquels les gouvernements n'arrivent pas à s'entendre[6].

12. Ces exemples montrent non seulement qu'il est possible de réduire les barrières commerciales internes et le chevauchement de la réglementation, mais aussi certaines des solutions pour y arriver. Il reste, comme nous avons été à même de le constater d'après les témoignages entendus, que les progrès jusqu'à maintenant ont été péniblement lents. En fait, si nous ne prenons pas les moyens pour intensifier nos efforts, nous risquons fort de perdre du terrain, car certains des secteurs où la réglementation prolifère actuellement, par exemple le secteur de l'environnement, de la santé et de la sécurité, sont des secteurs à compétences partagées entre Ottawa et les provinces. Il y a donc risque de conflit entre les deux ordres de gouvernement si une certaine coordination n'est pas assurée.

13. Les efforts tentés dans ce domaine dans le passé n'ont pas été très fructueux, pour les mêmes raisons qu'il s'est avéré difficile de réformer des règlements nuisibles : l'opposition d'intérêts contraires. Il répugne aux entreprises qui se sont ajustées aux présents règlements et qui ont investi en fonction d'eux de les voir changer; il en va de même pour les groupes qui bénéficient du présent système, y compris les bureaucrates qui ont investi largement pour le maîtriser et qui tirent des pouvoirs considérables de son administration. De plus, les gouvernements hésiteront toujours à abandonner des droits ou des pouvoirs à l'égard de l'utilisation discrétionnaire de l'appareil réglementai a force combinée de ces intérêts a empêché toute réforme appréciable jusqu'à maintenant. Il se pourrait bien que cet élan se ralentisse dans un monde de frontières ouvertes et de concurrence mondiale, où la présente structure de normes divergentes et de chevauchement des règlements soit impossible à maintenir. Si tel est le cas, on aura vaincu un obstacle majeur à des progrès sur ce front.

14. Il serait tout de même sage d'avancer prudemment. Nous risquons encore l'échec si nous essayons d'escalader la montagne d'un seul coup et cela ne sera peut-être pas nécessaire non plus. Sur ce point, l'expérience des Européens peut nous être utile. Pendant des années, les progrès vers un marché unique en Europe ont été retardés par l'incapacité des membres de la Communauté de s'entendre sur des normes techniques communes. L'embâcle a été brisée au milieu des années 80, lorsque la CE a renoncé à sa poursuite d'harmonisation technique en faveur d'une «nouvelle stratégie fondée sur l'harmonisation sélective et la reconnaissance mutuelle»[7]. Selon le principe de la reconnaissance mutuelle, si un produit respecte les normes réglementaires d'un pays, il doit être accepté par les autres instances faisant partie de la Communauté. Ce principe permet la coexistence

---

6 «Agriculture Ministers Move to Eliminate Barriers to Trade and Competitiveness», Communiqué fédéral-provincial, 17 novembre 1992.

7 Richard Owen and Michael Dynes, *The Times Guide to 1992: Britain in a Europe without Frontiers: A Comprehensive Handbook*, 2nd ed. (London Times Book, 1990), p. 58.

d'approches différentes en matière de réglementation d'un pays à l'autre tout en permettant aux producteurs d'un État membre d'avoir complètement accès aux marchés des autres pays membres. Il évite d'imposer aux industries le respect d'exigences réglementaires contradictoires ou faisant double emploi, car chaque entreprise n'est tenue de respecter que les règlements de son propre pays.

15. Dans la Communauté, la reconnaissance mutuelle a été étendue aux normes appliquées à beaucoup de produits industriels, aux services financiers et aux qualifications professionnelles. Plus récemment, elle a aussi été adoptée par l'Australie, pour unifier son marché interne, et par l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans l'accord de libre-échange qu'elles ont signées (21:135). Des témoins ont proposé l'adoption de la reconnaissance mutuelle dans le but de lever les barrières interprovinciales au commerce et de réaliser un marché unique au Canada.

16. Des témoins ont aussi préconisé un autre principe de fonctionnement adopté par la CE, soit le remplacement de normes techniques volontaires par des normes gouvernementales. Depuis 1985, la tâche d'établir des normes de produits à la grandeur de la CE a été laissée largement aux organisations privées de normalisation composées d'experts de l'industrie et de représentants des consommateurs[8]. Comme il est dit dans un rapport récent :

> Alors que, dans le passé, les ministres s'efforçaient de s'entendre sur les spécifications techniques des produits, la nouvelle approche mise sur une normalisation volontaire, laissant à la loi l'obligation fondamentale de protéger la santé et la sécurité du public. Les normes européennes (...) sont volontaires. Les manufacturiers sont libres de se conformer aux normes européennes, aux normes internationales, voire à aucune norme du tout. Cependant, les produits qui satisfont aux normes européennes gagnent libre accès aux marchés partout en Europe[9].

17. Un avantage évident de la privatisation de la normalisation, c'est de dépolitiser le mécanisme et de débarrasser les relations intergouvernementales au Canada d'un irritant inutile. Les autorités de l'Association canadienne de normalisation (ACN) qui ont témoigné devant le Comité ont aussi insisté sur le fait que le système mise sur le consensus et la sensibilité à la dynamique du marché, si on le compare au processus gouvernemental de réglementation plus bureaucratique et plus coercitif. Dans la partie 6.D ci-dessus, nous recommandons une utilisation plus grande de normes élaborées dans le cadre du Système national de normes (voir les recommandations 6.1 et 6.2).

18. Pour formuler un dernier principe en vue d'une meilleure coordination des lignes directrices de réglementation entre les paliers de gouvernement au Canada, nous nous reportons au chapitre 6 de l'accord de libre-échange canado-américain. Dans ce chapitre, qui porte sur les barrières techniques au commerce, le Canada et les États-Unis s'engagent à rendre leurs mesures respectives de normalisation plus compatibles, de manière à réduire les obstacles au commerce, et à se prévenir mutuellement des mesures de normalisation projetées et à se donner la possibilité de donner leur avis. Si ce principe est acceptable dans un contexte international, il devrait l'être aussi pour les paliers de gouvernement au Canada.

19. Avant de pouvoir appliquer l'un ou l'autre de ces principes, il va de soi que les gouvernements doivent savoir où un chevauchement de réglementation existe et où des règlements divergents sont source de conflit.

---

8 *Ibid.*, p. 60.

9 Vivienne Kendall, «Standardisation and its Problems», *EIV European Trends*, n° 3 (1991), p. 70.

Nous recommandons par conséquent :

8.1 Que la détermination des secteurs de chevauchement et d'incompatibilité entre les règlements fédéraux et provinciaux fasse partie des principaux objectifs des ministères qui étudient actuellement les règlements.

8.2 Que le Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements que l'on met au point actuellement (voir la partie 2.C7) s'étende aux lois et règlements de tous les ordres de gouvernement au Canada.

8.3 Que les ministères et les organismes de réglementation du gouvernement soient tenus d'informer les gouvernements provinciaux des projets de réglementation et leur donne la possibilité de faire connaître leur point de vue.

8.4 Que les REIR comprennent une déclaration précisant comment la réglementation proposée se rapporte à l'intervention du gouvernement fédéral dans le même domaine ou des domaines étroitement apparentés.

8.5 Que le gouvernement fédéral et les provinces adoptent la reconnaissance mutuelle des normes de produits en tant que principe général du commerce interprovincial.

CHAPITRE 9

EXAMENS DES MINISTÈRES

1. Quand le ministre des Finances a déposé son budget à la Chambre des communes, en février 1992, il a annoncé que le gouvernement entreprendrait un examen approfondi des règlements fédéraux. Cet examen devait comporter une étude du processus réglementaire ainsi que la revue de tous les règlements existants, ministère par ministère. Trois ministères ont alors été désignés : Agriculture Canada (Agr Can), Transports Canada (TC) et Consommations et Affaires commerciales Canada (CAC). Ces ministères devaient entreprendre l'examen les premiers et leur expérience, servir de modèle aux autres ministères.

2. Chaque ministère devait d'abord cerner des ensembles de règlements à examiner. La tâche n'a pas été facile. Ainsi, Transports Canada a repéré quelque 600 à 1000 règlements à étudier (plus ou moins selon le mode de classification). Une fois cette étape franchie, chaque ministère a établi les critères sur lesquels reposerait son examen. Même si les critères de base étaient les mêmes pour tous les ministères, certains devaient se rapporter plus spécialement aux besoins de chacun. Les règlements ont ensuite été examinés par les fonctionnaires des ministères intéressés ainsi que par un grand nombre d'intervenants de l'extérieur. On a eu également recours à de nombreuses équipes externes de conseillers pour orienter le travail des ministères. Tout cela devait donner lieu à l'élaboration de recommandations qui devaient être par la suite présentées au gouvernement.

3. Dans tous les cas, les ministères ont multiplié les rencontres avec les intervenants chargés d'appliquer les règlements (clients de l'extérieur aussi bien qu'employés ministériels) pour examiner et évaluer les nombreux règlements en vigueur, afin de :

- déterminer si les problèmes qui avaient donné lieu à l'adoption du règlement étaient suffisamment sérieux pour justifier une intervention de l'État;
- vérifier si la réglementation était la meilleure solution en l'occurrence, compte tenu de ses avantages et inconvénients;
- établir si le gouvernement possède ou possédera éventuellement les ressources voulues pour permettre son intervention; et
- vérifier si l'intervention de l'État concorde bien avec l'objectif d'améliorer la compétitivité du secteur privé.

4. Sur les trois ministères qui ont entrepris ces examens, Agriculture Canada est le plus avancé, ayant déjà terminé ses rapports définitifs en septembre et les ayant rendus publics en novembre. Consommations et Affaires commerciales a publié un rapport intérimaire en octobre, tandis que Transports Canada vient de finir de rédiger un rapport d'étape sur son examen.

A. TRANSPORTS CANADA

5. Quand la ministre d'État (Transports), l'honorable Shirley Martin, a comparu devant le Comité, elle a signalé que son plan d'examen des règlements comportait quatre phases : un inventaire des règlements existants, l'établissement des critères de l'examen, des consultations auprès des intervenants du milieu avec l'aide de comités d'experts externes et de fonctionnaires du ministère et, enfin, la révision interne des conclusions de l'enquête.

6. Comme ce fut le cas pour les autres ministères, l'examen de Transports Canada a été effectué à partir des critères énoncés ci-avant. On a en outre évalué l'incidence des règlements qui ont pour objectif de permettre l'exécution des ententes et des conventions internationales signées par le Canada, ainsi que leurs effets sur la sécurité et l'environnement.

7. À ce jour, l'équipe d'enquête de Transports Canada a reçu 200 réponses. Parmi les commentaires reçus, on note des plaintes au sujet de la lenteur du processus réglementaire, qui rend parfois les règlements obsolètes d'un point de vue technique. Les répondants ont également manifesté une préférence pour les règlements imposant des normes de rendement, régissant les pratiques industrielles et permettant d'appliquer les conventions internationales. L'appareil bureaucratique responsable du régime réglementaire du Ministère a également été critiqué, les répondants signalant que la structure du Ministère devrait se rapprocher davantage de celle du secteur privé.

B. CONSOMMATIONS ET AFFAIRES COMMERCIALES CANADA (CAC)

8. Mme Nancy Hughes Anthony, sous-ministre à Consommations et Affaires commerciales Canada, a décrit aux membres du Comité le plan que son ministère entendait suivre pour son examen. Elle a signalé que son ministère avait l'habitude d'examiner périodiquement ses principaux règlements et de consulter les intervenants du secteur privé, mais que le nouvel exercice lui avait donné l'occasion de procéder à un examen en profondeur. Le Ministère a aussi remis au Comité sa «Fiche technique-Révision de la réglementation», qui a été préparée pour l'étude du Ministère.

1. Résumé des réponses des intervenants

9. Le Ministère a déjà produit un rapport intérimaire sur les consultations qu'il a menées dans le cadre de son examen de la réglementation. On trouve dans ce rapport une compilation des réponses données par les intervenants au sujet des règlements actuellement en vigueur à CAC. Divers secteurs n'avaient pas encore fait parvenir leur réponse au ministère au moment où le rapport a été rédigé.

10. La plupart des intervenants se disent satisfaits de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*. Ils semblent toutefois souhaiter que les règlements soient mieux harmonisés et que l'industrie participe davantage au processus de réglementation. Ils craignent en outre que certains produits importés n'échappent aux exigences de la Loi. Diverses opinions ont été exprimées à propos de l'obligation d'apposer des étiquettes bilingues sur les produits. Les intervenants sont généralement favorables à cette règle, mais déplorent qu'elle ne soit pas assez fermement appliquée dans le cas des importations, ce qui place les producteurs nationaux dans une position désavantageuse. Ce règlement oblige aussi le consommateur canadien à payer plus cher les produits qu'il achète, celui-ci n'étant pas en mesure de profiter des économies d'échelle qui découleraient de l'application de règles d'étiquetage uniformes dans toute l'Amérique du Nord.

11. D'aucuns considèrent que les produits ethniques et régionaux devraient indéniablement être soustraits aux exigences relatives à l'étiquetage bilingue.

12. À propos de l'intervention du gouvernement dans le domaine de l'étiquetage, on estime généralement que cette opération devient de plus en plus compliquée, d'autant plus que les contraintes relatives au bilinguisme réduisent de moitié l'espace disponible pour se conformer aux autres exigences sur l'étiquetage.

13. À bien des égards, les représentants de l'industrie sont moins négatifs à propos des règlements sur l'étiquetage que ne le sont les fonctionnaires. Tandis que les premiers se disent plutôt favorables au maintien des exigences actuelles, les fonctionnaires du ministère estiment que certaines

dispositions sont inutiles ou créent de la confusion. L'apathie de certains producteurs nationaux s'explique peut-être par le fait qu'ayant dû assumer des coûts considérables pour se conformer à la réglementation actuelle, ils estiment que tout assouplissement de cette dernière leur serait nuisible, puisqu'elle faciliterait l'entrée de nouveaux venus sur le marché.

14. En ce qui concerne l'uniformisation des emballages, les réponses des intervenants varient énormément. Les représentants des consommateurs se disent en faveur du maintien des restrictions actuelles — le consommateur semble tenir davantage à faire des choix plus éclairés, quitte à ce que l'éventail de produits offerts soit plus restreint. Il y a toutefois deux courants de pensée à ce sujet chez les producteurs. Il se peut que les restrictions actuelles fassent fonction de barrière commerciale — leur abolition risquerait de permettre aux producteurs américains d'envahir le marché avec des emballages autorisés aux États-Unis, mais peut-être interdits ici. Par contre, les lois actuelles empêchent pratiquement les producteurs canadiens d'adopter des formats d'emballage innovateurs avec lesquels ils pourraient pénétrer le marché américain. Les représentants de Kimberly-Clark ont également fait ressortir ce point lorsqu'ils ont comparu devant notre Comité.

15. Souvent, les répondants favorables au maintien des règlements actuels affirment tout simplement que le consommateur n'est pas apte à juger, par exemple, de la sécurité d'un produit (sièges d'auto, bouteilles de boissons gazeuses de 1,5 litre qui peuvent exploser, moquettes inflammables, montures de lunettes, etc.). Les arguments de ceux qui font état des conséquences du retrait d'un règlement ne sont souvent pas tellement explicites, ces personnes se contentant parfois de dire qu'il risque d'y avoir plus de blessures, et ainsi de suite. De plus, on parle peu des solutions de rechange qui pourraient contribuer à régler le problème qu'on soulève.

16. Les règlements découlant de la *Loi sur les produits dangereux* suscitent le même genre de commentaires. Ayant assumé des coûts pour se conformer aux exigences, les producteurs nationaux voient dans la déréglementation un moyen de permettre aux produits importés moins coûteux d'envahir notre marché, aux dépens des produits canadiens.

17. Fait à noter, le secteur privé n'a pas exprimé d'opinion sur un bon nombre des règlements découlant de cette loi. Des producteurs ont exprimé des réserves au sujet du règlement concernant les allumettes non conformes. Un fabricant se dit défavorisé par les règlements sur la sécurité et préférerait qu'ils soient remplacés par la série de normes ISO 9000. Étant donné que celles-ci ne peuvent être appliquées adéquatement qu'à l'étape de la fabrication, cette solution permettrait peut-être de remédier au problème de l'importation au Canada d'allumettes non conformes.

C. AGRICULTURE CANADA

18. En juin, le ministre William McKnight et ses hauts fonctionnaires ont comparu devant le Sous-comité pour commenter les démarches entreprises par Agriculture Canada dans le cadre de l'examen de la réglementation. En septembre, les représentants de la Direction générale des céréales et des oléagineux sont revenus témoigner.

19. Agriculture Canada s'est mis à la tâche sans tarder et l'exercice s'est terminé l'automne dernier. Le Ministère a d'abord fait parvenir aux divers intervenants une trousse d'information comportant une longue liste de questions, présentée sous forme de grille. Les intervenants devaient évaluer l'importance qu'avaient à leurs yeux divers ensembles de règlements, puis les résultats étaient compilés.

20. Le Ministère a maintenant terminé son examen et en a fait rapport au gouvernement.

21. Le cadre dans lequel Agriculture Canada a mené son examen était similaire à celui des autres ministères; une grande importance a été accordée au volet de la compétitivité et l'on s'est notamment préoccupé de la capacité du gouvernement d'appliquer les règlements dans un contexte d'austérité. L'examen a porté en outre sur d'autres aspects liés aux caractéristiques propres à l'agriculture. Ainsi, on a tenu compte des importants changements structurels qu'a connus ce secteur. Il y a de nos jours beaucoup moins d'exploitants et de transformateurs qu'il n'y en avait il y a cinquante ans. La proportion de fonctionnaires d'Agriculture Canada par rapport au nombre d'agriculteurs est presque onze fois plus élevée qu'il y a cinquante ans, ce qui donne une idée des changements qui se sont produits dans le secteur et de la croissance qu'a connue l'intervention de l'État durant cette période. L'autre élément qui caractérise le secteur agricole est l'importance du système de gestion de l'offre.

22. Agriculture Canada a produit deux rapports, l'un sur la réglementation applicable au secteur des céréales et des oléagineux et l'autre sur la réglementation applicable au secteur de la production et de l'inspection des aliments.

1. Céréales et oléagineux

23. Les règlements dans ce domaine ont été évalués en fonction des quatre principes directeurs de la politique d'Agriculture Canada. Selon ces principes, la politique agricole canadienne doit: a) permettre de répondre aux besoins du marché; b) tendre vers l'autosuffisance; c) tenir compte des caractéristiques régionales; d) respecter les principes du développement durable.

24. Pour juger de la pertinence des règlements, le Ministère a fait plus précisément porter son enquête sur divers aspects, dont les suivants : l'obsolescence, l'utilité, l'incidence sur l'activité innovatrice, le respect de l'environnement, le climat économique, les effets sur le commerce, les coûts pour la société, et ainsi de suite.

25. Une foule de recommandations ont été formulées à la suite de cette étude. Certains règlements devront être abolis, la plupart parce qu'ils sont obsolètes. Certains devront être modifiés, d'autres améliorés et d'autres encore maintenus tels quels.

26. Le rapport donne aussi un aperçu des délais requis pour implanter les changements recommandés. Certains prendront un ou deux mois, d'autres, un an ou plus.

27. Le rapport sur les céréales et les oléagineux est très bien structuré. Il débute par l'énoncé du problème à résoudre ainsi que par une description des organes chargés d'appliquer la réglementation. On y trouve aussi une analyse du contexte, une discussion des problèmes, un énoncé des solutions envisagées et les effets éventuels de ces solutions. Le rapport se termine par une série de recommandations précédées de textes explicatifs.

28. En ce qui a trait aux questions jugées prioritaires par la Commission canadienne des grains (CCG), le rapport recommande que les normes actuelles concernant la qualité des grains soient maintenues, mais que l'on examine la possibilité d'utiliser d'autres systèmes pour favoriser l'innovation. Certains services devront être facultatifs. Dans l'ensemble, on semble souhaiter que le système soit rationalisé.

29. Le rapport recommande également que les droits maximaux exigés pour l'utilisation des silos soient abolis et que la déréglementation s'effectue sous surveillance. On souhaite en outre que les producteurs demeurent autorisés à affréter leur propre wagon, afin de maintenir une certaine concurrence avec les silos.

30. Le rapport passe ensuite à l'analyse effectuée par la Commission canadienne du blé (CCB), qui a principalement porté sur les questions relatives à la commercialisation de l'orge. À l'heure actuelle, les producteurs d'orge doivent passer par la Commission canadienne du blé pour vendre leur production. Le rapport conclut qu'il devrait continuer d'y avoir un comptoir unique pour les ventes d'orge outre-mer — afin de maintenir un certain pouvoir monopolistique — mais qu'il serait souhaitable de songer à un autre mode de commercialisation pour les ventes sur le marché nord-américain. Il est en effet rare qu'on ait à faire valoir sa force monopolistique sur les marchés d'Amérique du Nord, sans compter que les futures ententes régissant les échanges sur le continent pourraient bien nous empêcher de le faire.

31. La Commission canadienne du blé administre aussi un système de contingents dont l'objectif est de maximiser l'efficacité du système de transport et de manutention. Le rapport recommande que les céréales produites hors-Commission ne soient pas contingentées.

32. Quant à la politique d'allocation des wagons et d'attribution de permis d'importation-exportation de la CCB, le rapport ne recommande pas de changements majeurs.

2. Production et inspection des aliments

33. Les conclusions de cette étude sectorielle concordent largement avec celles du rapport sur les grains et les oléagineux. Le sujet y est toutefois traité différemment; on y insiste davantage sur les aspects sécurité et salubrité que sur les considérations d'ordre économique.

34. Là encore, les recommandations vont de l'abolition pure et simple au maintien des règlements actuels. Là où il faudra poursuivre la discussion, le rapport recommande d'adopter des mesures de temporisation pour limiter la durée du débat.

35. En résumé, voici les principaux points qui ressortent du rapport. Pour rendre les produits plus sûrs, il faudra multiplier les inspections à certains stades critiques du processus de fabrication où il est possible d'exercer un contrôle. Pour accélérer l'approbation des additifs alimentaires, on recommande d'adopter le principe d'une liste de produits généralement reconnus inoffensifs, comme il en existe aux États-Unis. Une série de règlements faisant double emploi devront être éliminés. Ainsi, le Règlement sur la volaille transformée a été jugé superflu parce qu'il fait double emploi avec le Règlement sur l'inspection des viandes.

36. Le gouvernement examinera également, dans un cadre d'un projet pilote, l'idée d'instituer un guichet unique pour communiquer avec lui, recommandation maintes fois formulée par les intervenants.

37. Certains changements importants devront être apportés au système de classement des produits alimentaires. La société ne tire pas grand avantage du système actuel, et le consommateur le trouve plutôt déroutant. Par conséquent, le rapport recommande de modifier l'approche selon laquelle le bénéficiaire assume les frais au profit d'un mécanisme permettant de récupérer les coûts auprès des producteurs. On propose aussi de faire davantage appel au volontariat et de rendre le système plus cohérent.

38. À l'avenir, le Ministère devra centrer davantage ses efforts sur la santé et la sécurité, laissant de côté le classement, qui est une question de nature purement commerciale.

39. En collaboration avec les ministères de la Santé et du Bien-être social et de la Consommation et des Affaires commerciales, Agriculture Canada est chargé de l'application d'une foule de règlements sur l'étiquetage. Tous ces règlements seront réévalués. Il y aurait peut-être lieu aussi d'examiner l'opportunité d'instituer un guichet unique, de prévoir un mécanisme d'autofinancement pour l'étiquetage ou de privatiser ce volet.

40. Les préférences du marché devraient être le critère sur lequel se fonder pour déterminer le format des emballages. Les exigences d'uniformité concernant les emballages devront être abolies d'ici six mois dans le cas des fruits et des légumes vendus au détail et en gros. D'autres modifications et abolitions sont également prévues.

41. Agriculture Canada délivre également des attestations pour un certain nombre de produits destinés à l'exportation. La tendance internationale privilégie cependant la délégation de cette responsabilité à des tiers. Le Ministère consultera les représentants de l'industrie pour étudier des moyens d'adopter cette voie.

42. Une approche similaire devra être utilisée pour l'enregistrement et les licences. Certains produits doivent être approuvés par le gouvernement pour des motifs de santé et de sécurité ou parce qu'un produit non conforme risquerait de nuire à l'économie et que le marché ne peut offrir les garanties suffisantes. Le gouvernement continuera de réglementer ce secteur, mais accordera la priorité aux mesures qui n'ont pas d'incidence sur la compétitivité. Par ailleurs, l'attestation et la détermination de la qualité d'un produit continueront de relever uniquement de l'industrie.

3. Prestation des services réglementaires

43. Comme dans les témoignages livrés à notre Sous-comité, de nombreux représentants de l'industrie se sont plaints de la manière dont les importations sont traitées par rapport aux produits fabriqués au Canada. Le Ministère proposera, après avoir mené d'autres consultations, un mécanisme instituant un guichet unique pour les importations, accordant un traitement uniforme et équitable pour tous les produits et comportant des services d'inspection centralisés et rationalisés aux endroits où le risque est le plus élevé.

44. Il arrive en outre souvent qu'en cas de défaut d'observation, le processus soit si lent qu'il peut-être avantageux, sur le plan de la concurrence de se soustraire à la loi. L'utilisation d'amendes administratives, auxquelles le Ministère songe à recourir, pourrait servir à combler certaines des lacunes rapportées. Elles permettraient au Ministère de réagir plus rapidement et rendraient le système plus équitable et plus souple.

45. Enfin, tous les changements effectués dans l'avenir devront reposer sur l'idée que ce sont les véritables bénéficiaires des services qui doivent en assumer les frais.

D. CONCLUSIONS

46. Les examens effectués par les trois ministères semblent avoir été conduits d'une manière généralement efficace. Les employés des trois ministères, des conseillers externes et des intervenants du milieu ont tous été mis à contribution pour évaluer les règlements existants. Malgré les réserves exprimées, le Comité est généralement satisfait de la façon dont se sont déroulés les examens. D'autres aspects mériteraient toutefois d'être étudiés.

47. Nous craignons que certains règlements n'aient échappé au regard des intervenants. Le transport des céréales est un élément vital pour la compétitivité de l'industrie et, pourtant, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* n'a pas été étudiée par Agriculture Canada. Il existe certes aussi des cas où les compétences ne sont pas clairement délimitées. Le Comité estime que si d'autres examens sont entrepris dans l'avenir, ceux-ci devront être structurés de manière à ce que tous les règlements soient examinés. Chaque ministère devrait alors s'assurer que tous ses règlements soient étudiés, ainsi que ceux qui empiètent sur sa sphère de compétence.

48. Certains volets qui relèvent davantage de la politique ministérielle n'ont pas été examinés. C'est le cas du rôle du système de gestion de l'offre dans le secteur agricole. En outre, les règlements constituent l'instrument au moyen duquel les lois fédérales sont appliquées. Les lacunes peuvent très bien ne pas se situer au niveau de la réglementation, mais à celui des lois elles-mêmes. Nous sommes d'avis que ceux qui sont chargés de revoir la réglementation ne devraient pas craindre d'aller à la source du problème. Il serait peut-être bon qu'à l'occasion d'examens futurs, ou si l'on décide de compléter ceux qui doivent l'être, on n'hésite pas à aller au-delà des règlements.

49. Enfin, nous croyons que ces examens ne devraient pas se limiter à un exercice unique. Ils devraient faire partie du cycle réglementaire normal. Les consultations devraient se tenir au début de l'exercice et être largement ouvertes. Et pour que les recommandations aient le plus d'effet et la plus grande diffusion possible, les ministères devraient faire rapport de leurs conclusions au Parlement plutôt qu'au gouvernement.

Le Comité recommande donc :

9.1 Qu'un calendrier d'examen soit établi afin que chaque ministère soit tenu de procéder, tous les sept ans, à un examen approfondi de ses politiques et règlements, y compris à des consultations publiques ouvertes dans le cadre de cet examen. Le Comité recommande en outre que ces efforts soient coordonnés, afin que toutes les politiques et tous les règlements de chaque sphère d'activité soient examinés.

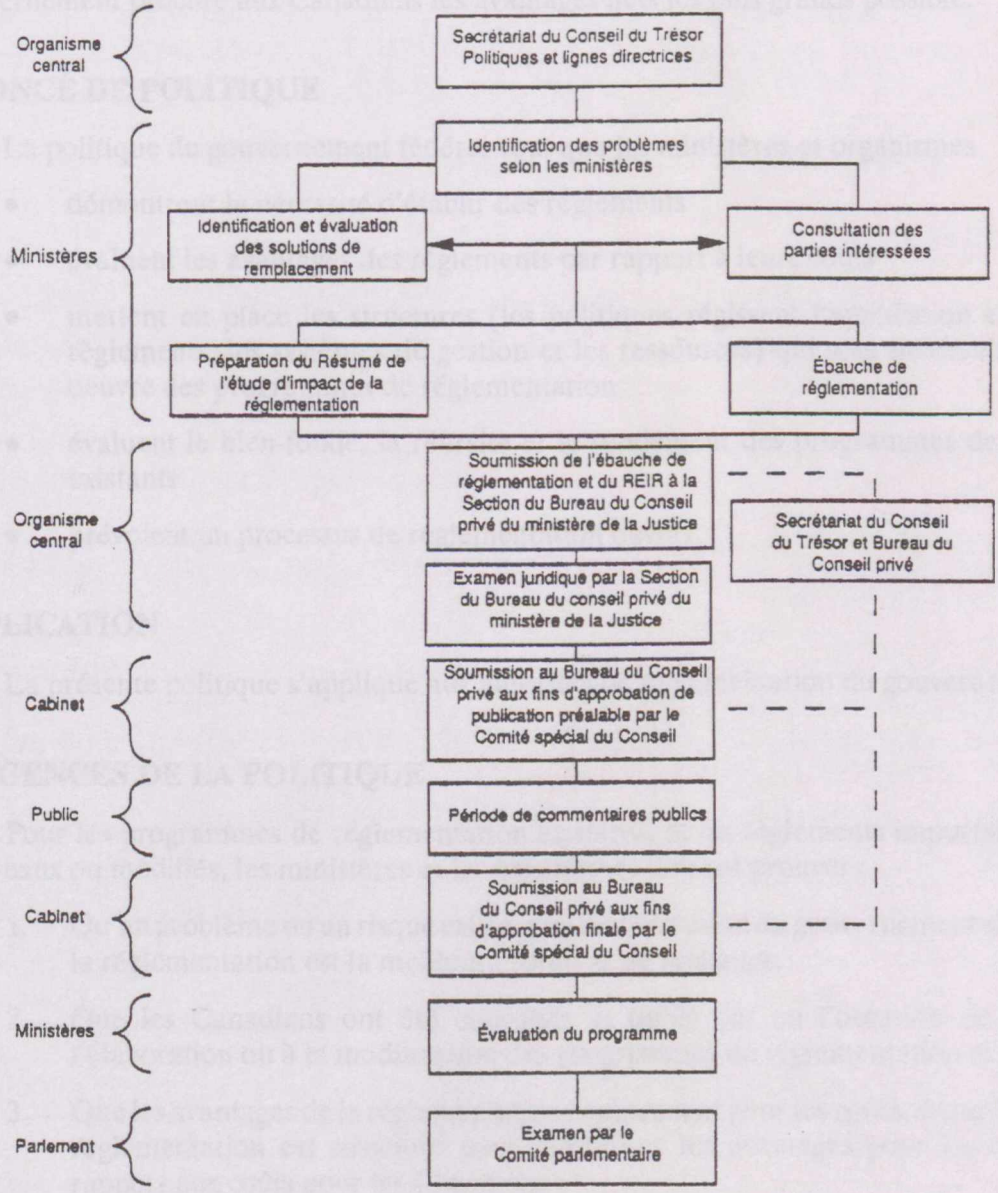
50. À cette fin, chaque ministère pourrait être autorisé à examiner tout ce qui touche à son domaine de compétence. Malgré certains risques de chevauchement ou de dédoublement, l'exercice pourrait être effectivement souhaitable, car il pourrait donner lieu à l'expression de deux visions différentes concernant par exemple l'utilité de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. On pourrait aussi confier à un organisme central comme le Secrétariat du Conseil du Trésor le mandat de coordonner l'exercice et d'assigner des tâches particulières à chaque ministère.

Enfin, le Comité recommande :

9.2 Que les examens ministériels soient imposés par la loi et ne relèvent pas uniquement du domaine de l'administration, et que les ministères fassent rapport de leurs conclusions au Parlement ainsi qu'au gouvernement.

ANNEXE I

Processus d'examen de la réglementation fédérale



Source : Conseil du Trésor du Canada, *Le Processus de réglementation fédérale à l'intention des ministères et organismes fédéraux*, 1991.

ANNEXE II

Politique de réglementation

OBJECTIF DE LA POLITIQUE

La présente politique vise à faire en sorte que le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement procure aux Canadiens les avantages nets les plus grands possible.

ÉNONCÉ DE POLITIQUE

La politique du gouvernement fédéral veut que les ministères et organismes

- démontrent la nécessité d'établir des règlements
- évaluent les avantages des règlements par rapport à leurs coûts
- mettent en place les structures (les politiques régissant l'application et le respect des règlements, les systèmes de gestion et les ressources) qui sont nécessaires à la mise en oeuvre des programmes de réglementation
- évaluent le bien-fondé, la réussite et le rendement des programmes de réglementation existants
- prévoient un processus de réglementation ouvert

APPLICATION

La présente politique s'applique aux autorités de réglementation du gouvernement fédéral.

EXIGENCES DE LA POLITIQUE

Pour les programmes de réglementation existants, et les règlements importants, qu'ils soient nouveaux ou modifiés, les ministères et les organismes doivent prouver :

1. Qu'un problème ou un risque existe, que l'intervention du gouvernement est justifiée et que la réglementation est la meilleure solution de rechange.
2. Que les Canadiens ont été consultés et qu'ils ont eu l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et des règlements.
3. Que les avantages de la réglementation compensent pour les coûts, et que le programme de réglementation est structuré pour maximiser les avantages pour les bénéficiaires par rapport aux coûts pour les Canadiens :
    - les gouvernements
    - les entreprises
    - les particuliers

4. Que des mesures ont été prises pour faire en sorte que les programmes de réglementation gênent le moins possible la compétitivité du Canada.

5. Que le fardeau de la réglementation imposé aux Canadiens a été minimisé grâce à des méthodes comme la coopération avec d'autres gouvernements.

6. Que des systèmes sont en place pour gérer efficacement les ressources de la réglementation et en particulier :

   - que des politiques régissant l'application et le respect des règlements ont été formulées, le cas échéant;
   - que des ressources ont été approuvées et sont suffisantes pour s'acquitter efficacement des responsabilités en matière d'application des règlements, et pour permettre l'observation des règlements lorsque ces derniers s'appliquent au gouvernement.

RESPONSABILITÉS

Les organismes centraux ont la responsabilité d'aider les ministères à mettre en oeuvre les exigences de la politique susmentionnée et de mettre en place un processus de réglementation opportun.

SURVEILLANCE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor surveillera la performance des ministères ainsi que l'efficacité de la présente politique.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor utilisera à cette fin les sources d'information actuelles, notamment, s'il y a lieu, les *Projets de réglementation fédérale*, les plans opérationnels pluriannuels des ministères, les présentations au Conseil du Trésor, les grandes mesures réglementaires qui sont soumises à l'étude du Cabinet, les propositions qui sont soumises au processus de réglementation, les évaluations officielles des programmes et les résultats des vérifications internes.

De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor aura recours, le cas échéant, au travail de tiers (p. ex. le Bureau du vérificateur général) pour déterminer la mesure dans laquelle le présente politique est respectée.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Regulating in the 90's*, octobre 1992.

ANNEXE III

Code d'équité du citoyen en matière de réglementation

---

(1) Les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que la réglementation fédérale restreigne **le moins possible les libertés individuelles** tout en protégeant les intérêts communs.

(2) Le gouvernement encouragera et facilitera **la consultation** et la participation **entières** des Canadiens au processus de réglementation fédérale.

(3) Le gouvernement avisera les Canadiens **en émettant un préavis raisonnable** des projets de réglementation.

(4) Le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour **accroître l'efficacité** et la célérité des décisions de réglementation à caractère discrétionnaire et arbitraire,

(5) Après l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation, le gouvernement fera savoir à tous les Canadiens, **en termes clairs**, ses exigences et les raisons de son adoption.

(6) Les règles, les sanctions, les mécanismes et les décisions des organismes de réglementation auront **un fondement juridique solide**.

(7) Le gouvernement **tiendra** les fonctionnaires qui s'occupent de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de l'application des règlements **responsables** de leurs avis et décisions.

(8) Le gouvernement veillera à ce que l'adoption de règlements uniformes **n'impose pas aux entreprises un fardeau qui soit disproportionné à leur taille**.

(9) Le gouvernement veillera à ce que les **gouvernements des provinces** et des territoires **soient informés et consultés à l'avance** des projets fédéraux de réglementation qui les concernent.

(10) Le gouvernement **n'utilisera la réglementation que** s'il a clairement la preuve qu'un problème existe, qu'une **intervention** gouvernementale **est justifiée** et que la **réglementation constitue la meilleure solution possible**.

(11) Le gouvernement veillera à ce que les **avantages de la réglementation en dépassent les coûts** et accordera une attention particulière aux nouveaux règlements qui pourraient freiner la croissance de l'économie ou la création d'emplois.

(12) Le gouvernement **évitera de réglementer l'offre, les prix, l'entrée et la sortie** dans les marchés concurrentiels, sauf quand des intérêts nationaux majeurs sont en jeu.

(13) Les **sanctions et les pouvoirs** prévus dans les règlements fédéraux seront **proportionnés et adaptés** à la gravité de l'infraction.

(14) Le gouvernement **prendra les mesures nécessaires pour accroître la prévisibilité de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires** des organismes fédéraux de réglementation et veillera, dans toute la mesure du possible, à ce que les règlements soient appliqués avec uniformité dans les régions.

(15) Le gouvernement **invitera le public à critiquer les règlements inefficaces ou inefficients** et à proposer des moyens de mieux résoudre les problèmes et d'atteindre les objectifs socio-économiques fédéraux.

Source : BPAR (1988, aux pp. 67 et 68).

ANNEXE IV

Rapport annuel sur l'état de la réglementation gouvernementale au Canada—proposition

Le rapport annuel proposé, qui serait préparé par le président du Conseil du Trésor, pourrait contenir les principales sections suivantes :

- Analyse des initiatives annoncées dans la publication annuelle *Projets de réglementation fédérale* : quels sont ceux qui ont été mis en oeuvre et quels sont ceux qui sont à l'étape de l'élaboration, ont été abandonnés ou ont été reportés
- Catégorisation et dénombrement des nouveaux projets de règlement par
  - ministère
  - type (défini par la loi)
  - importance des répercussions économiques
- Prévisions des coûts globaux de la réglementation fédérale
  - projets de règlement
  - nouveaux règlements pour chacune des cinq dernières années
  - réserve de programmes de réglementation

  Un regroupement s'imposerait par ministère et par type de règlement.
- Évaluation du REIR accompagnant les projets de règlement de l'année précédente :
  - classement selon le type d'évaluation d'impact économique : analyse de rentabilité complète; analyse de rentabilité partielle (p. ex. coûts seulement); analyse coût-efficacité
  - Détermination du nombre de règlements pour lesquels les coûts dépassent les avantages et dans quelle proportion
- Dépenses (et A-P) pour l'administration et l'application de tous les programmes de réglementation (regroupées par ministère ou organisme) pour chacune des cinq dernières années. (Cette tâche est accomplie, à l'heure actuelle, aux États-Unis par le *Center for the Study of American Business*, Washington University à Saint-Louis – voir Warren (1991).)
- Brève description de toutes les nouvelles lois de réglementation et principales modifications apportées aux règlements existants au cours de la dernière année, ainsi que de celles qui sont présentement à l'étude au Parlement.

- Liste de tous les programmes de réglementation évalués au cours de l'année précédente.
- Résumé d'une page des principales conclusions de toutes les évaluations à posteriori des programmes de réglementation effectuées au cours de l'année précédente.
- Liste (et résumé d'une page) des articles, études et rapports sur la réglementation, le processus de réglementation et les programmes de réglementation publiés par des universitaires, le gouvernement ou d'autres organismes du secteur privé au cours de l'année précédente.

Source : Stanbury (1992).

ANNEXE V

Processus de règlement des plaintes en matière de réglementation - proposition

1. Chaque ministère ou organisme créerait (et annoncerait cette création) le poste d'agent des plaintes en matière de réglementation (l'agent). Ce titre serait réservé à une personne d'expérience occupant des fonctions de niveau ADM. L'idéal ce serait que l'agent puisse se déplacer facilement au sein du ministère pour recueillir des informations et proposer une solution aux plaintes déposées par les réglementés.

2. Les plaintes déposées par les réglementés et pour lesquelles aucune solution ne peut être trouvée au niveau opérationnel (p. ex. au niveau des responsables des programmes) seraient renvoyées à l'agent par les réglementés. Ce dernier disposerait de trente jours pour essayer d'en arriver à un règlement satisfaisant pour le ministère et le réglementé. S'il y parvenait, il demanderait au ministre de rendre une décision. La tâche de l'agent consisterait surtout à faire office de médiateur pour tenter de résoudre le conflit.

3. Si l'agent ne parvenait pas à régler la plainte du réglementé, il pourrait demander la nomination d'un arbitre des plaintes en matière de réglementation (APR), qui devrait entendre l'affaire dans les trente jours.

4. Les APR seraient des particuliers (avocats, anciens fonctionnaires, universitaires) bien informés de la réglementation et de ses processus et prêts à arbitrer de tels conflits.

5. Voici quelles seraient les règles fondamentales de l'arbitrage :

   - L'audience ne durerait qu'une seule journée. Chaque partie disposerait d'au plus 3 heures et demie pour défendre sa cause et interroger les témoins de l'autre partie. Chaque partie pourrait déposer jusqu'à 30 pages avant l'audition. Elle aurait droit d'en déposer tout autant pendant l'audition.

   - Les parties ne seraient pas représentées par des avocats, afin de réduire les coûts et de rendre le processus plus «convivial».

   - Avec la permission des parties, l'APR pourrait interrompre l'audience pour tenter d'obtenir un règlement par médiation. En cas d'échec, l'audience reprendrait et l'APR rendrait une décision.

   - L'APR rendrait la décision dans les deux jours qui suivent la fin de l'audience. Cette dernière ferait brièvement état des raisons la motivant (disons entre cinq et six pages).

   - La décision de l'APR ne porterait pas atteinte aux droits légaux de l'une ou de l'autre partie, qui pourrait recourir à des moyens traditionnels, p. ex. les tribunaux.

   - Le ministère réglerait les droits et les dépenses de l'APR et ferait tout effort raisonnable pour que l'audience ait lieu dans une ville convenant à la société réglementée. La DAR devrait préparer un rapport sur la faisabilité de cette proposition. Le rapport de la DAR

devrait être revu par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes (étant donné que le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité aura terminé son travail et aura été démantelé).

Source : Stanbury (1992).

ANNEXE VI

Liste des témoins

Associations et témoins	Fascicule nº
Alberta Government Telephone	
J.H. Pratt, vice-président, Affaires réglementaires	21
Association canadienne des importateurs réglementés	
Robert de Valk, directeur principal	13
Association canadienne de normalisation	
Peter Ridout, directeur, Relations gouvernementales et industrielles	10
Robin Haighton, chef, Relations gouvernementales et industrielles	10
Association canadienne de boissons gazeuses	
Paulette Vinette, présidente	22
Wayne Mailloux, membre exécutif du Comité	22
Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques	
Michael Cloghesy, directeur général	1
Association canadienne des transformateurs de volailles	
Robert Bishop, président	13
Robert de Valk, directeur principal	13
Association canadienne des fabricants de produits chimiques	
Jean M. Bélanger, président	16
David W. Goffin, vice-président, Développement commercial	16
Gordon Lloyd, vice-président, Affaires techniques	16
Association canadienne des producteurs pétroliers	
Verne G. Johnson, président, LASMO Canada Inc. et membre du conseil des gouverneurs de CAPP	20
Robert M. Feick, vice-président	20
Association canadienne des bateaux passagers	
Ian Campbell, directeur exécutif	22
Association canadienne du camionnage	
Gilles J. Bélanger, président	20
Laura Scott Kilgour, directrice exécutive	20
Ken MacLaren, conseiller juridique	1
Association des consommateurs du Canada	
Marilyn Lister, présidente nationale	19
Mark Haney, directeur des Politiques de recherche	19
Association des exportateurs canadiens	
L'honorable Gerald A. Regan, président du Conseil	22
James D. Moore, vice-président, Politiques	22
Association du transport aérien	
Gordon Sinclair, président et chef de la direction	15

Associations et témoins	Fascicule nº
Association internationale des ports des Grands Lacs	
S. Paul Kennedy, directeur du marketing, Commission du port de Thunder Bay	21
Association minière du Canada	
George Miller, président	21
Henry Brehaut, vice-président, Environnement *Placer Dome Inc.*	21
John Primak, vice-président intérimaire, Environnement et santé	21
Bureau du Vérificateur général du Canada	
Denis Desautels, vérificateur général	7
Alan Gilmore, directeur principal, Direction générale des opérations de vérifications	7
C.P. Rail	
M.D. Apedaile, vice-président adjoint, Pouvoirs publics et industriels	22
Faye Ackermans, directrice générale intérimaire, Réglementation gouvernementale	22
Canadian Cattlemen's Association	
Jim Caldwell, gérant adjoint et directeur des affaires gouvernementales	21
Mary Dean, directrice, Question publique	21
Canadian Manufacturing Industries Forum	
Phillip Nance, président, Medical Devices Canada	21
Stephen Van Houghton, président, *Canadian Manufacturing Association*	21
Chambre de commerce du Canada	
Timothy E. Reid, président	10
Conseil canadien de la distribution alimentaire	
John F. Geci, président et chef de la direction	16
Norman Lesh, membre du Conseil régional de l'Ontario	16
Conseil canadien du commerce de détail	
Alasdair J. McKichan, président	17
Conseil des viandes du Canada	
David M. Adams, directeur général	20
Conseil national de l'industrie laitière du Canada	
Dale Tulloch, vice-président	12
Pierre Nadeau, vice-président	12
Employeurs de Transports et Communications de régie fédérale	
Jack A. McGuire, président intérimaire	21
Donald V. Brazier, vice-président adjoint, Relations industrielles, CP Rail	21
Fabricants canadiens de produits alimentaires	
Dewey Peterson, vice-président, Affaires corporatives Kellogg Canada Inc.	22
Sandra Banks, vice-présidente, Relations gouvernementales	22
Laurie Curry, directrice, Affaires techniques	22
Fair Access to Canada's Transportation System (F.A.C.T.S.) Coalition	
Donald Paterson, coprésident	18

Associations et témoins	Fascicule nº
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	
Garth Whyte, directeur, Questions nationales	21
Brian, Gray, vice-président, Politique et recherches	21
Fédération canadienne de l'agriculture	
Sally Rutherford, directrice exécutive	22
Gouvernement de l'Ontario	
Jan Ruby, sous-ministre adjointe	19
INCO Limitée	
R.J. Hilton, gérant	22
Thomas C. Burnett, directeur des affaires gouvernementales	22
Individus	
Larry Martin, professeur en politique agricole, Université de Guelph	1
Michel Boucher, professeur, Université du Québec	1
Cheryl Knebel, consultante	1
D.G. McFetridge, professeur en économie, Université de Carleton	1
Vernon Smith, consultant	13
Bryne Purchase, directeur de recherche principal, Conseil économique du Canada	1
W.T. Stanbury, professeur, Université de la Colombie-Britannique	1
Thomas D. Hopkins, professeur, Institut de technologie de Rochester	15
Dionigi M. Fiorita, avocat, Lavery DeBilly	1
Scott Jacobs, administrateur, Service de la gestion publique, Organisation de coopération et de développement économiques	21
Stanley Brown, directeur national, *Price Waterhouse*	17
Institut C.D. Howe	
David Brown, analyste principal de politiques	10
Institut canadien des engrais	
Dr. Gordon Ross, président du Conseil	12
Jim Brown, administrateur délégué	12
Roger Larson, administrateur délégué adjoint	12
Institut des aliments du Canada	
Christopher J. Kyte, directeur général	1, 15
Henry Penner, vice-président, fabrication Nabisco Brands Ltd.	15
Kimberly-Clark Limitée	
Joe Kilkenny, *Business Director, Household Products*	22
L'honorable William H. Javis, c.p., c.r., conseiller, McCarthy Tétrault	22
C. Roderick MacKenzie, associé, McCarthy Tétrault	22
Lee Valley Tools Ltée	
Leonard Lee, président	8
Ministère de l'Agriculture	
L'hon. William Hunter McKnight, ministre	11
Dr Harold Bjarnason, sous-ministre associé, Direction générale des céréales et oléagineux	11, 14

Associations et témoins	Fascicule nº
George Pearson, directeur intérimaire, Analyse d'impact, Direction générale des céréales et oléagineux	14
Patti Miller, conseillère principale, Relations avec l'industrie, Direction de la commercialisation des grains, Direction générale des céréales et oléagineux	14
Dr A. Olson, sous-ministre adjoint, Direction générale de la production et de l'inspection des aliments	11
A. Cocksedge, secrétaire général, Secrétariat ministériel pour l'examen de la réglementation	11
Ministère de la Consommation et Affaires commerciales	
Nancy Hughes Antony, sous-ministre, Comité de direction	4
David Watters, sous-ministre adjoint, Consommation	4
Jean Gariépy, directeur, Sécurité des produits	4
Ministère de l'Environnement	
John Buccini, directeur, Direction des produits chimiques commerciaux	6
Caroline H. Iwacaki, économiste, Division des programmes réglementaires et économiques, Protection de l'environnement	6
Hugh Cook, ingénieur senior de programmes, Direction des programmes industriels, Protection de l'environnement	6
Ministère de l'Industrie, Sciences et Technologie	
Robert G. Blackburn, sous-ministre adjoint, Politique	9
Ron Harper, directeur, Direction de la réglementation environnementale	6
Ministère des Petites entreprises et du Tourisme	
L'hon. Tom Hockin, ministre d'État	9
Ministère des Transports	
L'hon. Shirley Martin, ministre d'État	5
Dave Bell, sous-ministre adjoint, Revue	5
Organisation canadienne des petites entreprises	
Don Eastcott, directeur administratif et secrétaire corporatif	10
Prairie Pools	
Anders Bruun, secrétaire corporatif et conseiller général	1
Ray Howe, directeur	21
Patty Townsend, gérante, Communications et relations publiques	1, 21
Quality Management Institute	
Larry Rogers, président	7
Secrétariat de la prospérité	
Dawnita A.K. Spac, directrice, Marchés domestiques, Compétitivité	1
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	
L'hon. Gilles Loiselle, président	2
James K. Martin, directeur, Affaires réglementaires	1, 2, 3
Syndicat national des agriculteurs	
Wayne Easter, président	18
Kevin J. Arsenault, secrétaire exécutif	18

Associations et témoins	Fascicule nº
Western Canadian Wheat Growers Association	
Hubert Esquirol, président	18
Alanna Kock, directrice exécutive	18
Dan Cutforth, directeur	18

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce rapport (*fascicules n°s 1 à 23 du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité et fascicule n° 53 du Comité permanent des finances qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN

Procès-verbaux

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1992
(68)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de M. Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents : Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens et Greg Thompson.

Également présents : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

En conformité avec le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité procède à l'examen d'un projet de rapport.

Sur proposition de M. René Soetens, le Comité convient d'adopter comme dix-septième rapport le premier rapport du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité portant justement sur cette question et de le faire présenter à la Chambre par le président.

Sur proposition de M. René Soetens, il est convenu de faire imprimer, en plus des 1 000 exemplaires habituels, 300 autres exemplaires du dix-septième rapport portant sur la réglementation et la compétitivité et de se faire rembourser le coût de ce tirage supplémentaire par le Conseil du Trésor du Canada.

Sur proposition de M. René Soetens, il est convenu de faire imprimer tête-bêche et sous couverture spéciale le fascicule des *Procès-verbaux et témoignages* comportant le dix-septième rapport sur la réglementation et la compétitivité.

À 15 h 31, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité,

Susan Baldwin

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 54

Thursday, December 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 54

Le jeudi 10 décembre 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

---

APPEARING:

The Honourable Donald F. Mazankowski
Deputy Prime Minister and Minister of Finance

WITNESS:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable Donald F. Mazankowski
Vice-premier ministre et ministre des Finances

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

25271

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité
Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 10, 1992
(69)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Members present: Charles Langlois for Clément Couture; Gabriel Fontaine for Brian White.

Other Members present: Don Blenkarn.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Appearing: The Honourable Donald F. Mazankowski, Deputy Prime Minister and Minister of Finance.

Witness: From the Department of Finance: David A. Dodge, Deputy Minister.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into the state of the Canadian Economy. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Wednesday, December 9, 1992, Issue No. 52*).

The Honourable Donald Mazankowski, with the other witness, answered questions.

At 4:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1992
(69)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 35 dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

Membres suppléants présents: Charles Langlois remplace Clément Couture; Gabriel Fontaine remplace Brian White.

Autre député présent: Don Blenkarn.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Comparaît: L'honorable Donald F. Mazankowski, vice-premier ministre et ministre des Finances.

Témoin: Du ministère des Finances: David A. Dodge, sous-ministre.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit son examen de l'état de l'économie canadienne (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 décembre 1992, fascicule nº 52*).

L'honorable Donald Mazankowski ainsi que l'autre témoin répondent aux questions.

À 16 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Thursday, December 10, 1992

• 1535

The Chairman: I call this meeting to order.

I would like to take this opportunity to welcome the Minister of Finance before the committee. I think the members have some questions they would like to ask you, Mr. Minister. But before we do that, I would invite you to open with any remarks you may want to share with us today.

Hon. Donald Frank Mazankowski (Deputy Prime Minister and Minister of Finance): Mr. Chairman, I don't have any prepared remarks to make at this time. I thought that with all the debate that's been going on in the House and the introduction of the economic statement last Wednesday, I would throw it open to questions and give members sufficient time to raise their questions and put their points of view on the record. If that meets with your approval, I would suggest that we can move directly to questions.

The Chairman: Certainly.

Mrs. Marleau (Sudbury): This fall we went through a referendum. Many people wondered why. While people were losing their jobs we were busy talking about the Constitution. So when the end of the referendum came Canadians generally expected the government to set its thoughts to helping those who needed help the most. Many people waited for your economic statement with some anticipation.

I have to tell you that we Canadians, including myself, obviously don't expect you to create miracles. But we did expect you to consider Canadians and to consider the plight of the unemployed, of the people losing their jobs this winter, and to try to do something immediately, and not to penalize further these same people who have borne the brunt of the recession, the unemployed. Yet that was exactly what you continued to do. It was carry on as usual. It was coming up with figures, for which I'll ask you to give us the basis.

You told us that you expect growth to be about 2.5% and inflation to be below 2.5%, and you also told us that you saw an increase of about 300,000 jobs over the next fiscal years. First of all, your predictions have been wrong, and wrong, and wrong. Why should we believe you now? Where are those 300,000 going to come from?

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, I regret that the hon. member feels that way. It seems to me—

Mrs. Marleau: Sir, I still have a job. Many people out there don't.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 10 décembre 1992

Le président: La séance est ouverte.

Je profite de l'occasion pour souhaiter la bienvenue au ministre des Finances. Les membres du comité ont des questions à vous poser, monsieur le ministre. Auparavant, je vous invite à présenter des observations liminaires si vous le désirez.

L'Honorable Donald Frank Mazankowski (vice-premier ministre et ministre des Finances): Monsieur le président, je n'ai pas de texte écrit à vous présenter pour le moment. Étant donné toutes les discussions qui se sont déroulées à la Chambre et le dépôt de l'exposé économique mercredi dernier, j'ai pensé qu'il valait mieux répondre directement aux questions, ce qui laissera aux membres du comité assez de temps pour m'interroger et présenter publiquement leurs opinions. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je propose de passer directement aux questions.

Le président: Bien sûr.

Mme Marleau (Sudbury): Cet automne, il y a eu un référendum dans notre pays. Bien des Canadiens se sont demandés pourquoi. Pendant que d'autres perdaient leur emploi, nous accordions toute notre attention à la Constitution. À la fin de la campagne référendaire, l'ensemble des Canadiens s'attendaient donc que le gouvernement adopte une stratégie pour aider les personnes les plus indigentes. Bien des gens ont attendu impatiemment votre exposé économique.

Je dois vous dire que les Canadiens, dont je fais partie, ne s'attendaient évidemment pas à ce que vous fassiez des miracles. Par contre, nous espérions que vous vous pencheriez sur la situation précaire des chômeurs, des personnes qui ont perdu leur emploi ou qui vont le perdre cet hiver, et que vous essaieriez de faire quelque chose sur le champ, au lieu de pénaliser encore davantage ces personnes mêmes qui ont été le plus durement touchées par la récession, à savoir les chômeurs. Pourtant, c'est exactement ce que vous continuez de faire. Les choses se poursuivent comme à l'habitude. Vous avez présenté certaines données que je vous demanderais de nous justifier.

Vous nous dites que, selon vos prévisions, le taux de croissance sera d'environ 2,5 p. 100 et l'inflation inférieure à 2,5 p. 100, et vous nous dites également que vous prévoyez la création de 300 000 nouveaux emplois au cours des prochains exercices. Tout d'abord, vos prévisions ont toujours été fausses, sans exception. Pourquoi devrions-nous vous croire maintenant? D'où viendrons donc ces 300 000 emplois?

M. Mazankowski: Monsieur le président, je regrette que la députée réagisse de cette façon. À mon avis...

Mme Marleau: Monsieur, j'ai encore un emploi, mais de nombreux Canadiens ne sont pas dans ce cas.

[*Texte*]

Mr. Mazankowski: I regret, Mr. Chairman, that the hon. member feels that way. What we have tried to do here is put in place some realistic policies, given the fiscal constraints that we're operating under, that would provide for durable growth, that would create jobs, long-term jobs, that would provide the basis for sustained economic growth.

I know there's a strong desire to try to throw money at the problem, borrowed money, with the hope and expectation that jobs might be created. The fact of the matter is that we had to address the realities of a newly emerging economy that is affecting not only Canada but North America, and indeed the world. We tried to take the necessary steps that would build confidence, that would enhance recovery and create durable jobs, by investing in growth, by investing in people, through improvements and an enhancement of training programs and new approaches towards building a better partnership between government, the private sector and the workers, through an infrastructure program certainly not as massive as the hon. member's party advocates but one which we believe is affordable, to continue to pursue investments in trade, because trade is really the life-blood of our economy—that clearly is the bright spot in our economic performance—and also, at the same time to deal with the very serious deficit pressures we're facing as a result of the declining revenues.

• 1540

It's been a very difficult balance. I think we recognize that what we're going through here is more than just a cyclical problem. We're going through a period of transition; we're going through a period of restructuring and adjustment. We've tried, to the very best of our ability, to advance policies that would create jobs and provide some hope for the future and provide an opportunity to take advantage of the opportunities that are clearly on the horizon in this newly emerging economy.

Mrs. Marleau: I asked about your 300,000 job forecast, and I'm going to ask you again. In your projections you say you're going to have a $500-million, two-year infrastructure program that will create 400,000 to 500,000 jobs each year. Where are we going to get the 300,000 jobs that you predicted for next year? What sector of the economy is going to see this kind of a boom or windfall?

Mr. Mazankowski: With respect—

Mrs. Marleau: Well, those are your figures.

Mr. Mazankowski: With respect, Mr. Chairman, you're referring to the government-funded infrastructure program. It seems, for members on your side of the House, that if it's not government funded, it's not a program. I can assure you that

[*Traduction*]

M. Mazankowski: Je regrette, monsieur le président, que la députée réagisse de cette façon. Nous avons essayé de mettre sur pied des mesures réalistes, compte tenu des restrictions financières qui nous sont imposées, en vue de favoriser une croissance durable, et de créer des emplois à long terme, lesquels serviront de base à une croissance économique soutenue.

Je sais que bien des gens souhaitent que l'on dépense à tour de bras pour résoudre les problèmes, ou que l'on emprunte, dans l'espoir de créer des emplois. En réalité, il nous a fallu affronter la réalité de la conjoncture économique qui existe non seulement au Canada, mais dans toute l'Amérique du Nord et même dans le monde entier. Nous nous sommes efforcés de prendre les mesures qui s'imposent pour rétablir la confiance, promouvoir la relance et créer des emplois durables, en investissant dans la croissance, dans nos ressources humaines, en améliorant et en étendant les programmes de formation et les nouvelles initiatives qui visent à instaurer un meilleur partenariat entre le secteur public, le secteur privé et les travailleurs; nous avons à cette fin élaboré un programme d'infrastructure certes pas aussi vaste que le préconise le parti de la députée, mais qui reste dans les limites de nos moyens, en vue de continuer d'investir dans le commerce extérieur, lequel constitue la sève de notre économie—c'est sans nul doute le secteur le plus florissant de notre rendement économique—et en outre, pour nous attaquer du même coup au problème très sérieux du déficit découlant d'une diminution de nos recettes.

Il y a eu des hauts et des bas. Il est évident que la crise actuelle n'est pas un simple problème cyclique. Nous traversons une période de transition, une période de restructuration et d'adaptation. Nous avons essayé, dans la mesure du possible, de proposer des programmes susceptibles de créer des emplois et d'offrir des perspectives d'avenir tout en nous permettant de profiter des possibilités qui nous permet déjà d'entrevoir le nouveau contexte économique.

Mme Marleau: Je vous ai posé une question au sujet des prévisions relatives aux 300 000 nouveaux emplois et je vais vous la reposer. Dans vos prévisions, vous dites que vous allez mettre en oeuvre un programme d'infrastructure de 500 millions de dollars applicable sur deux ans qui permettra de créer entre 400 000 et 500 000 emplois chaque année. Où allons-nous trouver les 300 000 emplois que vous prévoyez pour l'an prochain? Dans quel secteur de l'économique va-t-on connaître une telle prospérité soudaine?

M. Mazankowski: Soit dit en...

Mme Marleau: Ce sont vos propres chiffres.

M. Mazankowski: Soit dit en toute déférence, monsieur le président, la député parle du programme d'infrastructure financé par le gouvernement. Pour les députés de votre côté de la Chambre, un programme n'est valable que s'il est

[*Text*]

there are a number of private-sector initiatives that will generate job activity, such as the announcement of the airport development in Toronto, and the fixed link. There are further opportunities in port development and other infrastructure developments, some of which will be funded by the private sector.

Again, we go back to the major job-creating entity in our economy, and that is the small business sector. The small-business sector has been singled out for special attention because in fact it is the major generator of jobs—80% of the jobs that have been created over the last 10 years have been generated in the small-business sector. We advanced a small-business employment and investment package, providing for the UI premium freeze, and a UI premium holiday on new employees; a 10% investment tax credit for investments in new equipment and machinery so they can re-equip and retool and improve their productivity, be more competitive, and also to take advantage of the newly emerging economy;

It also provides for improved access to capital. We are right now in the process of negotiating with the opposition parties whether we can in fact in the Small Businesses Loans Act have some provision for operating capital. It provides for improvements in R and D; improvements in the treatment of capital cost allowance and high-tech equipment; improvements in renewed funding for the IRAP program; extension of the home buyers' plan; assistance for the oil and gas and the mining sector. I just received an indication from the small oil and gas producers in western Canada that as a result of this activity alone they expect some 400 to 500 wells to be drilled this summer, which will create direct jobs for some 700 or 750 people.

We think 300,000 jobs being created over the course of 1993 is being very conservative. As a matter of fact, what has been quite satisfying to me is that a number of analysts and forecasters suggest that we're very much on the conservative side in advancing the prospect of 2.5% growth for 1993.

Mrs. Marleau: I hope your analysts are correct, and I know Canadians do. You talk about the small business sector creating all of these jobs.

• 1545

It's probably been a number of years since you were in business, but I was in business in the early 1980s, and I can tell you when you are a small business and you're having a hard time meeting the payroll you have, and you have no taxable income, first of all, you're not going to hire additional staff and pay them a wage so you can save $1,600 when you can barely afford to pay the staff you have on hand at the time. Secondly, you are not going to borrow money, because

[*Translation*]

financé par le gouvernement. Je peux vous donner l'assurance qu'il y a certaines initiatives privées qui vont stimuler le secteur de l'emploi, comme l'annonce de l'expansion de l'aéroport de Toronto et la construction du pont entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent. Il y a d'autres possibilités d'emplois relatives à des projets d'extension portuaire et d'autres travaux d'infrastructure, dont certains seront financés par le secteur privé.

Encore une fois, nous en revenons au principal secteur créateur d'emploi dans notre économie, soit la petite entreprise. Nous avons ciblé ce secteur parce qu'il est en réalité le principal créateur d'emplois: 80 p. 100 des emplois créés au cours des 10 dernières années proviennent des petites entreprises. Nous avons proposé un train de mesures d'emploi et d'investissement pour la petite entreprise, en prévoyant notamment le gel des cotisations à l'assurance-chômage et une exemption des primes à l'égard des nouveaux employés; un crédit d'impôt de 10 p. 100 visant les investissements dans du matériel et de l'équipement neuf pour permettre aux entreprises de se moderniser afin d'accroître leur productivité, d'être plus concurrentielles et de profiter également de la nouvelle conjoncture économique.

Nous prévoyons également de meilleures conditions pour se procurer des capitaux. À l'heure actuelle, nous sommes en train de négocier avec les partis d'opposition pour voir si l'on peut prévoir une disposition relative au capital d'exploitation dans la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Nous avons prévu des améliorations en ce qui concerne la recherche et le développement, dans le traitement de la déduction pour amortissement et la technologie de pointe; de meilleures conditions de renouvellement du financement dans le cadre du programme PARI, la prolongation du régime d'accession à la propriété, les mesures d'aide aux secteurs pétrolier et gazier ainsi qu'au secteur minier. Les petits producteurs de pétrole et de gaz de l'ouest du Canada m'ont signalé que, grâce à cette disposition, ils comptent forer entre 400 et 500 puits cet été, ce qui permettrait de créer des emplois directs pour 700 ou 750 personnes.

À notre avis, la prévision relative aux 300 000 nouveaux emplois au cours de l'année 1993 est encore très modeste. En fait, j'ai appris à ma grande satisfaction que, selon certains analystes prévisionnistes, le taux de croissance que nous avons prévu pour 1993, soit 2,5 p. 100, est très conservateur.

Mme Marleau: J'espère que vos analystes ont raison et je sais que les Canadiens ne se trompent pas. Vous dites que tous ces emplois vont être créés par le secteur de la petite entreprise.

Il y a sans doute un certain nombre d'années que vous n'avez pas été dans les affaires, mais moi j'y étais au début des années quatre-vingts et je peux vous dire que lorsqu'on dirige une petite entreprise, qu'on a déjà du mal à payer ses employés et que l'on n'a pas de revenu imposable, tout d'abord, il n'est pas question d'engager de nouveaux employés et de les rémunérer, de façon à économiser 1 600 dollars, lorsqu'on peut tout juste payer le salaire des

[*Texte*]

the banks aren't lending you money, because you're in trouble as it is and you can't afford to increase your loans. If you had taxable income, you would be very happy to take advantage of tax breaks. But with all due respect, there are very many businesses across this land that have accumulated losses and that will not have taxable income for some years to come.

So how are your incentives going to encourage all these small businesses that are right now in very, very much trouble to create more jobs?

Mr. Mazankowski: You have to look at it as a package. It is a small business employment and investment package. It provides an incentive to hire people and it provides an incentive to retool, re-equip, and adjust to the realities of a newly emerging economy.

Better access to capital is very much a theme that was reflected throughout the budget I presented in February, and it is clearly reflected in what we've advanced this past week: rules on investment and small business for RRSPs and labour-sponsored venture-capital funds, the changes to the Small Businesses Loans Act, the extension of the small business financing program. All these things, I believe, are steps in the right direction.

You talk about the investment tax credit as being meaningless. Well, I tell you, that's not the reaction I'm getting from across the country. They're welcoming it, taking advantage of it. It is stimulating purchases. The equipment and machinery dealers are quite excited about the prospect, because there is pent-up demand.

The hon. member can criticize the initiatives we've undertaken, but what would she do? I know what her answer is, what her party's answer is. It is to go out and borrow $15 billion. The federal government would borrow $5 billion, the provincial governments would borrow $5 billion, and the municipalities would borrow $5 billion, and they are going to start a huge infrastructure program. When will that take hold?

We're doing some strategic investments in infrastructure that will improve competitiveness, that will improve productivity, that will be truly productive investment that will provide some return, that will help the economy become more durable and responsive. I think it's a responsible approach.

It's your job to criticize, but... You've been a small business person, so you know the impact small business can have when things turn around.

I notice with some degree of encouragement today that department store sales are up by 4.3% in October. We are inching forward. We're not in reverse gear. We may be in low gear, but we're moving ahead, and we're moving ahead

[*Traduction*]

employés actuels. En second lieu, il n'est pas question d'emprunter puisque les banques refusent de vous prêter de l'argent car vous êtes déjà suffisamment dans le pétrin et vous n'avez pas les moyens d'augmenter vos prêts. Une entreprise qui a un revenu imposable se réjouirait de profiter de ces concessions fiscales. mais soit dit en toute déférence, il y a un nombre incalculable d'entreprises dans le pays qui ont accumulé des pertes et n'auront pas de revenu imposable pendant encore plusieurs années.

Comment vos stimulants fiscaux vont-ils inciter toutes ces petites entreprises qui ont déjà de gros problèmes à créer de nouveaux emplois?

M. Mazankowski: Il faut tenir compte de l'ensemble des mesures proposées. Il s'agit d'un programme de stimulation de l'emploi et de l'investissement dans les petites entreprises. Il prévoit des stimulants pour les entreprises qui engagent de nouveaux employés et pour celles qui modernisent leurs installations afin de s'adapter à la nouvelle conjoncture économique.

Les mesures facilitant l'obtention de financement, un thème sous-jacent de mon budget de février dernier, occupe une place importante dans l'exposé économique de la semaine passée: les règles relatives aux investissements dans les petites entreprises par les détenteurs de REER et les fonds de capital de risque des travailleurs, les modifications à la Loi sur les prêts aux petites entreprises, la prolongation du programme de financement des petites entreprises. Toutes ces mesures constituent, à mon avis, un pas dans la bonne direction.

Vous parlez de crédit d'impôt à l'investissement, que vous jugez inutile. Je peux vous dire que bien des gens dans le pays ne partagent pas votre avis sur ce point. Ils voient cette mesure d'un oeil très favorable et comptent bien en profiter. Cette disposition stimule les achats. Les marchands de matériel et de machines sont très enthousiastes car la demande est au ralenti jusqu'ici.

La députée peut critiquer les initiatives que nous avons prises, mais que ferait-elle à notre place? Je connais sa réponse, et je connais la politique de son parti. Celui-ci recommande d'emprunter 15 milliards, répartis équitablement entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Cette somme permettrait de mettre sur pied un énorme programme d'infrastructures. Quand cela se produira-t-il?

Nous proposons des investissements stratégiques dans les travaux d'infrastructure en vue d'améliorer notre position concurrentielle, d'accroître la productivité, les investissements vraiment productifs qui nous rapporteront et aideront l'économie à être plus durable et mieux adaptée à nos besoins. C'est à mon avis une démarche sensée.

Vous êtes là pour tout critiquer mais... Ayant vous-même une expérience de la petite entreprise, vous savez quel rôle ce secteur peut jouer lorsque les choses changent.

Je constate avec un certain optimisme aujourd'hui que les ventes des grands magasins ont augmenté de 4,3 p. 100 en octobre. C'est un petit progrès. Nous ne faisons pas machine arrière. Les résultats sont peut-être faibles, mais nous

[*Text*]

fairly confidently. We're building a stronger, more productive, more competitive economy as we go. That is what we've been trying to do with this particular economic plan, and that's what we have been doing in the past.

Mrs. Marleau: I have one more thing I want to add to this. Is the reason you did not go into an infrastructure package with the other two levels of government that you now lack the goodwill to build the partnerships with these other levels of government? Is that the real reason why we're not into something right now...rather than waiting for the summer? All that is going to happen now is that highways will be built some time next summer. There will be nothing this winter. Winters are long and cold in this country and when you have no money and no job, you feel it. I'm really wondering, why?

• 1550

Mr. Mazankowski: Certainly not. The hon. member's observation is totally inaccurate. We intend to work with the provinces on the various projects that are fairly well advanced and that can get started almost immediately. There have been ongoing discussions over the course of the summer.

Mrs. Marleau: But municipalities have projects on the shelf now that could start right away, not next summer.

The Chairman: Thank you for your question. I think we've heard the answer. Mr. Soetens.

Mr. Soetens (Ontario): Mr. Minister, I welcome you to the committee and I appreciate the economic statement that was delivered last week. Certainly I liked the direction of much of it, but I think, as I've indicated to you, I have a concern that I guess relates to the debt and the deficit. You certainly referenced it in some of your comments, and I believe Mr. Crow referenced it in some of his comments yesterday, that this country, whether it's through federal or provincial borrowings, has a debt problem, and unless we do something about that we're going to have a mounting problem, if I can describe it as such.

In this statement, of course, the deficit unfortunately is higher than was previously forecast. How are we going to get rid of this? I've been here for four years, and although I understand there's been a substantial improvement of the deficit relative to the gross national product, it's still $32 billion. What kind of growth in this country are we going to need or what kind of massive spending cuts are we going to need to deal with this problem? Just how are we going to do it?

Mr. Mazankowski: Well, Mr. Chairman, it's a very good question. It's a very challenging one. On the basis of our projection in February...and we were certainly not alone because almost all of the private forecasters and those who make it their business to make these projections assumed that our assumptions were correct in advancing it at a 2.5% to 2.7% rate of growth. Unfortunately, we did not succeed in achieving that. The Canadian economy, as I've said before, is

[*Translation*]

progressons et nos progrès sont assez réguliers. Nous réussissons petit à petit à affermir notre économie, à accroître notre productivité et à améliorer notre compétitivité. C'est l'objectif que nous poursuivons dans le programme économique à l'étude, et c'est ce que nous avons fait par le passé.

Mme Marleau: J'ai une chose à ajouter. Si vous n'avez pas entrepris de programme d'infrastructure de concert avec les deux autres niveaux de gouvernements, est-ce que parce que vous n'avez plus le désir de créer des partenariats avec les autres paliers de gouvernement du pays? Est-ce la véritable raison pour laquelle nous n'avons pas déjà entrepris quelque chose... au lieu d'attendre l'été? Tout ce que vous prévoyez, c'est la construction de routes au cours de l'été prochain. Rien n'est prévu pour cet hiver. Les hivers sont longs et froids dans notre pays et lorsqu'on a ni argent ni emploi, on s'en ressent d'autant plus. Je me demande vraiment ce qui justifie votre décision.

M. Mazankowski: La député se trompe totalement. Nous comptons bien collaborer avec les provinces à l'égard des divers projets déjà en cours ou susceptibles d'être mis en oeuvre presque sur le champ. Nous avons eu des entretiens continuels pendant tout l'été.

Mme Marleau: Mais les municipalités ont des projets qui pourraient être entrepris dans l'immédiat, et non l'été prochain.

Le président: Merci de votre question. Je pense que nous avons entendu la réponse. Monsieur Soetens.

M. Soetens: Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue devant le comité et je vous remercie de l'exposé économique présenté la semaine dernière. L'orientation générale de ces mesures est fort louable, mais je crois vous avoir déjà dit que je suis préoccupé par le montant de la dette et du déficit. Vous en avez parlé dans vos observations et je pense que M. Crow y a fait allusion lors de son témoignage hier, en disant que notre pays a un problème d'endettement, en raison des emprunts contractés par les gouvernement fédéral ou provinciaux, et que si nous ne faisons rien pour y remédier dès à présent, le problème ne pourra que s'aggraver, si je puis dire.

Dans votre exposé économique, le déficit est malheureusement supérieur à ce qui avait été prévu. Comment allons-nous y remédier? Il y a quatre ans que je suis député et même si je constate une nette amélioration dans le montant du déficit par rapport à notre produit national brut, ce déficit est encore aujourd'hui de 32 milliards de dollars. Quel taux de croissance allons-nous devoir enregistrer ou quel programme de compressions massives des dépenses allons-nous devoir appliquer pour résoudre ce problème? Comment exactement allons-nous procéder?

M. Mazankowski: Bien, monsieur le président, c'est une excellente question. C'est aussi un véritable enjeu. D'après nos prévisions de février dernier... et nous n'étions pas les seuls puisque presque tous les prévisionnistes du secteur privé et ceux dont la profession consiste à faire des prévisions économiques pensaient à l'époque que nos prédictions, soit un taux de croissance de 2,5 à 2,7 p. 100, étaient bonnes. Malheureusement, nous n'avons pas réussi à atteindre cet

[*Texte*]

weak because the global economy is weak. World economic growth this year will be 1%, the lowest level it has been since 1982.

The G-7 has been scaled back to something in the range of 1% to 1.3% or 1.4%. It was originally projected to be in the range of 2.5% to 3%. As a result of the weakness in the economy, our revenues are down. Our revenues are down in 1992-93 by $8 billion, and that has had a very dramatic effect upon the bottom line fiscal deficit.

Mr. Soetens: Mr. Minister, has the department done a study that would basically say what we need is a 25% growth in the economy to balance the budget over the next three years? Has there been that kind of formulation done that says, here's what we need, barring anything else, to balance this budget?

Mr. Mazankowski: On the basis of what we advanced in February, we were looking at 2.7% in 1992 and 4% in 1993. The debt to GDP would have stabilized in that fiscal period. We also said at that time that by 1995-96 we would be in a position where we would not have to borrow further to meet our cash requirements. Now that's a major, major structural improvement.

I also draw your attention to page 46 of the document *Investing In Growth*, which I think also tells a very significant story. This debt problem has not been caused by the performance over the last seven or eight years; it is something that we have inherited and it is something that has accumulated as a result of the compound interest on the debt. Not one additional dollar has been added by this government to the overall debt.

• 1555

If you look at these figures, in 1984-85 there was an operating deficit of $16.1 billion, which means program expenditures exceeded revenues by $16.1 billion. That's disregarding the payments on the debt, the debt-servicing cost for that period. Well, we have improved progressively, to the point where in 1987-88 there was an $800 million operating surplus. That has gone up to almost $12 billion. Even with the slowing down, the weakness in the economy, we are still showing an operating surplus of $6.6 billion in 1991-92 and $5.2 billion in 1992-93 and $7.2 billion in 1993-94.

I realize that does not answer your question specifically. I don't know whether there is an answer, but I will ask the deputy to see whether he can give you a round figure for growth that would transform the deficit into a surplus, including debt-servicing costs. I'm not sure whether we've ever done that calculation.

[*Traduction*]

objectif. L'économie canadienne, je le répète, est faible en raison du marasme économique à l'échelle mondiale. La croissance économique mondiale atteindra un pour cent cette année, soit son niveau le plus bas depuis 1982.

Quant aux prévisions pour les pays du groupe des sept, elles ont été ramenées dans la gamme du 1 p. 100 à 1,3 ou 1,4 p. 100. Au départ, on prévoyait une croissance de 2,5 à 3 p. 100 pour ces pays. Compte tenu de la faiblesse de l'économie, nos recettes diminuent. Elles ont diminué de 8 milliards de dollars en 1992-1993, ce qui a eu des répercussions considérables sur notre déficit.

M. Soetens: Monsieur le ministre, le ministère a-t-il fait une étude selon laquelle il faudrait, par exemple, un taux de croissance économique de 25 p. 100 pour équilibrer le budget au cours des trois prochaines années? A-t-on fait ce genre de calcul pour déterminer nos besoins réels, sauf événements imprévus, en vue d'équilibrer le budget?

M. Mazankowski: D'après nos prévisions de février, nous misions sur un taux de croissance de 2,7 p. 100 en 1992 et 4 p. 100 en 1993. Le rapport entre la dette et le PIB se serait stabilisé au cours de cette période. Nous avons dit également à l'époque que, d'ici à 1995-1996, nous devions être en mesure de ne plus avoir besoin d'emprunter pour faire face à nos demandes de trésorerie. Il s'agit là d'une importante amélioration structurelle.

J'attire également votre attention sur la page 46 du document intitulé *Investir dans la croissance*, où l'on trouve des renseignements également très révélateurs. Ce problème d'endettement n'est pas dû au rendement économique des sept ou huit dernières années; c'est un problème dont nous avons hérité et qui a fait boule de neige à cause de l'intérêt composé sur la dette. Le gouvernement n'a pas ajouté un seul dollar à la dette du Canada.

Si vous jetez un coup d'oeil à ces chiffres, vous allez constater qu'en 1984-1985, nous avions un déficit d'exploitation de 16,1 milliards de dollars, ce qui signifie que les dépenses de programmes dépassaient les recettes de 16,1 milliards de dollars. Cela ne tient pas compte des versements sur la dette, du coût de service de la dette pour cette période. Nous avons progressivement amélioré cette situation, à tel point qu'en 1987-1988, nous avions un excédent d'exploitation de 800 millions de dollars. Cet excédent a même presque atteint 12 milliards de dollars à un certain moment. Malgré le ralentissement, et la faiblesse de l'économie, nous dégageons encore un excédent d'exploitation de 6,6 milliards de dollars en 1991-1992, et nous prévoyons qu'il sera de 5,2 milliards en 1992-1993, et de 7,2 milliards de dollars en 1993-1994.

Je comprends que cela ne répond pas précisément à votre question. Je ne sais pas s'il existe vraiment une réponse, mais je vais demander au sous-ministre s'il peut vous donner un chiffre à partir duquel la croissance économique transformera le déficit en un excédent, y compris le coût du service de la dette. Je ne sais si nous l'avons jamais calculé.

[*Text*]

Mr. David A. Dodge (Deputy Minister, Department of Finance): We have done the calculation, and at the moment we are 6% or 7% below our potential, and that potential is growing at 3% per year. If we close that gap—that is, get back to our full potential—then at that point in fact we will have closed the budget deficit.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): As always, we welcome the Minister of Finance to the committee.

From our point of view, Mr. Mazankowski, the budget you brought down was a tremendous disappointment, because it did so little to expand the number of jobs in this country. It was not just a disappointment, however. That we might have expected. What I found surprising, even after the number of years of Conservative shocks to our social welfare system and the various nets we've set up to support people, was what can only be described as a very cruel, almost sick, attack on the unemployed at a time when unemployment in this country is very high, still growing, and there are no prospects this unemployment is going to be significantly reduced.

We did some calculations, Mr. Mazankowski, and I have to tell you, sir, if you quit this coming year, or you are fired by the electorate, you'll receive something over $70,000 per year for the rest of your life. It becomes indexed at a certain stage. You receive your medical benefits. Without any health examination, you can transfer your present life insurance into equivalent life insurance coverage. All those benefits are there for you as a minister.

I want you to justify to me why a woman in my constituency who came to me some weeks back, having been fired from her job because she had invited her husband into a house where she was providing home care to a woman who knew both herself and her husband before she ever provided this home care help... She invited her husband in to help the woman move some furniture she wanted moved. She was fired by the company for allowing a stranger to come into the house. I want you to justify why a woman such as that should receive absolutely nothing in unemployment insurance while someone like yourself is so well looked after if you quit or if you are fired.

• 1600

The Chairman: We have to get into the question of what happens to people after they have worked for 25 years at a job, but perhaps you might want to address the one about the unemployment.

Mr. Langdon: Mr. Chairman, I think the question is very clear. How could a government bring forward a set of changes that so directly attack people who are fired, or who quit for good reason, as I am sure you would do. It seems to

[*Translation*]

M. David A. Dodge (sous-ministre, ministère des Finances): Oui, nous avons fait le calcul et, à l'heure actuelle, nous sommes à 6 ou 7 p. 100 au-dessous de notre potentiel et l'augmentation à ce chapitre est actuellement de 3 p. 100 par année. Si nous arrivons à combler cet égard—si nous atteignons notre objectif—nous aurons éliminé le déficit budgétaire.

M. Langdon (Essex—Windsor): Comme toujours, nous souhaitons la bienvenue au comité au ministre des Finances.

Monsieur Mazankowski, le budget que vous avez déposé nous a extrêmement déçus, car il ne renferme que peu de choses pour améliorer la situation de l'emploi. Mais il fallait s'attendre à être déçus, je suppose. Toutefois, je dois dire que vous avez même réussi à m'étonner encore. Même après les coups de hache répétés que le gouvernement Conservateur a donnés dans nos programmes sociaux et les divers filets de sécurité que nous avons installés pour aider ceux qui en ont besoin, vous êtes quand même allé jusqu'à vous attaquer d'une manière que je qualifierais de très cruelle, presque vicieuse, je dirais même, aux chômeurs, et ce, à un moment où le chômage est très élevé et augmente encore dans notre pays, et rien n'indique que le problème du chômage diminuera un tant soit peu.

Nous avons fait des calculs, monsieur Mazankowski, et je dois vous dire, monsieur, que si vous partez cette année, ou si vous êtes renvoyé par l'électorat, vous toucherez un peu plus de 70 000$ par année pendant le reste de vos jours. À un certain moment, ce montant est indexé. Vous avez droit à vos avantages médicaux. Sans examen médical, vous pouvez transformer l'assurance-vie dont vous bénéficiez actuellement en une police d'assurance-vie équivalente. Votre poste de ministre vous permet donc de bénéficier de tous ces avantages.

Je veux que vous m'expliquiez pourquoi une femme de ma circonscription, qui est venue me voir il y a quelques semaines après qu'elle ait été renvoyée parce qu'elle avait invité son mari dans une maison où elle prodiguait des soins à une femme qui la connaissait, ainsi que son mari, avant même qu'elle commence à lui prodiguer ses soins... Elle avait tout simplement demandé à son mari de venir aider la dame en question à déplacer quelques meubles. Son employeur l'a renvoyée pour avoir permis à un étranger d'entrer dans la maison. Je veux que vous me justifiez pourquoi une femme comme celle-là n'aurait absolument aucun droit à l'assurance-chômage, tandis que quelqu'un comme vous est si choyé, après son départ ou après avoir été renvoyé.

Le président: Notre discussion doit davantage porter sur ce qui arrive aux gens qui perdent leur emploi après avoir travaillé pendant 25 ans pour le compte d'une même société, mais vous pouvez peut-être quand même répondre à cette question.

M. Langdon: Monsieur le président, je pense que ma question est très claire. Comment un gouvernement peut-il apporter des modifications qui s'attaquent aussi directement que celles-là aux gens qui sont renvoyés ou qui laissent leur

[*Texte*]

me to be cruel enough to say that such people would be forced to endure a disqualification period of up to 12 weeks, which many of them currently have to accept, again, because of legislation you brought in.

How can it indicate any feeling of justice to have this kind of attack on people who lose their jobs because they are fired—and I will go through other cases with you—and yet leave them without any source of support? You have to realize that in the real work world out there these reasons are arbitrary and are often unjust.

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, before I came to this committee meeting, I did not delve into the personal welfare of the hon. member, nor do I intend to. I think we should get that out of the way first and foremost. I will deal with the substance of the issue.

The fact of the matter is that under the changes to the UI that were brought in, no one who is currently receiving UI benefits will receive less. Many salaries in the public service and others are being frozen, and benefits are being frozen in the same manner.

The voluntary quitters or those who have been removed for just cause—the provisions of that are clearly enshrined in the act and there are provisions for appeal. Nothing has really changed in that regard. If one does not voluntarily quit, or if one leaves for just cause due to harassment, discrimination, unhealthy working conditions, the need to accompany a spouse or a child to another residence, or indeed to care for a child, one will not lose entitlement.

Mr. Langdon: Mr. Mazankowski, how can you say that nothing has changed much when previously these people were subject to a penalty clause—

Mr. Mazankowski: With respect, I said nothing has changed with regard to the qualification, and Mr. Langdon does not have to twist my words.

Mr. Langdon: Let me make it quite clear to people then that the question I am asking is why you have made the change you have made to take away a system that imposed penalties, already quite major penalties, on people who were fired, and replaced it with a system where they would receive absolutely nothing? How can you justify that?

Mr. Mazankowski: If the hon. member wants me to get into the details of what constitutes firing for misconduct and just cause, perhaps he would be better to take that up with the Minister of Employment and Immigration. What we are doing here is wrestling with a problem of escalating costs. We are talking about a $21-billion program that is paid for by the employees and the employers.

[*Traduction*]

emploi pour un motif valable, comme vous le feriez vous aussi, j'en suis persuadé. Il me semble déjà suffisamment cruel d'imposer à ces gens une période de carence pouvant aller jusqu'à 12 semaines, ce qui est le cas d'un grand nombre d'entre eux, actuellement, et ce, en raison des modifications que vous avez apportées à la loi.

Comment peut-on parler de justice devant un geste aussi brutal envers des gens qui perdent leur emploi parce qu'ils sont renvoyés—et je vais vous donner d'autres exemples—et les abandonner ainsi, sans aide? Vous devez comprendre que dans le vrai monde, ces motifs sont arbitraires et souvent injustes.

M. Mazankowski: Monsieur le président, avant de venir ici aujourd'hui, je n'ai pas cherché à déterminer les avantages dont bénéficie l'honorable député, et je n'ai pas plus l'intention de le faire maintenant. Je pense que nous devrions éviter de faire de telles comparaisons. Je m'en tiendrai donc à l'objet de la discussion.

La réalité, c'est qu'à la suite des modifications que nous avons apportées à l'assurance-chômage, aucun bénéficiaire actuel de l'assurance-chômage ne recevra moins. De nombreux salaires de fonctionnaires et d'autres personnes sont gelés, et cela vaut autant pour les avantages de certains.

Les dispositions concernant les départs volontaires ou les gens qui ont été renvoyés pour un motif raisonnable figurent clairement dans la loi, et d'autres dispositions permettent d'en appeler. Rien n'a vraiment changé à cet égard. Personne ne perd le droit à l'assurance-chômage lorsqu'il est renvoyé contre son gré, ou quand il laisse son emploi après avoir été victime de harcèlement, de discrimination, parce qu'il refuse de travailler dans des conditions malsaines, ou parce qu'il doit accompagner un conjoint ou un enfant qui doit déménager, ou pour prendre soin d'un enfant.

M. Langdon: Monsieur Mazankowski, comment pouvez-vous prétendre que rien n'a tellement changé, quand on sait que ces personnes étaient déjà assujetties à une disposition prévoyant des pénalités...

M. Mazankowski: Avec tout le respect que je vous dois, j'ai dit que rien n'a changé en ce qui a trait à l'admissibilité à l'assurance-chômage, et M. Langdon ne doit pas me faire dire des choses que je n'ai pas dites.

M. Langdon: Alors, permettez-moi de dire très clairement, à l'intention de ces gens, que la question que je vous pose, c'est pourquoi vous avez remplacé un régime qui impose des pénalités, des pénalités déjà plutôt sévères, aux travailleurs qui sont renvoyés, par un régime qui leur enlève absolument tout? Comment pouvez-vous justifier cela?

M. Mazankowski: Si l'honorable député veut que je lui donne les détails de ce qui constitue un renvoi pour mauvaise conduite et pour juste cause, je lui recommanderai peut-être de s'adresser au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Ce dont il s'agit ici, c'est d'un moyen parmi tant d'autres de freiner l'augmentation de certains coûts. Il s'agit d'un programme d'environ 21 milliards de dollars qui est financé par les employés et les employeurs.

[*Text*]

If the hon. member wants to support voluntary quitters, I suggest that he speak directly to some of the employers or some of the employees who are paying the bill. He might get a different point of view.

• 1605

Mr. Langdon: Well, Mr. Mazankowski, again you have attempted to answer a question about voluntary quitters, but I asked a question about those who are fired and gave you a specific case.

I will give you another specific case.

The Chairman: Mr. Langdon, this is going to be your final question, so I do not know if you want to change subjects or stay on the same one. I have a long list of people here who are waiting.

Mr. Langdon: You may have a long list, but I think that is hardly a fair allocation of time.

Let me ask the minister about another case. This is someone who worked for two years—this case is from British Columbia—in a group home for mentally handicapped persons. This is somebody who quit because of conditions within that home, went to the licensing board for that particular home with complaints about the way in which the home was being operated. A full inquiry was done. During the period that the inquiry was done, the person was not permitted to provide any confidential information, which she had provided to the licensing board.

When she attempted to get unemployment insurance, she was told, you will have to face a 12-week disqualification period. As things stand under these proposed changes, it would not be a 12-week disqualification period. It would be a period of being completely cut off.

Eventually this person found that the licensing board took away the licence of this home and said that this home was not providing the kind of service that should be provided. She is therefore going back to UI to try to overcome that disqualification period.

But with your approach—and it is your responsibility, Mr. Mazankowski, because you put it into your mini-budget. It is not something that comes on the recommendations of labour and business, because I know that the Canadian Labour Force Development Board was not consulted on this issue.

The fact is that these people would receive absolutely nothing. They would have to go on welfare, if they could get welfare. How can this possibly make sense? We have all sorts of tax loop-holes that could be closed in this country. We have defence expenditures that could be reduced significantly. There are a great many other ways in which you could have dealt with your financial shortfall, but you did not choose those ways. Instead, you chose to go after the unemployed in this country. How can you justify it?

[*Translation*]

Si l'honorable député a l'intention d'appuyer les gens qui laissent volontairement leur emploi, je lui suggère d'en discuter directement avec quelques employeurs ou quelques employés qui paient la facture. Il entendra probablement un tout autre son de cloche.

M. Langdon: Monsieur Mazankowski, vous êtes revenu encore une fois aux gens qui abandonnent volontairement leur emploi, mais la question que je vous ai posée concerne ceux qui sont renvoyés, et je vous ai d'ailleurs donné un exemple précis.

Je vais vous en donner un autre.

Le président: Monsieur Langdon, ce sera votre dernière question; je ne sais pas si vous voulez changer de sujet, ou si vous préférez insister sur celui-là. J'ai une longue liste de personnes qui ont des questions à poser.

M. Langdon: Oui, peut-être bien, mais je ne suis pas vraiment satisfait de la façon dont le temps a été réparti.

Permettez-moi d'exposer un autre cas au ministre. Il s'agit d'une personne qui a travaillé pendant deux ans—c'était en Colombie-Britannique—dans un foyer pour personnes handicapées mentalement. Elle a démissionné en raison des conditions qui prévalaient dans ce foyer, et elle a adressé une plainte aux autorités compétentes au sujet du fonctionnement de ce foyer. Les autorités en question ont mené une enquête. Au cours de la période qu'a duré l'enquête, on avait défendu à la personne en cause de donner des renseignements confidentiels, renseignements qu'elle avait déjà donnés aux autorités compétentes.

Quand elle a tenté d'obtenir de l'assurance-chômage, on lui a dit qu'elle aurait une période de carence de 12 semaines. Après les modifications que vous avez apportées, ce ne serait pas 12 semaines d'attente qu'elle subirait, mais le rejet complet de sa demande.

Par la suite, cette personne a appris que les autorités avaient retiré sa licence au foyer et déclaré que l'on y offrait pas les services auxquels les handicapés sont en droit de s'attendre. Elle retourne donc à l'assurance-chômage pour tenter de faire renverser la décision au sujet de la période de carence.

Mais avec l'attitude que vous avez adoptée—vous devez en assumer l'entière responsabilité, monsieur Mazankowski, car c'est vous qui avez mis cela dans votre mini-budget. Cela ne vient pas des recommandations des syndicats et du patronat, car je sais que la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre n'a pas été consultée sur la question.

La réalité, c'est que ces personnes ne recevraient absolument rien. Elles ne pourraient compter que sur l'aide sociale, dans la mesure où elle pourrait même en obtenir. Où est la logique? Je vous le demande. Nous avons toutes sortes d'échappatoires fiscales que nous pourrions éliminer dans notre pays. Nous avons des dépenses militaires que nous pourrions considérablement réduire. Il y a bien d'autres solutions que vous auriez pu adapter pour régler vos difficultés sur le plan financier, mais vous en avez décidé autrement. Vous avez préféré vous attaquer aux chômeurs canadiens. Comment pouvez-vous justifier cela?

[*Texte*]

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, the hon. member is asking me to be a tribunal, and I—

Mr. Langdon: You made the choice, Mr. Mazankowski.

Mr. Mazankowski: But you are citing me a case that has been dealt with by a tribunal. I say to you, if there were unhealthy working conditions, the person would quit and would have just cause. Period.

Mr. Langdon: Unhealthy working conditions for the people who were in that home. The person quit to get those changed.

The Chairman: Mr. Langdon, I think—

Mr. Mazankowski: If the hon. member has an argument with the tribunal, let him make his case with the tribunal.

Mr. Langdon: But you do not seem to realize, Mr. Mazankowski, that there are hundreds and hundreds of people across this country who fall into situations like this, who are going to be faced with arbitrary dismissals, cases where they quit and they have to prove just cause over a long period of time. They have to rely on welfare during that period. How can it possibly make sense to impose such draconian changes in the middle of the worst recession this country has experienced, for many parts of the country, since the 1930s? Surely this is the worst time to put these kinds of changes into effect.

Mr. Mazankowski: I will repeat this for the record, Mr. Chairman. I am really disappointed at the spin the hon. member is putting on this, because absolutely no penalty is imposed if a person has had just cause for leaving his or her employment: harassment, discrimination, unhealthy working conditions, the need to accompany a spouse or a child to another residence, or the need to care for a child.

• 1610

The hon. member completely overlooks that. He is taking issue with one or two incidents that may not have been dealt with effectively by the tribunal.

Mr. Langdon: Neither of the cases I put in front of you falls under those categories. Yet these people received disqualifications for 12 weeks. In the present circumstances they would receive absolutely nothing. You haven't justified that. You don't seem prepared to justify it.

The Chairman: Mr. Langdon, this debate has gone on long enough. I am going to move to Mr. Thompson.

Mr. Langdon: I want an answer.

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): Mr. Minister, I am picking up on our total debt load. I agree with you, and I have often mentioned in the House what the national debt was in 1984–85 and how the compound interest on it leads us to the position we are in now, with a $423 billion debt load.

[*Traduction*]

M. Mazankowski: Monsieur le président, l'honorable député me demande de juger...

M. Langdon: C'est vous qui avez fait ce choix, monsieur Mazankowski.

M. Mazankowski: Mais vous me citez un cas qui a été tranché par un tribunal. Tout ce que je vous dis, c'est que si les conditions de travail étaient malsaines, la personne en question aurait pu démissionner et aurait eu un motif valable de le faire. C'est tout.

M. Langdon: C'était pour les gens qui habitaient dans ce foyer que les conditions étaient malsaines. La personne en question a démissionné pour forcer le propriétaire de ce foyer à améliorer ces conditions.

Le président: Monsieur Langdon, je pense que...

M. Mazankowski: Si l'honorable député a un argument à faire valoir au tribunal, qu'il le fasse, mais au tribunal.

M. Langdon: Mais vous ne semblez pas comprendre, monsieur Mazankowski, qu'il y a des centaines et des centaines de Canadiens qui se retrouvent dans des situations de ce genre, qui vont être renvoyés pour des raisons tout à fait arbitraires, qui vont laisser leur emploi et devoir prouver qu'ils avaient un motif valable de le faire, ce qui peut prendre un temps considérable. Pendant ce temps-là, ils ne pourront compter que sur l'aide sociale. Comment peut-on imposer des modifications aussi radicales au beau milieu de la pire récession que notre pays ait jamais connue, dans bien des régions, en tout cas, depuis les années 30? Le moment ne saurait être plus mal choisi pour apporter des modifications de ce genre.

M. Mazankowski: Pour que ce soit bien consigné au procès-verbal, monsieur le président, je vais répéter que je suis réellement déçu de l'interprétation que fait l'honorable député des modifications que nous avons apportées, car absolument aucune pénalité n'est imposée à quelqu'un qui laisse son emploi pour une raison valable: harcèlement, discrimination, conditions de travail malsaines, nécessité d'accompagner un conjoint ou un enfant qui déménage, ou nécessité de prendre soin d'un enfant.

L'honorable député oublie complètement cela. Il s'insurge contre un ou deux incidents qui n'ont peut-être pas été traités comme ils auraient dû l'être par un tribunal.

M. Langdon: Les deux cas que je vous ai mentionnés ne satisfont à aucun de ces critères. Malgré cela, ces personnes ont reçu une exclusion de 12 semaines. Après les modifications que vous avez apportées, elles n'auraient même droit à aucune prestation. Vous ne l'avez absolument pas justifié. Vous ne semblez pas disposé à justifier quoi que ce soit.

Le président: Monsieur Langdon, ce débat a suffisamment duré. Je passe maintenant la parole à M. Thompson.

M. Langdon: Je veux une réponse.

M. Thompson (Carleton—Charlotte): Monsieur le président, je reviens à la question du fardeau de la dette. Je suis d'accord avec vous, et j'ai souvent mentionné à la Chambre à combien s'élevait notre dette nationale en 1984–1985, et la façon dont l'intérêt composé nous place dans la situation que nous connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire une dette de 423 milliards de dollars.

[*Text*]

It goes back to a previous question. My concern, again, is growth in the economy and what it is going to take to move beyond that and start paying down that debt. As you know—and you made reference to it in the House last week, many times—31¢ out of every tax dollar that goes to Ottawa is simply paying interest on that debt, without really attacking the principal.

Again, what kinds of numbers for sustained growth in the economy will we have to be looking at in the next three or four years to get to the point where we can start paying down that principal?

Mr. Mazankowski: The deputy referred to the unused capacity of roughly 6%. Using that as a guide, you would certainly need to take up that slack for a sustained period before you could get into the situation where you could really attack the deficit, and ultimately the debt. So you are talking about 6% plus, over a three-year period.

Mr. Dodge: If we were to try to get there over three years, it would take a growth rate sustained over those three years of 5% to 6%.

Mr. Thompson: Mr. Minister, just to pick up on that...but if that is not achieved, which it is unlikely it will be, how does that compounding effect, where we go from 31¢ on the dollar to 40¢ to 50¢... My concern is if we do fall into that 2% to 3% growth range in the economy for the next three or four years, where indeed does that leave us? It seems the only option available to the government is to take a hard look at other areas in which to cut the expense of government. In other words, we can do a couple of things. If we have sustained growth in the economy, obviously it is going to help, but if we don't get that 6% growth, which is highly unlikely, where else can we attack that within the parameters of the budget?

Mr. Mazankowski: You can do it in two ways: reduce expenditures, increase taxes, or do both. We have opted for the reduction of expenditures and in fact providing tax reductions to put more money into the hands of the economy, into the hands of the people, so they can make their judgments and their decisions to spend and stimulate economic activity. That is a fundamental problem we have to deal with. Irrespective of the difficulties we have and implementing some of the decisions we make, and the personal attacks individuals may want to engage in, the fact of the matter is that we have a responsibility. When you consider the combination of the federal debt plus the provincial debt, and the external debt accumulated as a result of those two factors, it is a very serious problem that has to be dealt with.

[*Translation*]

Cela se rattache à une question qui a déjà été posée. Ce qui m'intéresse particulièrement, c'est la croissance de l'économie et le rythme de croissance que nous allons devoir atteindre pour commencer à réduire cette dette. Comme vous le savez—et vous l'avez répété à plusieurs reprises à la Chambre, la semaine dernière—31 cents de chaque dollar d'impôt qui est versé à Ottawa ne servent qu'à payer les intérêts sur la dette, et ne contribuent pas du tout à réduire la dette elle-même.

Quel rythme de croissance soutenu devons-nous espérer au cours des trois ou quatre prochaines années pour parvenir à commencer à réduire la dette?

M. Mazankowski: Le sous-ministre a fait allusion tout à l'heure à la capacité inutilisée d'environ 6 p. 100. Partant de cela, il faudrait sûrement utiliser cette capacité pendant une certaine période avant de parvenir vraiment à réduire le déficit, et par la suite, la dette. Il faudrait donc que la croissance économique soit d'au moins 6 p. 100 sur une période de trois ans.

M. Dodge: Oui, pour arriver à nous attaquer au déficit et à la dette, il faudrait une croissance soutenue de 5 à 6 p. 100 pendant trois ans.

M. Thompson: Monsieur le président, à ce sujet, précisément... si nous n'y arrivons pas, ce qui est fort probable, quelle incidence l'intérêt composé aura-t-il sur les 31 cents... Passerons-nous à 40, puis 50 cents sur chaque dollar...? Si la croissance économique n'est que de 2 à 3 p. 100 au cours des trois ou quatre prochaines années, à quoi doit-on s'attendre? Il me semble que le seul choix qui reste au gouvernement, c'est de chercher d'autres secteurs où réduire encore davantage ses dépenses. Autrement dit, nous n'avons peut-être que deux options. Si la croissance économique est soutenue, cela aidera, évidemment, mais si nous n'obtenons pas cette croissance de 6 p. 100, ce qui est fort probable, sur quelle solution pouvons-nous nous appuyer compte tenu des limites du budget?

M. Mazankowski: Il y a deux solutions possible: réduire les dépenses, augmenter les taxes et les impôts, ou les deux. Nous avons préféré réduire les dépenses et accorder des réductions d'impôt afin d'augmenter l'argent circulant dans l'économie, dans les mains des gens, de manière à leur permettre de dépenser davantage et de stimuler l'activité économique. Il s'agit là d'un problème fondamental que nous devons régler. Malgré les difficultés que nous éprouvons à mettre en oeuvre certaines de nos décisions, et les attaques personnelles dont nous pouvons faire l'objet, il n'en demeure pas moins que nous avons une responsabilité à assumer. Il n'y a qu'à considérer la combinaison de la dette fédérale et de la dette des provinces, et la dette extérieure qui en découle, pour se rendre compte de la gravité du problème auquel nous devons faire face.

[*Texte*]

We are not trying to cut the deficit simply for the sake of cutting the deficit, albeit it is very important. It is a fundamental structural problem, which affects the overall working of the economy. It is a structural challenge that has to be addressed, just like the structural changes that we have to adapt to and adjust to as a result of a newly emerging economy, and we must do those things.

• 1615

Governments can't do it alone, but governments can take the necessary steps to provide an adequate and appropriate trade policy and an appropriate investment policy and an appropriate tax policy, to ensure that we get the best out of the ingenuity and the enterprise of our private sector.

Mr. Thompson: Mr. Minister, that leads me into my next question because it is a sort of doubled-edged sword that I see in this regard. We are talking about ingenuity and increased productivity, as expressed in the unit labour costs reduction and that sort of thing.

At the end of the day it simply means that we are doing things better and more efficiently. Obviously, it translates into doing it with fewer people. I know that you and your department have looked at some of these numbers, as have most economic think tanks in the country.

I think what they are telling us is that this increased productivity and efficiencies that we are developing as we go along are going to result in no increases in jobs. In other words, they are saying that we could have a 2.5% or 3% growth in the economy, but it will not translate into more jobs because of our success at lowering our costs of doing business. Of course, that is the price of increasing efficiency.

How does that play into the picture? Is that a real number? In other words, a 2.5% growth in the economy will not necessarily translate into fewer unemployed Canadians.

Mr. Mazankowski: It will certainly generate jobs. As we have seen in the statistics for November, you have people re-entering the labour force. I think there were 89,000 adults who re-entered the labour force in the month of November. While there were jobs created and there have been jobs created in six of the last seven months, in percentage terms, the unemployment rate went up.

There are 12,252,000 Canadians who are working. There are 1,800,000 Canadians self-employed. Overall employment is up dramatically from 1984, and the labour force is up substantially as well.

[*Traduction*]

Nous ne cherchons pas à réduire le déficit tout simplement pour réduire le déficit, malgré que ce soit un élément très important. Le déficit est un problème structurel fondamental qui nuit au bon fonctionnement de l'économie dans son ensemble. Il représente un défi structurel qu'il faut relever, au même titre que les modifications structurelles auxquelles nous devons nous adapter, à la suite des nouvelles structures économiques qui ont vu le jour, et nous n'avons pas tellement d'autre choix.

Les gouvernements ne peuvent le faire seuls, mais ils peuvent toutefois prendre les mesures nécessaires pour adopter une politique adéquate et appropriée en matière de commerce, ainsi que des politiques appropriées en matière d'investissement et de fiscalité, pour faire en sorte de tirer la meilleure partie de l'esprit d'initiative et d'entreprise de notre secteur privé.

M. Thompson: Monsieur le ministre, cela m'amène à ma deuxième question, car cela me paraît être un couteau à deux tranchants à cet égard. L'esprit d'initiative de nos entrepreneurs et l'accroissement de la productivité passent par la réduction des coûts unitaires de la main-d'oeuvre et d'autres éléments de ce genre.

En bout de course, cela signifie tout simplement que nous faisons mieux les choses, et d'une manière plus efficace. Évidemment, cela a pour effet de réduire le nombre de personnes nécessaires. Je sais que vous et votre ministère avez examiné certains de ces chiffres, comme l'ont fait la plupart des groupes d'études économiques de notre pays.

La conclusion qui se dégage de leurs analyses, c'est que cette augmentation de la productivité et de l'efficacité ne contribuera pas à créer des emplois. Autrement dit, ils concluent que nous pourrions bénéficier d'une croissance économique de 2,5 à 3 p. 100, mais ce que cela ne créerait pas d'emplois pour autant, en raison de notre succès dans la réduction des coûts de production. Évidemment, c'est le prix à payer en échange d'une efficacité accrue.

Que pensez-vous de cela? Ce chiffre vous paraît-il assez juste? Autrement dit, êtes-vous d'accord pour dire qu'une croissance économique de 2,5 p. 100 n'entraînera pas forcément une réduction du nombre de chômeurs canadiens?

M. Mazankowski: Elle contribuera certainement à créer des emplois. Comme le révèlent les statistiques de novembre, il y a des Canadiens qui reviennent sur le marché du travail. Je pense que 89 000 adultes ont réintégré les rangs de la population active au cours du mois de novembre. Toutefois, malgré le fait que des emplois ont été créés au cours des six ou sept derniers mois, en termes de pourcentage, le taux de chômage a encore augmenté.

Il y a aujourd'hui 12 252 000 Canadiens qui occupent un emploi, et 1 800 000 autres Canadiens qui sont travailleurs autonomes. Dans l'ensemble, l'emploi a augmenté de façon radicale depuis 1984, et la main-d'oeuvre a aussi cru de façon importante.

[*Text*]

Mr. Thompson: Mr. Minister, it still leaves 1.5 million unemployed Canadians—I guess that's what I am going back to. I appreciate the numbers and I take encouragement from some of those numbers, but at the end of the day we still have 1.5 million or more Canadians without work, although the economy is expanding and obviously there are more people entering the job market every day. I guess that's my concern.

Mr. Mazankowski: Again, Mr. Thompson, that's where we get into the reality of a newly emerging economy and how we train and prepare ourselves to take advantage of the opportunities that are availed as a result of that. From the savings out of the UI fund, we have shifted into the creation of jobs and to the provision of more training and skills upgrading, so that we can prepare our people to take advantage of the opportunities.

For example, the computer and the semi-conductor sector, the telecommunications sector, the instrumentation sector, the electronics sector, the health and medical services sector are all newly emerging engines of economic activity. Manufacturing is sort of the key pillar to a strong economy, and the manufacturing and processing sector are still very relevant and very important. But there are other newly emerging economic engines that are going to be equal to, if not exceed, the output of the manufacturing sector or the petroleum sector or the mining sector. Today there are more people employed in the electronics sector in Canada than there are in the pulp and paper industry. There are more people employed in the communications and telecommunications sector than there are indeed in the activities of the petroleum and mining sector combined.

• 1620

These are realities. These are realities that we have to adjust to. The important thing is to ensure that our business community is up to the challenge, but equally that our human resource development is geared so that they can take advantage of the opportunities and compete and indeed excel in these new-found economic ventures.

The Chairman: I am going to go to Mr. Fontaine. After that I am going to move back and forth, but I would like to have members who have already asked questions restrict themselves to one question each time. Then we can hopefully get as many on as possible.

M. Fontaine (Lévis): Merci. Je ne commenterai pas votre discours économique du 2 décembre parce que vous savez que j'en partage la philosophie et la stratégie. Je m'abstiendrai aussi de faire des caricatures. En faire, ce serait comme si on n'était pas capable d'apprécier le message économique, et que l'on devait en faire une caricature sur laquelle on vous poserait des questions.

J'aurais peut-être une question particulière à vous poser sur le discours du 2 décembre et, en même temps, j'aimerais faire porter ma question sur le budget que vous allez probablement proposer en février ou mars 1993.

[*Translation*]

M. Thompson: Monsieur le ministre, il reste encore 1,5 million de Canadiens qui n'ont pas d'emploi—je pense que c'est à cela que j'en ai particulièrement. J'apprécie les chiffres que vous me donnez, et certains d'entre eux sont plutôt encourageants, mais en bout de course, nous avons encore 1,5 million de Canadiens, ou peut-être davantage, qui sont sans travail, malgré le fait que l'économie est en expansion actuellement et qu'il y a évidemment de plus en plus de gens qui réintègrent le marché du travail. C'est cela qui m'inquiète, je suppose.

M. Mazankowski: Monsieur Thompson, c'est précisément là qu'intervient la réalité d'une nouvelle économie en émergence et la façon dont nous nous préparons pour tirer parti des possibilités qu'elle offre. À cet effet, nous avons réaffecté les économies réalisées à même la caisse de l'assurance-chômage à la création d'emploi et à l'augmentation du nombre de programmes de formation et de recyclage.

Par exemple, le domaine des ordinateurs et des semi-conducteurs, les domaines des télécommunications, de la fabrication d'instruments, de l'électronique, et le domaine des services de santé et des services médicaux sont tous de nouveaux moteurs de l'activité économique. La fabrication est le pilier d'une économie forte, et les secteurs de la fabrication et de la transformation sont encore très importants. Mais il y a d'autres moteurs économiques nouveaux, qui vont bientôt rejoindre, pour ne pas dire, dépasser la production du secteur manufacturier, du secteur pétrolier ou du secteur minier. Aujourd'hui, il y a plus de gens qui travaillent dans le domaine électronique au Canada que dans celui des pâtes et papiers. Il y a plus de Canadiens qui travaillent dans le secteur des communications et des télécommunications que dans toutes les activités combinées des secteurs pétrolier et miniers.

Ce sont là des réalités, des réalités auxquelles nous devons nous ajuster. Ce qui importe avant tout, c'est de nous assurer que nos entrepreneurs sont capables de relever le défi, mais aussi de nous assurer en même temps que nos ressources humaines sont suffisamment bien préparées pour leur permettre de profiter des possibilités qui se présentent, de tenir tête à la concurrence, et même d'exceller dans le contexte de ces nouvelles activités énoconomiques.

Le président: Je passe maintenant la parole à M. Fontaine. Après cela, j'alternerai, mais je souhaiterais que les membres du comité qui ont déjà pu poser des questions se limitent à une seule question à chaque tour de table. Cela nous permettra de donner la chance au plus grand nombre possible de députés de poser des questions.

Mr. Fontaine (Levis): Thank you. I will not comment on the economic statement that you gave on December 2 because you know that I share your philosophy and your strategy. I will also refrain from making any characterizations. To do it would mean not being able to appreciate the economic message, and therefore having to make particular characterizations on which to base our questions.

Perhaps I would have a specific question on the statement you gave on December 2, and at the same time, I would like to address my question to the budget that you are probably going to table in February or March 1993.

[*Texte*]

À propos de la disponibilité éventuelle des prêts pour les petites entreprises jusqu'à 250 000$, mais qui pourrait s'appliquer au fond de roulement des entreprises, nos banquiers de nos comtés respectifs ont hâte de recevoir un peu plus d'information sur la recevabilité de ces prêts-là et de quelle façon le gouvernement s'engagerait, selon le cas, quand la banque accepte ou non. Pourriez-vous nous donner des détails sur l'échéancier de ces informations-là?

Deuxièmement, en ce qui concerne votre prochain budget, je fais une référence au rapport sur la productivité qu'on a rendu public par le biais du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. On disait dans cela que le capital le moins coûteux et qui est très utile pour les entreprises, c'est l'équité, c'est-à-dire le capital qui est généré par le profit des entreprises. Mais chaque année, l'impôt va en chercher une partie auprès des petites et des moyennes entreprises, partie qui, dans le contexte global des revenus du gouvernement du Canada, est marginale.

Est-ce que vous pourriez considérer, dans votre prochain budget, la possibilité de réduire à zéro l'impôt sur les petites et les moyennes entreprises, quitte à réduire d'un montant qui va être à peu près l'équivalent les subventions à ces mêmes entreprises-là?

En réalité, l'impôt qu'on perçoit d'un côté, en provenance des entreprises profitables, on le dirige sous forme de subventions vers les entreprises moins profitables, qui elles, deviennent des concurrents artificiels nuisant à la qualité des bonnes entreprises. Cela, c'est la deuxième partie de ma question.

Troisième question. On sait que ce sont les entrepreneurs qui créent la richesse collective dans notre pays, et ces entrepreneurs-là ont besoin de profits pour continuer, car ils sont intéressés à accumuler un patrimoine. Je verrais d'un bon oeil qu'on enlève le maximum de 500 000$ qui s'applique au profit de capital qui est conséquent à la vente d'actions de petites et de moyennes entreprises.

Voilà essentiellement mes trois questions, monsieur le ministre.

Mr. Mazankowski: With respect to the Small Businesses Loans Act, we currently have legislation before the House. As I indicated in my statement last Wednesday, we will examine ways in which we might be able to extend the provisions of the Small Businesses Loans Act for loans for the purposes of operating capital. We are actively exploring that right now, and we are trying to ascertain whether in fact we can do something in the next two days before the House adjourns for the Christmas recess. At this point in time I can't give you a clear indication whether that can be done, but we certainly are looking at it, and we are clearly determined to do something in that regard.

With regard to small business, I think I understood you correctly when you said that you thought the 12% federal rate of tax should be removed altogether. I'm not sure what that would cost the treasury, but let's just keep this in perspective.

[*Traduction*]

Concerning the potential availability of loans to small businesses of up to $250,000, which could apply to the operating capital of businesses, the bankers in our respective ridings are anxious to get a little more information on the receivability of these loans and on the government commitment, as the case may be, whether the bank accepts or refuses to loan the money. Could you give us some details on the timing of this information?

Secondly, as far as your next budget is concerned, I will refer to the report on productivity that was published through the Department of Industry, Science and Technology. In this report, they said that the cheapest capital and the capital which is very useful to businesses, is equity, in other words the capital which is generated by the profits of the company. But each year, the income tax takes a bite out of the profits made by small and medium businesses, a bite which in the context of the general revenues of the Government of Canada is marginal.

Would you consider in your next budget the possibility of reducing to zero the tax on small and medium businesses, even if you compensated for that by reducing the subsidies available to these businesses by the same amount?

Actually, the taxes that we get on one side, from the profitable businesses, we give in subsidies to businesses that are less profitable, which become in turn artificial competitors that may be detrimental to the quality of the good businesses. This is the second part of my question.

Third question. We know that our collective wealth is created by our entrepreneurs, and those entrepreneurs need profits to go on, because they want to accumulate large assets. I would be favourable to the elimination of the $500,000 maximum which applies to the capital gains subsequent to the sell-off of shares from small and medium sized businesses.

These are essentially my three questions, Mr. Minister.

M. Mazankowski: En ce qui a trait à la Loi sur les prêts aux petites entreprises, nous avons déposé un projet de loi à la Chambre. Comme je l'ai indiqué au cours de mon exposé budgétaire, mercredi dernier, nous allons chercher des façons d'élargir les dispositions de la Loi sur les prêts aux petites entreprises de manière à prévoir la possibilité que des prêts soient accordés pour leur fonds de roulement. Nous examinons la question de très près à l'heure actuelle, et nous tentons de déterminer s'il est possible de faire quelque chose à cet égard dans les deux jours qui restent avant l'ajournement de la Chambre. Je ne peux encore rien affirmer, mais je vous assure que nous examinons la question et que nous sommes déterminés à faire quelque chose à cet égard.

En ce qui concerne la petite entreprise, je pense avoir compris que vous voudriez que l'impôt fédéral de 12 p. 100 soit complètement éliminé. Je ne sais pas combien cela coûterait au Trésor, mais replaçons les choses dans leur contexte.

[*Text*]

• 1625

We always hear the charge that the Canadian tax system is much more burdensome than the American. Well, as you know, the federal tax on the first $200,000 worth of small business income is 12%. In the United States it starts at 15%, and once you hit $75,000 it's subject to a tax rate of 34%. They don't have any lifetime capital gains exemption. We have a 35% R and D tax credit for small business. Theirs is 20% and it is earned only on expenditures over a base period; in other words, it would have to be incremental. The terms of our health care cost constitute a very significant burden for the small businessman or businesswoman in the United States, probably $3,500 per employee. Here it costs roughly $350. Canada has lower social security and payroll taxes—about 4.6% of GDP. In the United States it's 8.8%.

Then we have the number of initiatives we just announced in the last economic statement, such as the temporary 10% investment tax credit, the UI premium relief for additional jobs in 1993, the two-year extension of the small business financing program, the changes to the Small Businesses Loans Act, which we were just talking about, and very generous and major improvements to access to capital through the RRSPs and labour-sponsored venture capital programs.

So while I certainly acknowledge your pitch for the small business community, I think in relative terms our small business community in Canada vis-à-vis the United States is doing very, very well.

You also talked about the removal of the $500,000 capital gains. I guess what you're suggesting is that all capital gains should be exempt. Again, we have not considered that a given. We think we're fairly generous with the totality of the tax regime we have for small business as it is. I know your friend across the way would like to remove the $500,000 capital gains exemption completely and that's how he would pay for some of the programs he talks about.

Mrs. Marleau: When you were preparing the research for this mini-budget or economic statement and you actually considered the changes to unemployment insurance, both the freezing of the premiums to be paid to the unemployed and the reduction to those who apply in April, as well as your policy on the quitters and the people fired for just cause, did you have any studies or surveys that would have led you to believe that voluntary quitters were a major problem in the unemployment system and that there were very many people out there being fired for just cause?

[*Translation*]

On entend toujours dire que la fiscalité canadienne est beaucoup plus lourde qu'aux États-Unis. Comme vous le savez, l'impôt fédéral sur les premiers 200 000$ de revenu d'une petite entreprise est de 12 p. 100. Aux États-Unis, l'impôt est de 15 p. 100 dès le départ, et au-delà de 75 000$ de revenu, son taux passe à 34 p. 100. Aux États-Unis, il n'y a pas d'exemption à vie au titre des gains en capital. Nous accordons à la petite entreprise un crédit d'impôt de 35 p. 100 au titre de la recherche et du développement. Aux États-Unis, ce crédit d'impôt n'est que 20 p. 100. et il ne s'applique qu'aux dépenses sur une période déterminée; autrement dit, le crédit est progressif. Un programme de santé présentant les avantages du nôtre représenterait un fardeau très important pour les petites entreprises américaines; peut-être 3 500$ par employé, au lieu d'environ 350$ ici. Nos avantages sociaux coûtent aussi moins cher qu'au États-Unis—ils représentent environ 4,6 p. 100 du PIB, tandis qu'aux États-Unis, ils représentent 8,8 p. 100.

Puis, nous avons les nombreuses initiatives que nous venons tout juste d'annoncer dans notre dernier exposé économique et financier, comme le crédit d'impôt de 10 p. 100 à l'investissement temporaire, l'allégement des primes d'assurance-chômage pour la création d'emplois supplémentaires en 1993, la prolongation de deux ans du programme de financement des petites entreprises, les modifications à la Loi sur les prêts aux petites entreprises, dont nous venons tout juste de parler, et de très généreuses et très importantes améliorations quant à la possibilité d'utiliser les sommes investies dans des RÉER ainsi qu'aux programmes de corporations à capital de risque administrées par des travailleurs.

Donc, malgré que j'apprécie à sa juste valeur ce que vous réclamez pour les petites entreprises, je pense que, toute proportion gardée, la situation des petites entreprises du Canada se compare avantageusement à celle des petites entreprises aux États-Unis.

Vous avez aussi réclamé l'élimination des gains en capital de 500 000$. Je suppose que vous voulez dire qu'il faudrait que tous les gains en capital soient à l'abri de l'impôt. Mais ce n'est pas aussi simple que cela. Nous pensons être plutôt généreux dans l'ensemble du régime fiscal que nous appliquons actuellement à la petite entreprise. Je sais que votre ami de l'autre côté de la table voudrait bien éliminer complètement l'exonération de 500 000$ au titre des gains en capital, et c'est avec cela qu'il paierait en partie les coûts des programmes dont il parle.

Mme Marleau: En préparant ce mini-budget, ou cet exposé économique, lorsque vous avez envisagé d'apporter des modifications à l'assurance-chômage—geler les prestations à leur niveau actuel et réduire celles payables en avril, ainsi que votre politique à l'égard des gens qui démissionnent de leur emploi et des personnes qui sont renvoyées pour un motif valable—aviez-vous en main des études ou des résultats d'enquêtes qui révélaient que le nombre de personnes qui laissent volontairement leur emploi constitue un problème important dans le cadre du programme d'assurance-chômage, et qu'il y avait beaucoup de gens qui étaient renvoyés pour une raison valable?

[*Texte*]

One of the problems with the changes you've made—even though, as you say, if there wasn't just cause for the firing, the tribunals could reconsider it—is that the onus becomes that of the one who was fired, the unemployed person. It's very serious if it can take you up to six months before you get unemployment insurance premiums if you really were fired for reasons that are not particularly just.

I'm wondering if you have any kinds of numbers that would lead you to believe it was absolutely necessary to penalize quitters because people were quitting their jobs right and left and all over the place and being fired because they weren't doing their jobs right. In these tougher times that would not be as big a problem as it might have been before. Perhaps you have surveys and studies you could share with us.

• 1630

Mr. Mazankowski: Yes, Mr. Chairman, I did my own survey, and I did it when I went in pre-budget and post-budget consultations, during and after my February budget, and right across the country, universally from Newfoundland through to British Columbia, the issue of voluntary quitters was one issue that was very serious with employers and employees.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): Mr. Minister, one of the great problems we have in the country is a lack of coordination between federal and provincial fiscal policies. In your document you show the amount of total take from the economy of all governments of over 50% of the total gross domestic product. What are you going to do to rationalize taxes between the federal government and the provincial governments? What are you going to do to rationalize borrowings so we can at least get a better handle on this whole issue?

You reduced payments to the provinces under the fiscal arrangements act by putting a cap on CAP and freezing EPF, but they just borrow the money from somewhere else. You reduce taxes, they increase taxes. You have a GST, they don't bother; they don't cooperate with you on that. What are you going to do to get some cooperation fiscally between yourself and the provinces?

Mr. Mazankowski: Mr. Blenkarn, as you know, we tried to do this in a formal way when we advanced the federal government's constitutional document back in September of 1991. We believed it was very important for governments to coordinate their fiscal activities in a more effective way. I still believe that is a very necessary requirement. We're going to continue to pursue that, albeit not in constitutional terms but in terms of dealing with the realities in a way in which the federal system works.

[*Traduction*]

L'une des difficultés, au sujet des modifications que vous avez apportées—malgré que, comme vous le dites, si le renvoi n'était pas justifié par une raison valable, les tribunaux reverraient la chose—c'est que le fardeau de la preuve revient à celui ou celle qui a été renvoyé, à la personne en chômage. C'est très grave, s'il peut arriver qu'il faille jusqu'à six mois avant de pouvoir toucher des prestations d'assurance-chômage, lorsqu'on a vraiment été renvoyé pour des motifs plutôt douteux.

Je me demande si vous avez des chiffres qui vous ont incité à penser qu'il était absolument nécessaire de pénaliser les gens qui laissent leur emploi, parce que cette pratique était vraiment très répandue, et parce qu'il y avait tellement de gens qui étaient renvoyés parce qu'ils faisaient mal leur travail. Il me semble qu'en des temps aussi difficiles, le problème ne devrait pas être aussi important qu'il l'a peut-être déjà été. Vous avez peut-être des résultats d'enquêtes et d'études que vous pourriez nous citer à cet égard.

M. Mazankowski: Oui, monsieur le président, j'ai mené ma propre enquête, et je l'ai faite au cours des consultations prébudgétaires et postbudgétaires, avant et après le dépôt du budget de février, et d'un bout à l'autre du pays, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique, la question des gens qui laissent volontairement leur emploi était un problème très grave pour les employeurs et les employés.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Monsieur le ministre, l'une des plus grandes difficultés que nous éprouvons dans notre pays, c'est le manque de coordination entre les politiques fiscales fédérales et provinciales. Dans votre document, vous indiquez qu'en taxes et en impôts, l'ensemble des gouvernements prélèvent plus de 50 p. 100 de la totalité du produit intérieur brut. Qu'allez-vous faire pour rationaliser les impôts et les taxes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux? Qu'allez-vous faire pour rationaliser la question des emprunts, de manière à contrôler peut-être un peu mieux la situation?

Vous avez réduit les transferts aux provinces, en vertu de la Loi sur les arrangements fiscaux, en imposant une limite au RAPC et en gelant le FPE, mais les provinces ne font qu'emprunter l'argent nécessaire ailleurs. Vous réduisez les impôts; les provinces les augmentent. Vous instaurez une TPS; peu leur importe; elles refusent de collaborer avec vous. Qu'allez-vous faire pour qu'il y ait un peu de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le plan fiscal?

M. Mazankowski: Monsieur Blenkarn, comme vous le savez, nous avons tenté de le faire d'une manière officielle lorsque nous avons présenté le document constitutionnel du gouvernement fédéral en septembre 1991. Nous croyions vraiment qu'il était très important que les gouvernements coordonnent leurs activités fiscales d'une manière plus efficace. Je continue de croire que cela est impératif. Nous allons continuer de poursuivre cet objectif, peut-être pas en termes constitutionnels, mais dans la réalité concrète du fonctionnement du régime fédéral.

[*Text*]

Federal and provincial finance ministers will be meeting this coming week. We will be talking about the challenges all of us are facing in terms of deficits, in terms of compressed revenue receipts and the implications that has in its totality on our accumulated burden of debt, and the costs of debt servicing and the impact that can have on financial markets.

I have before me, Mr. Blenkarn, a table which outlines program expenditures from 1984–85 to 1991–92. The average program expenditure increase for the provinces on an annual basis is 7.5%. I think our program expenditures are something in the area of 4%. Ontario, for example, has increased its annual expenditures by the rate of 10.5% per year from 1984–85 to 1991–92, and of course that is causing some problems and some difficulties.

Mr. Blenkarn, you said we reduced payments to provinces. Wrong. We did not reduce payments to provinces. Payments to provinces continue to rise. As a matter of fact, between 1984–85 and 1992–93, payments under the EPF increased at an annual average of 4.6%; equalization, an annual increase of 5.7%; Canada Assistance Plan, the point my hon. friend across the way is chirping about, 7.8% per year. In aggregate terms, in 1984–85, in terms of cash and transfer points transferred to the provinces by the federal government, $25.6 billion; $39.2 billion in 1992–93. So when we look at our fiscal challenges from the federal government's point of view, in many respects we've become a major transfer agency.

• 1635

The transfers to the provinces and the transfers to the people are two of our biggest expenditure items. Our transfers to people, I believe, will reach $42.8 billion this year. When we came into office it was $25.5 billion. That includes payments to old age pension, welfare, veterans, unemployment insurance, etc. So if you take those items, Mr. Blenkarn, the transfers to the provinces, the transfers to people, and the interest on the debt at $41 billion, plus the payments toward defence, which is around $12 billion, you don't have a whole heck of a lot to play with.

The Chairman: Mr. Minister, when the Governor of the Bank of Canada appeared before the committee yesterday, he confirmed what we all know, and that is that inflation is essentially lower than the targets that were established approximately two years ago by the then Minister of Finance and the Bank of Canada. We've seen those targets exceeded. Now, we all know that having a low inflation environment in the economy is healthy in the long run, but that very steep decline creates a lot of problems for people who have either payments or expected rental agreements or perhaps purchases that may be based on long-run expectations.

[*Translation*]

Les ministres fédéral et provinciaux des finances vont se rencontrer la semaine prochaine. Nous allons parler des défis que représentent nos déficits respectifs, la compression de nos recettes et ce que cela signifie globalement sur le plan de la dette, du coût du service de la dette et de l'effet que cela peut avoir sur les marchés financiers.

Monsieur Blenkarn, j'ai devant moi un tableau qui permet d'observer l'évolution des dépenses de programme de 1984–1985 à 1991–1992. Les dépenses de programme des provinces ont augmenté en moyenne de 7,5 p. 100 sur une base annuelle. Je pense que les nôtres ont augmenté d'environ 4 p. 100. L'Ontario, par exemple, a augmenté ses dépenses annuelles au rythme de 10,5 p. 100 par année entre 1984–1985 et 1991–1992, et cela occasionne évidemment un certain nombre de difficultés.

Monsieur Blenkarn, vous avez dit que nous avons réduit les transferts aux provinces. Vous faites erreur. Nous n'avons pas réduit les transferts aux provinces. Ces paiements continuent d'augmenter. Soit dit en passant, entre 1984–1985 et 1992–1993, les transferts au titre du FPE ont augmenté à un rythme annuel moyen de 4,6 p. 100; la peréquation a augmenté annuellement de 5,7 p. 100; le Régime d'assistance publique du Canada, celui qui tracasse tellement mon honorable ami d'en face, de 7,8 p. 100 par année. Globalement, en 1984–1985, les versements monétaires et les transferts effectués en faveur des provinces par le gouvernement fédéral se sont élevés à 25,6 milliards de dollars; en 1992–1993, à 39,2 milliards de dollars. Si nous considérons nos responsabilités fiscales dans l'optique du gouvernement fédéral, nous sommes donc devenus, à bien des égards, un organisme de transfert majeur.

Les transferts aux provinces et aux particuliers sont deux de nos postes de dépenses les plus importants. Nos transferts aux particuliers, je crois, atteindront 42,8 milliards de dollars cette année. Lorsque nous sommes venus au pouvoir, ils s'élevaient à 25,5 milliards de dollars. Cela comprend les paiements au titre de la pension de vieillesse, du bien-être social, des anciens combattants, de l'assurance-chômage, etc. Si vous considérez donc tous ces éléments, monsieur Blenkarn, les transferts aux provinces, aux particuliers, et l'intérêt de la dette qui est de 41 milliards de dollars, plus les paiements pour la défense, qui sont de quelque 12 milliards de dollars, cela ne nous laisse pas beaucoup de marge de manoeuvre.

Le président: Monsieur le ministre, lorsque le gouverneur de la Banque du Canada a comparu devant le comité, hier, il a confirmé ce que nous savons tous, à savoir que l'inflation est inférieure aux objectifs fixés il y a environ deux ans par le ministre des Finances de l'époque et par la Banque du Canada. Ces objectifs ont été dépassés. Nous savons maintenant tous qu'une faible inflation est bonne pour l'économie à long terme, mais qu'une diminution très brutale crée beaucoup de problèmes pour les personnes qui sont confrontées à des paiements ou qui envisageaient des contrats de location ou, peut-être des achats, en se fondant peut-être sur une perspective à long terme.

[*Texte*]

Such a sharp change in the inflation rate has obviously created some problems and some difficulties in the area, for example, of land values. We asked the governor yesterday about revision of the targets. He said that would be a matter also for the government and the minister, and he wasn't prepared at that time to talk about it.

I wonder if you might have any comments with regard to the situation of whether or not we've reached the goal we were setting out to achieve three years ahead of schedule. Can we declare victory? What would you suggest?

Mr. Mazankowski: I'm quite surprised that you ask that question. If you don't make payments on a home, then you're one of the very few people in Canada who don't. If you have seen the track record on inflation and the corresponding reduction in interest rates, if that hasn't meant a pay-off for the average person in making payments on homes, I don't know what else would constitute a better example of a pay-off.

For example, at a one-year mortgage rate between 1980 and 1984, your mortgage rate was 14.4%. On a $100,000 mortgage, you would be paying $1,203 in payments. In July 1992—granted, interest rates have moved upwards—that one-year mortgage was 6.95% and your payments were $697 for a saving of $506. That is really the pay-off when you try to reach the goal of price stability.

In spite of the volatility that has been out there in the financial markets, I think the one solid thing we have going for us is that we have a clear track record on inflation, and it is and continues to be one of our main anchors of economic policy.

While we may have exceeded our targets, I think when my predecessor announced the targets and the timeframe under which those targets would be achieved, there were very, very few believers.

• 1640

I think we have to continue to maintain vigilance in the area of the containment of inflation, both in terms of real inflation and pressures that bring it about. That and history clearly reveals that price stability is where in the long-term you'll have a sustained high rate of growth and low unemployment. That clearly is our objective.

The Chairman: I can tell you that I do make mortgage payments—they are still too high actually—but I do understand what you are saying.

Mr. Langdon: I have here, Mr. Mazankowski, a study from the Government of Ontario which indicates clearly that comparing the promises the Government of Canada made to the provinces and the actual money received by the provinces for this present fiscal year, 1992-93, the provinces as a total have a shortfall of $9.3 billion.

[*Traduction*]

Un changement aussi brutal du taux d'inflation a manifestement créé des problèmes et des difficultés dans certains domaines, notamment, celui des valeurs immobilières. Nous avons demandé au gouverneur, hier, s'il envisageait de revoir les objectifs. Il a répondu que le gouvernement et le ministre avaient également leur mot à dire à ce sujet et qu'il n'était pas prêt, pour le moment, à en parler.

Pouvez-vous nous dire si que nous avons ou non atteint notre objectif avec trois années d'avance. Pouvons-nous proclamer la victoire? Qu'en pensez-vous?

M. Mazankowski: Votre question me surprend. Si vous n'avez pas de paiements hypothécaires, vous faites partie d'une très petite minorité au Canada. Si vous avez suivi la lutte contre l'inflation et la réduction correspondante des taux d'intérêts, et si cela ne constitue pas un beau cadeau pour le Canadien moyen qui a des paiements hypothécaires à effectuer, je ne vois pas quel meilleur exemple je pourrais vous donner.

Par exemple, entre 1980 et 1984, le taux hypothécaire était de 14, 4 p. 100 pour un an. Si vous aviez une hypothèque de 100 000$, vos paiements mensuels s'élevaient à 1 203$. En juillet 1992... d'accord, les taux d'intérêt ont augmenté... Le taux hypothécaire pour la même période était de 6,95 p. 100 et les paiements mensuels de 697$, ce qui représente une économie de 506$. Voilà qui confirme la rentabilité de l'objectif de stabilité des prix, lorsqu'on essaye de l'atteindre.

En dépit de l'instabilité des marchés financiers, je crois qu'un de nos atouts les plus solides est le fait que notre succès est incontestable en ce qui concerne la lutte contre l'inflation, qui est et continue à être une des bases de notre politique économique.

Nous avons peut-être dépassé nos objectifs, mais je crois que lorsque mon prédécesseur avait annoncé le calendrier prévu pour atteindre ceci, bien rares étaient ceux qui l'ont cru.

Je crois que si nous voulons contenir l'inflation, tant sur le plan réel que sur celui des pressions qui la font naître, il faut que nous continuions à nous montrer vigilants. Ce facteur et l'expérience du passé montrent clairement que c'est en période de stabilité des prix que, à long terme, il y a un taux de croissance soutenu et peu de chômage. C'est manifestement là notre objectif.

Le président: Je peux vous assurer que je fais des paiements hypothécaires—en fait, ils sont encore trop élevés—mais je comprends ce que vous voulez dire.

M. Langdon: Monsieur Mazankowski, j'ai devant moi une étude du gouvernement de l'Ontario qui montre clairement qu'il existe un écart global de 9,3 milliards de dollars entre les promesses faites par le gouvernement fédéral aux provinces et les montants effectivement reçus par celles-ci pour l'année fiscale 1992-1993.

[*Text*]

The Province of Ontario specifically has a shortfall of $4.5 billion based mainly on the fact that the Canada assistance program support in the case of Ontario, which goes at a level of 50% of the cost to every province in this country except British Columbia and Ontario, has been reduced to 31%.

My question, however, has to do not with the comment you gave Mr. Blenkarn, but instead with the fact that you used to be the Minister of Agriculture in this country. In this mini-budget you initiated a series of major cuts that have hit transportation subsidies. These subsidies are mainly of importance to agriculture and direct agricultural subsidies, which again impact on the agricultural sector in this country.

We have been doing work with some of the farm organizations, and the estimates are that from the reduction in the Western Grain Transportation Act support, the so-called Crow rate, which I remind you is a statutory program that you've subverted with your cuts, the average Saskatchewan wheat farm this year will lose something in the order of $762.

In the case of the dairy subsidy cuts that have taken place, the likelihood is a loss, simply from the dairy subsidy reductions, of $1,000 to $1,800 per farm. When you add to that the loss of some support for seed freight assistance, which was also important for dairy farms, the probable loss for the average dairy farm across eastern and central Canada and British Columbia is in the order of $1,820 per year.

I have to ask you, Mr. Mazankowski, have you given up on the agricultural sector? Do you not think that the agricultural sector can provide a sense of growth and expansion for people in the future? Do you not realize how hard hit many of our agricultural families are throughout Canada and how much they need this help?

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, first and foremost I don't accept the hon. member's calculations because they are wrong. Secondly, he talks about Ontario—

Mr. Langdon: Give me some counter figures.

Mr. Mazankowski: Well, figure it out for yourself. There are 150,000 western grain farmers and you can do the calculation yourself.

He talks about Ontario revenues being down by *x* number. The federal government's revenues are down by $8 billion and $10 billion respectively. For his information, the Canada assistance program growth rate to Ontario has been growing at the rate of 5% per year. That's substantially more than our program expenditure—

• 1645

Mr. Langdon: And substantially less than it was supposed to be in your agreement with them.

Mr. Mazankowski: I'm dealing with a gentleman here who can dial the phone and reduce interest rates by 3 percentage points, so I think you have to consider the source.

[*Translation*]

Dans le cas particulier de l'Ontario, cette différence est de 4,5 milliards de dollars et tient essentiellement au fait que, pour le Régime d'assistance publique du Canada, la participation fédérale, qui est de 50 p. 100 pour toutes les provinces, sauf la Colombie-Britannique et l'Ontario, a été ramenée, pour l'Ontario, à 31 p. 100.

Ma question ne se rapporte cependant pas à la remarque que vous avez faite à M. Blenkarn, mais au fait que vous étiez autrefois ministre de l'Agriculture de ce pays. Dans ce mini-budget, vous avez entrepris une série de compressions qui ont frappé les subventions au transport. Ces subventions sont particulièrement importantes pour l'agriculture et les subventions directes aux agriculteurs, et les effets qui en découlent se répercutent sur l'ensemble du secteur agricole canadien.

Nous avons étudié ces questions avec un certain nombre d'organisations agricoles, et, selon leurs estimations, à cause de la réduction de l'aide apportée au titre de la Loi sur le transport du grain de l'ouest, autrement dit, le tarif de la Passe du Nid-de-Corbeau, qui, je vous le rappelle, est un programme réglementaire que vous avez subverti en imposant ces réductions, le producteur de blé moyen de la Saskatchewan perdra, cette année, environ 762$.

Dans le cas des réductions qui ont frappé les subventions aux produits laitiers, la perte, rien qu'à ce titre, sera probablement de 1 000$ à 1 800$ par exploitation. Lorsque vous ajoutez à cela la réduction de l'aide au transport des grains de semence, qui était également importante pour les fermes laitières, la perte probable pour l'exploitation laitière moyenne de l'est ou du centre du Canada ainsi que de la Colombie-Britannique, est de l'ordre de 1 820$ par an.

Force m'est de vous demander, monsieur Mazankowski, si vous avez abandonné le secteur agricole à son sort? Ne pensez-vous pas que ce secteur peut, lui aussi, contribuer à notre croissance et à notre expansion à l'avenir? Ne vous rendez-vous pas compte combien beaucoup de nos familles d'agriculteurs sont durement frappées au Canada et combien elles ont besoin de cette aide?

M. Mazankowski: Monsieur le président, premièrement, je n'accepte pas les calculs de l'honorable député, car ils sont faux. Deuxièmement, il parle de l'Ontario...

M. Langdon: Donnez-moi donc des chiffres contraires.

M. Mazankowski: Faites donc vous-même le calcul. Il y a 150 000 céréaliculteurs dans l'ouest; vous pouvez faire le calcul tout seul.

Il dit que les recettes de l'Ontario ont diminué de *x* dollars. Celles du gouvernement fédéral ont diminué de 8 milliards de dollars et de 10 milliards de dollars respectivement. Pour son information, le taux de croissance annuel du Régime d'assistance publique du Canada en Ontario a été de 5 p. 100. C'est sensiblement plus élevé que nos dépenses de programme...

M. Langdon: Et sensiblement inférieur à ce qui était prévu dans votre accord.

M. Mazankowski: J'ai affaire à un monsieur qui n'a qu'à composer un numéro de téléphone pour réduire les taux d'intérêt de 3 p. 100. Je crois donc qu'il faut tenir compte de la source de ces remarques.

[*Texte*]

Mr. Langdon: I don't think, Mr. Mazankowski, that I've ever suggested that.

Mr. Mazankowski: Then wave a magic wand and you can bring down interest rates by 3% and save—

Mr. Langdon: I think we both know there are technical mechanisms by which—

Mr. Mazankowski: That's absolutely misleading, irresponsible—

Mr. Langdon: —one can reduce interests in this country, and if you choose not to put them into effect, it's your choice.

The Chairman: Okay, thank you.

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, I simply say to the hon. member for his information, because I'm sure he hasn't followed agriculture very closely, that this government has poured $34.1 billion into agriculture support since we have been in office. No government in the history of this country has poured more money into agriculture than the government of which I'm a member.

The Chairman: Mr. Langlois.

M. Langlois (Manicouagan): Merci, monsieur le président. Monsieur Mazankowski, nous constatons avec un peu de recul que la taxe sur les produits et services ne fournit pas les revenus qui avaient été prévus.

Par contre, il faut se rappeler aussi que la taxe sur les produits et services a remplacé la taxe sur les produits manufacturés. Est-ce qu'au ministère on peut maintenant dire, si la taxe sur les produits manufacturés était restée en place, que nous aurions plus de revenus, en tenant compte de l'état de l'économie?

Mr. Mazankowski: I can only answer by saying that the last full year of the manufacturers' sales tax, which was 1990, generated something in excess of $17 billion. Since that time the GST has generated something in the order of $15 billion, more or less. We expected it to generate substantially more than $15 billion, but it was $15.2 billion in the last fiscal year and it looks like it might be marginally higher this year. Whether the manufacturers' sales tax would have generated more revenue. . .I'm not sure if we have done a calculation on that.

Did you want to comment, David?

Mr. Dodge: The big difference between the two taxes is that the old manufacturers' sales tax also taxed the inputs that go into our exported products. The GST does not. One of the strongest growing areas, at least in part because of the removal of the manufacturers' sales tax on input, has been exports.

It's very difficult to calculate whether those exports would have grown nearly as quickly as they have if the old manufacturers' sales tax had still been in place. It's extremely difficult to do the calculations accurately, but because of the

[*Traduction*]

M. Langdon: Je ne pense pas avoir jamais dit cela, monsieur Mazankowski.

M. Mazankowski: Eh bien, alors, vous n'avez qu'à agiter votre baguette magique pour faire baisser les taux d'intérêt de 3 p. 100 et économiser. . .

M. Langdon: Je crois que nous savons tous deux qu'il existe des mécanismes techniques grâce auxquels. . .

M. Mazankowski: C'est absolument erroné, irresponsable. . .

M. Langdon: . . . on peut réduire les taux d'intérêt dans notre pays, et si vous décidez de ne pas vous en servir, c'est à vous d'en endosser la responsabilité.

Le président: Bon; merci.

M. Mazankowski: Monsieur le président, je dirai simplement à l'honorable député, pour son information, car je suis bien sûr qu'il ne suit pas les questions agricoles de très près, que ce gouvernement a consacré 34,1 milliards de dollars au titre de l'aide à l'agriculture depuis qu'il est arrivé au pouvoir. Aucun gouvernement, dans toute l'histoire de notre pays, n'a jamais consacré autant d'argent à l'agriculture que le gouvernement auquel j'appartiens.

Le président: Monsieur Langlois.

Mr. Langlois (Manicouagan): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Mazankowski, time has shown that the goods and services tax has not provided the revenues that you expected.

However, we must also take into account the fact that the GST replaced the manufacturer's sales tax. If the latter had been maintained, could the ministry tell us whether it would have generated more revenues, considering the state of the economy?

M. Mazankowski: Tout ce que je peux vous dire, c'est que la dernière année complète au cours de laquelle la taxe sur les produits manufacturés a été en vigueur, c'est-à-dire en 1990, les recettes ont dépassé 17 milliards de dollars. Depuis lors la TPS a fourni des recettes qui sont approximativement de 15 milliards de dollars. Nous en attendions beaucoup plus, mais, au cours de la dernière année fiscale, les recettes on atteint 15,2 milliards de dollars et, cette année, il semble que le chiffre sera légèrement supérieur. Quant à dire si la taxe sur les produits manufacturés nous aurait assuré des recettes plus élevées. . . Je ne suis pas certain que nous ayons fait un calcul à ce sujet.

Vouliez-vous faire une remarque, David?

M. Dodge: La grande différence entre ces deux taxes est que l'ancienne sur les produits manufacturés frappait également les facteurs de production entrant dans nos produits exportés, ce que ne fait pas la TPS. C'est au moins en partie parce que la taxe sur les produits manufacturés ne s'applique plus à ces facteurs de production que nos exportations font partie des domaines à la croissance la plus forte.

Il est très difficile de calculer si ces exportations auraient augmenté aussi vite si la taxe sur les produits manufacturés avait été maintenue. Il est extrêmement difficile de faire des calculs précis, mais du fait de la réorientation de la

[*Text*]

shift from production for domestic consumption to production for export, which has been healthy and has been the one real engine of growth, as the minister pointed out earlier, that shift has meant that the new tax generated less than we would have expected, and it would comparably mean that the old tax might have generated slightly more. But we wouldn't have had the exports there, so it's hard to do the calculation.

The Chairman: Are there any further questions by members before we adjourn for the vote?

Mr. Langdon: I have one more question. Let me ask Mr. Mazankowski. . .I have the 1990 budget here, which says that the budgetary deficit for 1993-94 will be $14 billion and that the financial requirements in terms of government borrowing will be $4 billion. According to the statement you made last week—and I quote again, directly from the statement: The deficit will be $32.6 billion for next year and the financial requirements will be $26.5 billion.

• 1650

In terms of financial requirements—taking that particularly crucial figure because that's what affects how much money we have to borrow—that tells us you are $22.5 billion over the estimate made in 1990.

Now, it seems to me that this situation is a rather dramatic failure in economic management. Could you explain how you could possibly have got so far out of whack? Could you also explain why we should have any faith in your projections for future fiscal developments, given how completely disconnected this figure of $4 billion in the 1990 budget is from the $26.5 billion figure in the financial statement from just last week?

Mr. Mazankowski: Well, Mr. Chairman, the hon. member heard earlier the reference to the unused potential, the $20 billion, which is roughly 6%, which is directly attributed to growth. The balance consists of a number of off-budget items.

Mr. Langdon: In fact, it is because the Canadian economy has been doing so poorly that these deficit figures are so high.

Mr. Mazankowski: Inflation has gone down. A growth rate of 1% is hardly robust, either for Canada or for the world—for Canada or the world, I repeat.

Mr. Langdon: The result of poor economic performance has been a higher deficit. You are saying that is the cause of the higher deficit.

Mr. Mazankowski: That has a direct relationship to the reduction in revenues.

Mr. Langdon: That's very important, because you and the Prime Minister have said in the House that the reason for the high deficit is the compounding of interest. But it is quite clear from what you have said today that it is the poor performance of the economy.

[*Translation*]

production destinée à la consommation interne au profit des exportations, réorientation très saine et qui est le véritable moteur de notre croissance, comme l'a montré tout à l'heure le ministre, la nouvelle taxe a fourni des recettes inférieures aux prévisions, ce qui signifie qu'en comparaison, les recettes de l'ancienne taxe auraient été légèrement supérieures. Mais nous n'aurions pas autant d'exportations si bien que le calcul est difficile à faire.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser avant que nous n'ajournions pour le vote?

M. Langdon: J'ai encore une question. Permettez-moi de la poser à M. Mazankowski. . . J'ai devant moi le budget de 1990 dans lequel je lis que le déficit budgétaire pour 1993-1994 sera de 14 milliards de dollars et que le gouvernement devra emprunter 4 milliards de dollars. Selon votre déclaration de la semaine dernière. . . et je vous cite directement:Le déficit sera de 32,6 milliards de dollars l'an prochain et les besoins financiers seront de 26,5 milliards de dollars.

Ces besoins financiers—si nous prenons ce chiffre d'une importance cruciale car c'est lui qui détermine le montant que nous devrons emprunter—nous montrent que vous avez dépassé de 22,5 milliards de dollars les prévisions faites en 1990.

Cette situation me paraît être la marque d'un échec assez spectaculaire de votre gestion économique. Pourriez-vous nous expliquer comment vous êtes passé si loin de la cible? Pourriez-vous aussi nous dire pourquoi nous devrions faire confiance à vos projections concernant la situation fiscale future, étant donné l'énormité de l'écart entre le chiffre de 4 milliards de dollars du budget de 1990 et les 26,5 milliards de dollars annoncés par vous la semaine dernière?

M. Mazankowski: Eh bien, monsieur le président, l'honorable député a entendu mentionner plus tôt 20 milliards de dollars de potentiel non utilisé, soit environ 6 p. 100, directement attribué à la croissance. Le reste est constitué par un certain nombre d'articles hors budget.

M. Langdon: En fait, c'est parce que l'économie canadienne a connu de si mauvais résultats que ce déficit est si élevé.

M. Mazankowski: L'inflation a diminué. Certes, un taux de croissance de 1 p. 100 est loin d'être un signe de santé, que ce soit pour le Canada ou pour le monde—pour le Canada ou pour le monde entier, je le répète.

M. Langdon: L'augmentation du déficit est le résultat d'un rendement économique médiocre. C'est bien ce que vous dites.

M. Mazankowski: Cela est directement lié à la diminution des recettes.

M. Langdon: C'est très important, car le premier ministre et vous avez déclaré à la Chambre que l'importance du déficit est due à l'effet des intérêts composés. Mais, après ce que vous avez déjà dit, il est bien clair que c'est le mauvais rendement de l'économie.

[*Texte*]

Mr. Mazankowski: Well, just a minute. We're running an operating surplus, not an operating deficit, and that is the point that has to be borne in mind. Since 1987-88, we have not run an operating deficit, so in terms of spending vis-à-vis our revenues, we have maintained an operating surplus with respect to revenues versus program expenditures.

The debt servicing cost, which is the result of the compound interest on the debt that was inherited, caused the real difficulty with regard to bringing down the deficit and therefore bringing down the cash requirements.

The Chairman: Thank you very much. I am going to adjourn the meeting. I want to thank the minister for coming today. It was a good opportunity for members to question the minister. We look forward to hearing from him sometime towards spring. Thank you.

[*Traduction*]

M. Mazankowski: Un instant. Nous avons un excédent opérationnel, et non un déficit opérationnel, et c'est cela qu'il faut bien comprendre. Depuis 1987-1988, nous n'avons pas eu de déficit opérationnel. Donc, si l'on compare nos dépenses à nos recettes, on constate que celles-ci nous ont assuré un excédent opérationnel par rapport à nos dépenses de programme.

Le coût du service de la dette, qui est le résultat de l'intérêt composé sur la dette héritée par nous, est la véritable raison pour laquelle il est si difficile de réduire le déficit et, de ce fait, de réduire les besoins monétaires.

Le président: Merci beaucoup. Je vais ajourner la réunion. Je tiens à remercier le ministre d'avoir bien voulu comparaître aujourd'hui. Cela a permis aux députés de lui poser des questions. Nous serons heureux de l'entendre encore au printemps. Je vous remercie.

MAIL ➤ POSTE

Issue No. 55

Wednesday, February 3, 1993

Chairman: Murray Dorin

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

WITNESSES:

(See back cover)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92-93

Fascicule n° 55

Le mercredi 3 février 1993

Président: Murray Dorin

Finances

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Department of Finance:

David A. Dodge, Deputy Minister.

TÉMOIN

Du ministère des Finances:

David A. Dodge, sous-ministre.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 55

Wednesday, February 3, 1993

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 55

Le mercredi 3 février 1993

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

25303—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité
Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 3, 1993
(70)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:39 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Member present: Darryl Gray for Clément Couture.

Other Member present: Benoît Tremblay.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From Informetrica: Michael McCraken, President. *From the Conference Board of Canada:* Dr. James Frank, Vice-President and Chief Economist and Paul Darby, Director of Forecasting Analysis.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an inquiry into the State of the Canadian Economy (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Wednesday, December 9, 1992, Issue No. 52*).

Michael McCraken, from Informetrica and James Frank, from the Conference Board of Canada, each made a statement.

The witnesses answered questions.

On motion of René Soetens, it was agreed,—That the Committee print an additional 500 copies of the 17th Report concerning regulations and competitiveness.

The witnesses resumed answering questions.

At 6:21 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 3 FÉVRIER 1993
(70)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 39 dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, René Soetens, Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Daryl Gray remplace Clément Couture.

Autre député présent: Benoît Tremblay.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De Informetrica: Michael McCraken, président. *Du Conference Board du Canada:* James Frank, vice-président et économiste en chef; Paul Darby, directeur, Prévisions et analyses.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit son examen de l'état de l'économie canadienne (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 décembre 1992, fascicule nº 52*).

Michael McCraken, de Imformetrica, et James Frank, du Conference Board du Canada, font chacun un exposé.

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion de René Soetens, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer en supplément 500 exemplaires du dix-septième Rapport portant sur la réglementation et la compétitivité.

L'audition des témoins se poursuit.

À 18 h 21, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, February 3, 1993

• 1537

The Chairman: I call the meeting to order.

Today we are commencing with discussions and examination of various witnesses, inquiring into the state of the Canadian economy. We are hoping some of these witnesses can give us some information, perhaps enlighten us and inform us, on the current status of the economy and what we might be looking toward, and any suggestions or policy changes or policy advice they might be able to give us that we, in turn, could pass on to the government and the minister.

I would like to welcome the witnesses. First we have Mr. Michael McCracken, the President of Informetrica; and we have from the Conference Board of Canada, Dr. James Frank, Vice-President and Chief Economist; and Paul Darby, Director of Forecasting Analysis.

Mr. Michael McCracken (President, Informetrica): Thank you very much for the opportunity to meet with you. Perhaps we can at least start a discussion going on the state of the economy at the present time.

I am going to rip through rather quickly some charts I have prepared for you in the blue-covered document. Since the questions will follow both presentations, if you wish to make some notes or something, I will be happy to try to respond to them subsequently.

The first item of business is to determine what is the current state of play. As you know, there has been some confusion about whether we are still in a recession or in a recovery. The first chart attempts to give you at least some sense of the definitions, as well as the problem we face.

In a typical recession we usually have a V-shaped recovery or a V-shape to it, leading to a clear idea of first a recession, followed by a sharp recovery—it is recovery A in the diagram—followed by an expansion eventually when we have reached the previous level of output.

This time around growth has been very modest. Over the last year or year and a half it has been running at less than potential growth. Unemployment has continued to rise, and it was only recently that we entered a period you might think of as recovery B, which has been tentatively identified by Statistics Canada.

The key thing to keep your eye on is the gap between our actual performance and potential. In the period of time since the beginning of 1990, that gap has been widening until just very recently.

• 1540

Indeed, if you compare the recession this time to what had previously been our worst recession in depth and length, we may well find this recession, when the final numbers are assigned to it, has turned out to be the longest recession in

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 3 février 1993

Le président: La séance est ouverte.

Nous entamons aujourd'hui des délibérations et l'audition de divers témoins dans le cadre d'une étude sur l'état de l'économie canadienne. Il faut espérer que certains de ces témoins pourront éclairer notre lanterne sur la conjoncture économique et sur les perspectives d'avenir, et nous ferons des recommandations ou nous proposerons des changements de politique que nous pourrons à notre tour communiquer au gouvernement et au ministre compétent.

Je souhaite la bienvenue aux témoins. Le premier est M. Michael McCracken, président de la firme Informetrica; du Conference Board of Canada, nous entendrons M. James Frank, vice-président et économiste en chef, et Paul Darby, directeur, Prévisions et analyse.

M. Michael McCracken (président, Informetrica): Merci beaucoup de nous permettre de témoigner devant votre comité. Nous pouvons faute de mieux amorcer un débat sur la conjoncture économique telle que nous la connaissons.

Je vais passer brièvement en revue certains tableaux que j'ai préparés à votre intention et qui se trouvent dans le document à couverture bleue. Puisqu'il y aura des questions à la suite des deux exposés, si vous désirez prendre des notes ou autres, je serai heureux d'y répondre par la suite.

La première question à l'étude consiste à déterminer la conjoncture actuelle. Comme vous le savez, il y a eu une certaine confusion quant à savoir si la récession se poursuit ou si la relance économique a débuté. Le premier tableau vise à vous permettre de mieux comprendre les définitions ainsi que les problèmes auxquels nous sommes confrontés.

En période de récession typique, il y a en général une reprise en forme de V, ce qui indique clairement qu'il y a au départ une récession, suivie par une forte reprise—la courbe A dans le diagramme—suivie par une période d'expansion lorsque nous finissons par atteindre le niveau de rendement antérieur.

Cette fois-ci, la croissance a été très modeste. Depuis un an ou un an et demi, elle est inférieure au taux de croissance potentiel. Le chômage a continué d'augmenter et il y a très peu de temps que s'est amorcée la période que l'on pourrait appeler la reprise B, qu'a essayée de décrire Statistique Canada.

L'élément-clé sur lequel vous devez vous concentrer, c'est l'écart existant entre le rendement réel et le potentiel. Au cours de la période qui s'est écoulée depuis le début de l'année 1990, cet écart s'est élargi jusqu'à tout dernièrement.

En fait, si l'on compare la récession actuelle avec la pire que nous ayons connue jusqu'ici, tant en durée qu'en gravité, nous constaterons que, une fois terminés tous les calculs pertinents, la récession actuelle s'avère être la plus longue de

[*Texte*]

the post-war period, even though it's not as deep in drop-off in output as occurred in the 1981-82 recession. Through October 1992, the latest data we have, we have not regained the level of output we had in March 1990.

The third chart describes another way in which the discussion often is framed, certainly in the public mind, and that is to look at the unemployment rate. In a period of recession or slow growth, or "slowth", as it's been called by some authors, the unemployment rate is rising. That certainly has described the Canadian condition till November 1992, when the unemployment rate hit a peak, so far, of 11.8%. In December there was a sharp drop in the unemployment rate, down to 11.5%.

Some would consider that as long as the unemployment rate is declining, that is a period of expansion or recovery where output is growing more rapidly than potential and where employment growth is more rapid than labour force growth. There will be a debate, although we're some distance from it, when we get down to, or if we get down to, 7% or 8% unemployment, whether that's as good as we can do, or whether we should be trying to go to what some of the older people will remember as full employment: something like 3% or 4%.

Another way of looking at this is to look at potential and actual output and the difference between potential and actual, or the gap. At the end of 1992 it appears the gap was about 9% of potential output; that is, we were operating 9% below the potential level. This would translate into something on the order of more than $50 billion in 1986 dollars that we are essentially wasting. That's based on the conservative view that 1988 in fact was a good year in growth, or that the level of output in that year was potential. Some would argue that was not even the case, that we could have been doing much better even at that point.

But put the history aside, the challenge even at these levels, if we look out over the next eight or nine years to the end of the century, is that even if we grow at 4% per year from this point forward, we will not close the gap by 2000. If we grow at 5% per year, we will not close the gap until 1997. If we grow at 6% a year, we'd close that gap in 1995. The point is we're some distance away, and if we take our current forecast or one of our recent forecasts, with current policies continued, we don't close the gap at all. In fact it remains between 6% and 8% of potential by the year 2000.

So that's the challenge from a policy viewpoint: either to find a way of rationalizing that continuation of a gap—that is, lowering the goals of this society—or finding a way of closing it, by creating an environment in which economic growth will be above the potential growth rate of roughly 3% for a sustained period.

[*Traduction*]

la période d'après-guerre, même si elle n'est pas aussi grave du point de vue de la baisse de la production que celle de 1981-1982. Au mois d'octobre 1992, selon les données les plus récentes dont nous disposons, nous n'avions pas encore retrouvé le niveau de rendement de mars 1990.

Le troisième tableau décrit une autre façon d'aborder le problème, du moins dans l'esprit du public, à savoir en se penchant sur le taux de chômage. En période de récession ou de ralentissement économique, ce que certains auteurs appellent la «croissance sous le niveau potentiel», le taux de chômage est à la hausse. Il en a été ainsi au Canada jusqu'à novembre 1992, date où le taux de chômage a atteint un plafond, jusqu'ici du moins, de 11,8 p. 100. En décembre, le taux a sensiblement diminué, passant à 11,5 p. 100.

Certains ont tendance à croire que tant que le taux de chômage est à la baisse, c'est que nous connaissons une période d'expansion ou de reprise où le rendement augmente plus rapidement que le niveau potentiel et où la croissance de l'emploi est plus rapide à celle de la population active. Lorsque le taux de chômage sera retombé à 7 ou 8 p. 100, si cela se produit, car ce n'est pas pour demain, nous discuterons alors pour voir si nous devons nous contenter de cette situation ou s'il faut nous efforcer d'atteindre le plein-emploi, une notion que seuls les plus anciens peuvent se rappeler: un taux de chômage de l'ordre de 3 ou 4 p. 100.

On peut également examiner la situation en fonction du rendement actuel et potentiel et de la différence entre les deux, soit l'écart. À la fin de 1992, l'écart était apparemment environ de 9 p. 100 par rapport au niveau potentiel; autrement dit, notre rendement économique était inférieur de 9 p. 100 au niveau potentiel. Concrètement, cela représente un gaspillage de l'ordre de 50 milliards de dollars, en dollars de 1986. Ce chiffre se fonde sur l'opinion modérée selon laquelle l'année 1988 a été une bonne année de croissance, ou le niveau de rendement de cette année-là correspondait au niveau potentiel. Certains soutiendront que ce n'était même pas le cas et que nous aurions pu nous en tirer bien mieux, même à ce moment-là.

Mais laissons l'histoire de côté pour le moment. Même à ces niveaux-là, si nous envisageons les huit ou neuf prochaines années qui nous mèneront jusqu'à la fin du siècle, même si le taux de croissance est de 4 p. 100 par an à partir de maintenant, nous ne réussirons pas à combler l'écart d'ici l'an 2000. Si le taux de croissance est de 5 p. 100 par an, il faudra attendre 1997 pour que l'écart soit comblé. Grâce à un taux de croissance de 6 p. 100 par an, nous pourrons combler l'écart en 1995. Le problème, c'est que ce n'est pas pour demain et que si nous nous fions à nos prévisions actuelles ou à l'une de nos prévisions les plus récentes, et si nous continuons d'appliquer les politiques actuelles, nous ne comblerons jamais l'écart. En fait, en l'an 2000, l'écart sera encore de 6 à 8 p. 100 par rapport au niveau potentiel.

C'est donc l'enjeu qui existe du point de vue politique: ou on trouve une façon de rationaliser cet écart permanent—c'est-à-dire réduire les attentes de notre société—ou bien on trouve une façon de le combler, en créant un milieu où la croissance économique dépassera d'environ 3 p. 100 le taux de croissance potentiel et ce, pendant une période prolongée.

[*Text*]

Let's look more closely at some of the major indicators of the outlook. All of these are conditional on a view, obviously, of what happens to the world economy, the U.S. economy, with some recovery; no major oil price shocks, no major wars or other disasters.

In this year, 1993, our current forecast is around 3.5% growth. Think of that as a range of 3% to 3.5%. As you recall, 2.5% was the forecast provided in the December economic statement of the Department of Finance, with stronger growth in 1994 and an average of roughly potential growth of about 3.1% in the 1995, 1996, 1997 period. This 1993 growth is being helped along by improvement in inventories, strong export growth, and some expansion on the investment front, continuing on in 1994.

• 1545

On this next chart, interest rates are expected to, or assumed to, come down somewhat this year. With further easing from current levels, a prime rate of 6% or less by the end of the year is what we have in our forecast, and in 1994, a continuation of lower interest rates. We see long-term interest rates also moving down in the 1995-1997 period. Certainly this fits with some kind of sustainability in economic growth, but I would warn you not to bet against the Bank of Canada in the short term. And even with this lower interest rate picture that I've described, real interest rates in the Canadian economy may remain high compared to the 1960s and the 1970s.

On the next chart, in the inflation front in 1993 we're expecting some pick-up after the rather remarkable 1.5% growth in 1992, post the GST, and with the very weak economy. We're expecting in the order of 2.8% for CPI in 1993. There is some continuation of low inflation in the Canadian economy, but there is some pick-up in imported prices due to the depreciation that has occurred. We anticipate that to give us a somewhat higher consumer price index.

We expect in the 1994 period, and beyond, that inflation will be in the 2%, 2.5% range, which would keep it within the band that has has been promulgated by the Bank of Canada and the Department of Finance.

Consistent with this view of growth and the underlying demographics of the Canadian economy, we anticipate the unemployment rate in 1993 showing very little progress from our current levels. Our average forecast for 1993 is 11.3%, which is the same average that occurred in 1992. December, as you recall, was at 11.5%. Further improvement is expected in 1994, and again some modest improvements in the 1995, 1996 and 1997 period. But we would require much more rapid economic growth than what we have laid out here to reduce the unemployment rate significantly, or you would have to find a way to substantially reduce participation rates or source population growth. A major change in immigration policy

[*Translation*]

Voyons d'un peu plus près certains des principaux indicateurs de ces perspectives. Tout cela se fonde sur les hypothèses, cela va sans dire, relatives à la conjoncture économique mondiale, à l'économie américaine où l'on prévoit une certaine reprise; aucune fluctuation importante du prix du pétrole, aucune guerre sérieuse ni aucune catastrophe quelconque.

Pour l'année 1993, les prévisions actuelles sont de 3,5 p. 100 environ pour le taux de croissance. Il faut plutôt entrevoir une fourchette de 3 à 3,5 p. 100. Vous vous souvenez sans doute que dans l'exposé économique présenté en décembre par le ministère des Finances, on prévoyait un taux de croissance de 2,5 p. 100, ainsi qu'une croissance plus soutenue en 1994 et un taux de croissance potentiel moyen d'environ 3,1 p. 100 pour la période de 1995, 1996 et 1997. Les facteurs qui contribuent à la croissance prévue en 1993 sont l'amélioration des stocks, l'accroissement des exportations et une certaine expansion des investissements, jusqu'en 1994.

Dans le tableau suivant, on peut voir que les taux d'intérêt sont censés diminuer légèrement cette année. Selon nos prévisions, le taux préférentiel devrait atteindre 6 p. 100 d'ici la fin de l'année, soit une légère diminution par rapport au taux actuel, et en 1994, les taux d'intérêt seront toujours à la baisse. À long terme, nous prévoyons une nouvelle baisse des taux d'intérêt au cours de la période allant de 1995 à 1997. Cela s'inscrit évidemment dans le contexte d'une croissance économique durable, mais je vous conseille vivement de ne pas parier contre la Banque du Canada à court terme. Même avec des taux d'intérêt aussi bas que ceux dont je viens de parler, les taux d'intérêt réels de l'économie canadienne risquent de rester élevés par rapport à ceux des années soixante et soixante-dix.

Dans le tableau suivant, en ce qui concerne l'inflation en 1993, nous prévoyons qu'une légère hausse suivra la croissance assez remarquable de 1,5 p. 100 que l'on a connue en 1992 après l'adoption de la TPS et malgré une économie très faible. Nous prévoyons une augmentation de l'ordre de l'ordre de 2,8 p. 100 de l'IPC en 1993. L'inflation reste faible dans l'économie canadienne, mais le prix des importations a légèrement augmenté dû à la diminution de la valeur du dollar. Il faut s'attendre que de ce fait, l'indice des prix à la consommation augmente légèrement.

En 1994 et pendant les années suivantes, nous prévoyons que l'inflation sera de l'ordre de 2 à 2,5 p. 100, ce qui est conforme à la fourchette établie par la Banque du Canada et le ministère des Finances.

Conformément à ces hypothèses de croissance et aux facteurs démographiques sous-jacent de l'économie canadienne, nous prévoyons que le taux de chômage en 1993 sera assez stable par rapport au niveau actuel. Nous prévoyons un taux moyen de 11,3 p. 100 pour l'année 1993, soit la même chose qu'en 1992. Vous vous souvenez sans doute que le taux de chômage était de 11,5 p. 100 en décembre dernier. On s'attend à de nouvelles améliorations en 1994 et là encore, à de légers progrès au cours de la période 1995 à 1997. Il faudra toutefois que la croissance économique soit beaucoup plus rapide que ce que nous avons prévu si nous voulons que le taux de chômage diminue

[*Texte*]

would change source population growth. We are forecasting that the participation rates will come back somewhat from the rather sharp drop they've had in the last two years. If that doesn't occur, that will make getting the unemployment rate down a little easier, although it reduces the potential level of output that is attainable in the Canadian economy.

Going to the next chart on federal government balance, on a national accounts basis, we would expect in 1992 that this would be roughly $29 billion. We expect some improvements in 1993, with the deficit declining to about $27 billion, with a stronger economy and lower interest rates helping in that regard. The delay of the unemployment insurance premium hike, which was made in the December statement, will, however, add some $3 billion to the deficit in 1993. In 1994 we see an improvement, with declining interest rates and stronger growth; and in 1995, 1996 and 1997, more good news on the federal deficit problem.

The context of this forecast for the exchange markets is a view that we have seen the decline in 1992, and that in 1993 through 1997 the best forecast, at least at this juncture, is for a continuation roughly where we are now, a 79¢ dollar. Our current exchange rates, certainly at the beginning of 1992, were over-valued. We think, though, that the desire to keep the inflationary shocks, of one-time shocks, from a depreciation preclude much more use of a lower dollar at this time.

• 1550

One of the key areas that is most bothersome about the current period, as we move into a recovery, is the substantial decline in real per capita disposable income. This has been a result of slowing growth in wages, higher unemployment, and then higher UI premiums and taxes eating into that income. In 1993 we are expecting some modest improvement in per capita terms, roughly 1%, and again in 1994 some modest improvement in that same order of magnitude. The continuing fiscal restraint keeps that growth muted. In 1995, 1996, 1997, again without major changes in policy, that growth in real disposable income stays under 1% on a per capita basis. This means consumer expenditure is not an engine of growth in the particular recovery expansion we are currently looking at. Indeed, with its accounting for roughly 60% of the economy, it acts, if you will, as a damper or a fly wheel on any kind of major growth.

[*Traduction*]

sensiblement, faute de quoi il faudra trouver une façon de réduire considérablement les taux d'activité ou la croissance de la population source. Une modification importante de la politique d'immigration aurait une incidence sur la croissance de la population source. Selon nos prévisions, les taux d'activité se stabiliseront après avoir diminué considérablement au cours des deux dernières années. Si ces prévisions ne se réalisent pas, on peut s'attendre que le taux de chômage diminue encore, même si du même coup, le niveau de rendement potentiel de l'économie canadienne diminue également.

Passons maintenant au tableau suivant, sur la balance du gouvernement fédéral. D'après les comptes nationaux, nous prévoyons qu'elle sera de l'ordre de 29 milliards de dollars en 1992. Nous escomptons quelques améliorations en 1993, année où le déficit diminuera pour tomber à 27 milliards de dollars, la relance économique et la baisse des taux d'intérêt contribuant à atteindre cet objectif. Le report de la hausse des cotisations d'assurance-chômage, annoncé dans l'exposé économique de décembre, ajoutera toutefois près de 3 milliards de dollars au déficit en 1993. L'année suivante, on s'attend à une amélioration, c'est-à-dire une baisse des taux d'intérêt et une plus forte croissance économique; en 1995, 1996 et 1997, la situation s'améliore encore sur le plan du déficit fédéral.

Les prévisions relatives aux marchés des changes se fondent sur l'hypothèse que le marasme a eu lieu en 1992 et que, de 1993 à 1997, on peut s'attendre au mieux, du moins pour le moment, au maintien du dollar à sa valeur actuelle, soit 79c. US. Nos taux de change actuels, en tout cas au début de 1992, étaient surévalués. Nous estimons toutefois qu'il convient d'éviter les pressions inflationnistes ou ponctuelles susceptibles de découler d'une nouvelle dépréciation du dollar canadien.

L'un des problèmes les plus épineux auquel nous nous heurtons au moment où nous abordons une période de reprise est la diminution considérable du revenu réel disponible par habitant. Cela est dû à la faible croissance des salaires, à l'accroissement du chômage et à l'augmentation des cotisations d'assurance-chômage et des impôts qui grugent encore ce revenu. En 1993, nous prévoyons une légère amélioration du revenu par habitant, d'environ 1 p. 100, et à nouveau en 1994, une nouvelle amélioration du même ordre. La poursuite de la politique d'austérité financière entrave cette croissance. En 1995, 1996 et 1997, en l'absence de modifications importantes de la politique, la croissance du revenu réelle disponible continuera d'être inférieure à 1 p. 100 par habitant. Il s'ensuit que les dépenses à la consommation ne sont pas le moteur de la croissance au cours de la période de reprise qui se dessine à l'horizon. En fait, ces dépenses, qui comptent pour environ 60 p. 100 de l'économie, ont un effet d'étrangloir ou de volant, si l'on veut, sur la croissance économique.

[*Text*]

Improvements in the balance of payments over the next four or five years are very modest, running plus or minus a few billion around $30 billion. The good news is that it is stable. It is not continuing to expand as it has over the last three or four years. On the other hand, it still remains a substantial percentage of output, will continue to be a source of foreign borrowing, and may be a potential problem.

Looking at the employment situation in the next chart, the lack of a strong recovery in employment has led some people to label this a jobless recovery. However, I would like to draw your attention to the sudden pick-up in employment in the fourth quarter of 1992. About 83,000 more were employed in that period compared to the previous quarter. Indeed, it is that finally seeing some improvement in the employment situation is one of the reasons Statistics Canada has become more optimistic about the economy and has indicated that the recession is over and a recovery has begun.

The press coverage on that was somewhat disappointing. The notion of a recession being over is best described as that you have stopped falling. It does not mean anything more than that. We are just now entering a period in which one could begin to get up from that floor. That you would call a recovery. So it is not surprising that people do not feel better. The only good news is that things are not getting worse. That would have been a more accurate portrayal of what Statistics Canada was trying to communicate.

On a regional basis, looking at the unemployment rates by province in the last recession and this one, I might note that some provinces started earlier in the last recession and stayed after the recession was over. The unemployment rate rose in this country by almost 6%, 5.9%, from the start to the end of the recession, Ontario rising that same magnitude, some 6.2%.

In this particular recession it has been rather unusual, with only Ontario starting much earlier, in April 1989, with a rise in the unemployment rate that continued. Most of the other provinces continued to experience declining unemployment rates, and aggregate Canadian economy had not experienced any change in the unemployment rates, or any rise.

Through December of 1992, the latest numbers we have available on the unemployment rate, the total rise has been about 4.3% in Canada, Ontario experiencing about 6.3% over that period, more than they had in the 1981-82 recession, even though the national recession was milder, whether looked at by output or by changes in the unemployment rate. So this one has a somewhat different regional pattern to it than the last time around.

That is our forecast. What are the concerns that go with that? The question remains whether this recession is really over. We have not yet recovered the previous levels of output, so if we do fall back sharply, it would be seen as a continuation of the last recession.

[*Translation*]

Au cours des quatre ou cinq prochaines années, on va enregistrer de légères améliorations dans la balance des paiements, laquelle se situera à plus ou moins 30 milliards de dollars. La bonne nouvelle, c'est qu'elle est stable. Elle ne va pas continuer d'augmenter comme elle fait depuis trois ou quatre ans. Par ailleurs, elle continue de représenter une forte proportion du rendement, tout en constituant une source d'emprunt étranger, ce qui risque de causer des problèmes.

Le tableau suivant fait état des niveaux d'emploi. L'absence de forte reprise de l'emploi a incité certaines personnes à parler en l'occurrence d'une reprise sans emplois. Toutefois, j'attire votre attention sur la hausse soudaine du nombre d'emplois au cours du quatrième trimestre de 1992. Pendant cette période, il y avait 83 000 personnes de plus qui avaient un emploi que pendant le trimestre précédent. En fait, c'est parce qu'on a enregistré une légère amélioration dans le domaine de l'emploi que Statistique Canada a fini par faire preuve d'un peu plus d'optimisme face à notre économie, en déclarant que la récession était terminée et que la relance avait débuté.

La réaction dans la presse à cette annonce a été plutôt décevante. Lorsqu'on dit que la récession est terminée, cela veut dire que l'on a cessé de connaître des chiffres à la baisse, et rien de plus. Nous amorçons à peine une période où l'on peut commencer à se relever. C'est ce qu'on appelle une reprise. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que les gens ne soient pas plus encouragés. La seule bonne nouvelle, c'est que les choses ne vont pas empirer. C'est une description plus exacte de ce que Statistique Canada a essayé de nous faire comprendre.

Sur le plan régional, si l'on considère les taux de chômage par province au cours de la dernière récession et de celle-ci, je signale que certaines provinces ont été touchées plus que d'autres au cours de la dernière récession et ont mis plus longtemps à s'en relever. Le taux de chômage a augmenté dans notre pays de presque 6 p. 100, plus exactement 5,9 p. 100, entre le début et la fin de la récession. En Ontario seulement, le chômage a augmenté de près de 6,2 p. 100.

Quelque chose d'inhabituel s'est produit au cours de cette récession, puisque seul l'Ontario a enregistré beaucoup plus tôt, soit en avril 1989, une augmentation du taux de chômage qui s'est maintenue. La plupart des autres provinces ont continué à enregistrer une diminution des taux de chômage, et pour l'ensemble de l'économie canadienne, il n'y a eu aucune fluctuation ni augmentation des taux de chômage.

Au mois de décembre 1992, pour lequel nous disposons des données les plus récentes relativement au taux de chômage, l'augmentation totale était d'environ 4,3 p. 100 au Canada, l'Ontario enregistrant une hausse de 6,3 p. 100 au cours de cette période, soit plus qu'au cours de la récession de 1981-1982, même si la crise économique, au niveau national, était moins grave, que ce soit sur le plan du rendement ou des fluctuations du taux de chômage. Cette récession a donc eu une incidence régionale différente que la précédente.

Voilà nos prévisions. Quels sont les risques à court terme? Reste à savoir si la récession est vraiment terminée. Nous n'avons pas encore atteint les niveaux de rendement antérieurs, de sorte qu'en cas de régression brutale, on pensera qu'il s'agit de la continuation de la dernière récession.

[*Texte*]

• 1555

It is my view that it is over, that the U.S. economy now has a recovery under way and a set of policies in place that may be helpful to sustaining that recovery. This suggests that the Canadian economy may well participate in some form of recovery, as well.

Will there be further interest rate declines? No one knows. Certainly a strong view would be that real interest rates must decline for any kind of stability to return to debt ratios and to the financial system, but we have not been pleasantly surprised over the last decade by the speed with which monetary policy has eased.

On the financial system side, the U.S. financial system still is in trouble. Banks are in trouble in all regions. Real estate projects are in jeopardy. Similar problems exist in Canada. All we can do is continue to pray that the termites in the roof will continue to hold hands.

Then of course we have our unique Canadian foibles where we are concerned about further fall-out from the constitutional debate hampering any attention to the economy, or the ongoing federal-provincial wrangling preventing any coordination of policy in a meaningful way.

Those are really the formal remarks I wanted to make to you, and I hope that will give you a sense of our take on the current state of the economy. The cartoon is to complete your collection.

Thank you.

The Chairman: Thank you very much.

Perhaps I could ask you, Mr. Frank, to give your opening remarks, and then I'll get an indication, as I'm sure I will along the way, and we'll start the questioning from the members. Please go ahead.

Dr. James Frank (Vice-President and Chief Economist, Conference Board of Canada): Thank you very much. My colleague and I are of course pleased to have a chance to talk to this committee. We've done this in the past.

As you probably know, the Conference Board is one of the leading forecasters in Canada. We do a lot of quarterly forecasting for our members, one of which is the Government of Canada.

I'm going to make some comments about the Canadian outlook. You have material before you on it. My colleague, Paul Darby, will be able to address any questions you wish to make in connection with the provincial outlook. We've just completed our update on that. Before I do that, though, I want to tell you a little bit about the Conference Board.

We are a private-sector, not-for-profit research corporation, and we're funded by business, government, labour associations, and so on. Our mission is to be the leading private-sector applied-research institution in Canada, and we are dedicated to enhancing the competitiveness of Canadian organizations within the global economy.

[*Traduction*]

A mon avis la récession est terminée; la relance économique américaine a été amorcée et le gouvernement des Etats-Unis a adopté des politiques qui soutiendront peut-être cette relance. Tout cela semble indiquer que l'économie canadienne pourrait elle aussi connaître une certaine relance.

Y aura-t-il d'autres baisses des taux d'intérêt? Nul ne le sait. De nombreux experts sont d'avis que la stabilité des coefficients d'endettement et du système financier ne sera possible que s'il y a une baisse des taux d'intérêt réels; cependant, au cours des 10 dernières années, nous avons été déçus parce que la politique monétaire met beaucoup de temps à d'adapter aux changements de circonstances.

Pour ce qui est du système financier, le système américain éprouve toujours des problèmes. Les banques dans toutes les régions du pays éprouvent des problèmes. Les projets immobiliers sont en péril. Des problèmes semblables existent au Canada. Tout ce que nous pouvons faire c'est toucher du bois.

Evidemment, il ne faut pas oublier les facteurs qui ne se trouvent qu'au Canada: nous nous préoccupons des répercussions du débat constitutionnel qui pourrait dissuader le gouvernement d'accorder à l'économie l'attention qu'elle mérite; nous craignons également que les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces empêchent les gouvernements d'assurer une bonne coordination de leur politique.

Ceci termine les commentaires que je voulais faire à votre comité; j'espère que j'ai pu vous donner une bonne idée de notre interprétation de la conjoncture économique actuelle. J'ai apporté une petite caricature pour l'ajouter à votre collection.

Merci.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Frank, je vais vous demander de présenter votre exposé; nous passerons ensuite à la période de questions car les députés qui désirent poser des questions m'auront signifié leur intention d'ici là. Allez-y.

M. James Frank (vice-président et économiste en chef, Conference Board of Canada): Merci beaucoup. Mon collègue et moi sommes très heureux d'avoir la chance de comparaître devant votre comité; ce n'est d'ailleurs pas la première fois.

Comme vous le savez sans aucun doute, le Conference Board est un des principaux prévisionnistes au Canada. Il fournit des prévisions économiques trimestrielles pour ses membres, comme le gouvernement du Canada.

J'aimerais faire quelques commentaires sur la conjoncture canadienne. Vous avez en main des documents qui portent sur cette question. Mon collègue, Paul Darby, pourra répondre à vos questions sur la conjoncture économique des provinces. Nous venons de terminer notre mise à jour sur cette question. J'aimerais d'abord vous dire quelques mots sur le Conference Board.

Le Conference Board est un organisme de recherche privé, sans but lucratif, dont les activités sont financées par les entreprises, les gouvernements, les syndicats et d'autres institutions. Il a pour mission d'être le principal institut de recherche appliquée au Canada qui soit consacré à l'amélioration de la compétitivité des organisations canadiennes au sein de l'économie mondiale.

[*Text*]

In all of our work we're guided by a number of principles. The most important for our purposes today is that we are an objective, independent, and non-policy prescriptive organization. This means that we undertake research and analysis on issues, such as tax reform or budgets, without being prescriptive or making recommendations. Our aim is to inform our members—people like yourselves, of course—of what we think is going to happen in the future and to help people to make decisions in managing their affairs and their businesses.

Given this principle, in our remarks today we are not going to be making any recommendations or lobbying for any particular point of view. What we are hoping is that the information we provide you today will be seen as useful as you go through your deliberations.

We believe economic growth is improving, and we are relatively optimistic about the future. We see very little likelihood of any setback in 1993. We expect growth of about 3% to 3.5%, inflation around 2.5%, and the unemployment rate around 11%.

The strength on the domestic scene comes from consumer spending coming back into the marketplace as interest rates decline over the next six months and as ongoing reductions in debt lead to increased discretionary spending powers—people refinance their debt.

Despite this improvement, we have to say this is a very slow recovery—I think that's nothing new to you—and unemployment is going to remain very high and improve only slowly. In fact, it will take us 16 quarters to get back to the level of employment we were at before we started this recession. When you look at GDP, it will take us 12 quarters to recover fully. We expect that to occur, as we sit here today in the first quarter of 1993.

A lot of factors affect the value of the currency. I want to make a couple of comments on that. These factors of course range from perceptions of foreigners and Canadians regarding our political and economic policy stance, size of our deficits, current account issues, and monetary and structural economic policy changes.

• 1600

Over the last six months or so, international investors in the international community became much more aware of what was going on in Canada and the uncertainty that surrounds our political future. We added to this the heightened uncertainty that arises as we head into the next federal election.

At the very least we know that international investors are twitchy about uncertainty and we are going to have our share of that over the coming year. I think this has to colour any outlook that we present to you and also any conclusions that you draw opposite the policy stance you want to take.

We think wide spreads are going to have to prevail between Canadian and U.S. rates in order to allow us to borrow the money that is needed to finance the existing government debt, which totals about $600 billion. The fact is

[*Translation*]

Nous nous laissons guider, dans nos travaux, par un certain nombre de principes. Celui que l'on ne doit pas oublier aujourd'hui est que nous sommes une organisation objective indépendante et non normative. Cela veut dire que nous effectons des recherches et des analyses sur des questions, comme la réforme fiscale ou les budgets, sans être normatifs ou sans formuler de recommandations. Nous cherchons à renseigner nos membres—des gens comme vous évidemment—sur ce qui se produira d'après nous à l'avenir; nous voulons également aider les gens à prendre des décisions à l'égard de la gestion de leurs affaires et de leurs entreprises.

C'est pourquoi, aujourd'hui, nous ne formulerons aucune recommandation et nous n'essaierons pas de défendre un point de vue particulier. Nous espérons que les renseignements que nous fournirons aujourd'hui sauront vous aider dans le cadre de vos délibérations.

A notre avis, la croissance économique s'améliore et nous sommes relativement optimistes quant à l'avenir. Nous ne prévoyons pas vraiment de régression en 1993. Nous prévoyons que la croissance économique se chiffrera entre 3 p. 100 et 3,5 p. 100, l'inflation à environ 2,5 p. 100 et le taux de chômage à environ 11 p. 100.

Il y a certaines sources de force dans l'économie canadienne: les dépenses des consommateurs vont augmenter au cours des six prochains mois à la suite de la baisse des taux d'intérêt et la réduction des dettes personnelles fera augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs: les Canadiens refinanceront leur dette.

Malgré cette amélioration, nous devons reconnaître que cette reprise est très lente—vous le saviez déjà—et le taux de chômage demeurera très élevé et ne diminuera que légèrement. En fait, il nous faudra 16 trimestres pour retrouver le taux de chômage qui existait avant le début de la récession. Pour ce qui est du PIB, il nous faudra 12 trimestres pour qu'il y ait pleine relance. Cette relance devrait s'amorcer au cours du premier trimestre de 1993.

Plusieurs facteurs influent sur la valeur de la monnaie canadienne. J'aimerais dire quelques mots à cet égard. Parmi ces facteurs, on retrouve évidemment l'interprétation par les étrangers et les Canadiens de notre situation politique et économique, l'ampleur de nos déficits, les questions touchant au compte courant, et les changements des politiques économiques et monétaires.

Au cours des quelque six derniers mois, les investisseurs internationaux sont devenus beaucoup plus conscients de ce qui se passait au Canada et de l'incertitude qui entoure notre avenir politique. Nous avons dû tenir compte également de l'incertitude accrue qui se manifeste en cette année d'élections fédérales.

Nous savons tout au moins que l'incertitude rend les investisseurs internationaux nerveux et que celle-ci ne diminuera pas au cours des 12 prochains mois. Je crois qu'il faut tenir compte de ce facteur dans les prévisions que nous présentons tout comme vous devez en tenir compte dans vos politiques.

Le Conference Board est d'avis qu'un écart important doit demeurer entre les taux canadiens et les taux américains afin de nous permettre d'emprunter l'argent nécessaire pour financer la dette actuelle du gouvernement, qui s'élève à

[*Texte*]

that our overall provincial and federal deficits in fiscal 1991-92 totalled $56 billion, and our best estimate is that we will add another $58 billion to that this year, the year that is about to conclude.

Since a fifth of this, or 20% of the federal debt, is held offshore and 40% of provincial debt is held offshore, it's obvious that we're going to have to require considerable inflows to cover refinancing. These inflows themselves are going to put some upward pressure on the currency, which we expect to rise gradually through this year, an average of about 81¢.

Trade is the leading determinant of recovery this year in—

The Chairman: Do you mean decline this year or—

Dr. Frank: No. I thought I said rise.

The Chairman: Rise to 81¢.

Dr. Frank: Towards 81¢ this year.

The Chairman: Okay.

Dr. Frank: Trade, exports of goods and services, is the major factor behind the improvement in Canada that we have. We have an economic performance in the U.S. of about 3%. We believe exports are going to grow between 5% and 6% this year, with strength coming in the housing sector, lumber exports, autos and parts exports, and we expect further improvement as we move on into 1994. So the trade sector is critical in our outlook.

Natural gas, chemicals, electricity, miscellaneous manufactured goods all constitute other sources of strength. So about 20% of our output is traded or exported, and this is the strongest growing sector that we have.

In spite of what we call a decent outlook for the coming year, there remains this problem of unemployment. We expect our unemployment rate to be over 11% this year. The fact that employment declined eight-tenths of a percent last year shows how serious the situation is. We expect slow reductions in the unemployment rate because of a number of things. I want to cover those, because we get asked this repeatedly on the speaking circuit and by our members.

First, of course, there has been a lot of restructuring and business bankruptcies. You know that they reached record levels again last year. It's going to take a while until these new businesses, which we know will of course replace the old ones, take hold and hire new people. It's going to be a slow process from that point of view.

Second, Canada invested very heavily in machinery and equipment over the past five years. We sort of had a mini investment boom, if you like. It means that output can be increased quite substantially without hiring new people. So

[*Traduction*]

environ 600 milliards de dollars. Le total des déficits provinciaux et fédéral pour l'année financière 1991-1992 s'élevait à 56 milliards de dollars, et nous croyons que ces déficits augmenteront d'au moins 58 milliards de dollars cette année, l'année qui prendra fin sous peu.

Puisqu'un cinquième ou 20 p. 100 de la dette fédérale et 40 p. 100 de la dette provinciale sont détenus par des étrangers, il est évident qu'il faudra avoir des apports de capitaux importants pour assurer le refinancement de la dette. Ces apports de capitaux exerceront des pressions à la hausse sur la monnaie, qui devrait augmenter progressivement cette année, jusqu'à environ 81c.

Le commerce représente un des facteurs principaux de la relance cette année en...

Le président: Parlez-vous d'une baisse cette année ou...

M. Frank: Non, j'ai cru que j'avais parlé d'une augmentation.

Le président: Une augmentation pour passer à 81c.

M. Frank: Environ 81c. cette année.

Le président: C'est bien.

M. Frank: Le commerce, les exportations de biens et de services, représente le principal facteur à l'origine de l'amélioration économique qui existe au Canada. La performance économique aux Etats-Unis est d'environ 3 p. 100. A notre avis, les exportations augmenteront d'entre 5 et 6 p. 100 cette année, tout particulièrement dans le secteur de l'habitation, du bois d'oeuvre, de l'automobile et des pièces automobiles; cette croissance devrait se poursuivre jusqu'en 1994. Ainsi, le secteur du commerce joue un rôle très important dans la conjoncture économique du pays.

Le gaz naturel, les produits chimiques, l'électricité, les produits manufacturiers divers représentent tous des points forts pour l'économie. Environ 20 p. 100 des produits fabriqués au Canada sont exportés, et c'est le secteur qui connaît la croissance la plus marquée au Canada.

En dépit de ce que nous appelons des prévisions encourageantes pour l'année prochaine, le chômage demeure un problème important. Notre taux de chômage devrait dépasser 11 p. 100 cette année. La baisse du taux de chômage de huit dixièmes de un pourcentage l'année dernière démontre à quel point la situation est grave. Pour diverses raisons, nous prévoyons de très lentes réductions du taux de chômage. Je veux vous parler de ces facteurs, parce que lorsque nous présentons des conférences et lorsque nous communiquons avec nos membres, on nous pose souvent cette question.

Tout d'abord, évidemment, il y a eu beaucoup de restructurations et de faillites. Vous savez que le nombre de faillites a atteint un niveau sans précédent encore une fois l'année dernière. Il faudra un bon moment avant que les nouvelles entreprises qui, comme nous le savons, remplaceront celles qui ont disparu, commencent à embaucher de nouveaux employés. Ce processus sera assez lent.

De plus, le Canada a beaucoup investi au cours des cinq dernières années dans le secteur de la machinerie et de l'équipement. Il y a eu ce que j'appellerais un mini boom des investissements dans ce secteur. Ainsi, la production peut

[*Text*]

there are large productivity gains that we see coming along. The participation rate we think is also going to tend to rise as the recovery takes hold. There are various estimates of this. . .maybe 100,000 discouraged workers in Canada. These will come back into the marketplace when they perceive that the possibilities of getting a job are improving.

We expect very little growth in employment in the government sector over the next couple of years. Of course, the world economy is not doing particularly well and it is pulling us along in terms of overall trade. So those are the factors that lay behind our view that employment will be growing very slowly.

The serious nature of this in manufacturing has been a topic of a lot of conversation. We know that employment fell by about 4% last year. It's our view that it is impossible to be precise about the mix between structural and cyclical elements here. However, while we're forecasting modest growth in manufacturing employment throughout the 1990s, we will not regain the previous level until the turn of the century.

In this recession we lost, peak to trough, about 390,000 in manufacturing compared to 345,000 the last time. We think it's going to take us longer to recover. It took 8 1/2 years in the last recession, but we think it will be longer this time because of those factors that I have already mentioned to you. This is very important in the province of Ontario, because of course it's the area where our manufacturing is primarily based.

The fate of this outlook still lies in the hands of the consumer. Without question, weak employment growth makes for sluggish consumer spending and of course confidence. Our forecast is that interest rate cuts and gradually improving employment will trigger consistently stronger household spending, starting in the first quarter. We've seen evidence of that already as last year ended. We expect consumer spending to average about 2.3% this year, compared with only 0.9% last year. Nevertheless, this is very weak growth by historical standards.

• 1605

The ongoing strength in consumer spending cannot be counted on unless we have a gradual lowering of the interest rates we are forecasting. We still expect about another 0.5% decline in treasury bill rates by June. That would be the trough, in our opinion.

[*Translation*]

augmenter de façon marquée sans qu'il y ait embauche de nouveaux employés. Il y aura donc à notre avis un accroissement marqué de la production. Le taux de participation augmentera de façon parallèle à la reprise de l'économie. Il existe diverses estimations à cet égard. . .peut-être 100 000 travailleurs désabusés au Canada. Ces travailleurs chercheront à nouveau un emploi lorsqu'ils deviendront conscients du fait que les perspectives sont meilleures.

Nous ne prévoyons pratiquement pas de croissance dans le domaine de l'emploi dans le secteur public au cours des deux prochaines années. Evidemment, l'économie mondiale n'est pas très saine, et le Canada en ressent les effets, tout particulièrement au niveau des échanges commerciaux. C'est pourquoi nous pensons que l'emploi ne croîtra que très lentement.

On a beaucoup parlé de l'emploi dans le secteur de la fabrication. Nous savons que dans ce secteur, l'emploi a chuté d'environ 4 p. 100 l'année dernière. À notre avis, il est impossible de faire la distinction entre les éléments structurels et cycliques. Cependant, même si nous prévoyons une croissance modeste de l'emploi dans le secteur de la fabrication au cours des années quatre-vingt-dix, nous ne retrouverons le niveau d'avant la récession qu'au tournant du siècle.

Ou cours de cette récession, nous avons perdu, du début à la fin, environ 390 000 emplois dans le secteur de la fabrication, alors que nous n'en avions perdus que 345 000 lors de la dernière récession. À notre avis, la reprise sera plus lente cette fois-ci. Il nous a fallu huit ans et demi pour remonter la pente après la dernière récession, mais nous croyons qu'il faudra cette fois-ci plus de temps en raison des facteurs que j'ai déjà signalés. Cela est tout particulièrement important pour l'Ontario, parce que c'est évidemment dans cette province où se trouvent la majorité des manufactures.

C'est toujours le consommateur qui définit la conjoncture. Il est évident qu'une croissance très lente de l'emploi ne l'encourage pas à dépenser et muire sa confiance. Le Conference Board est d'avis que les réductions des taux d'intérêt et une augmentation progressive du nombre d'emplois entraîneront une augmentation des dépenses des ménages, à partir du premier trimestre. Cette nouvelle tendance s'est déjà manifestée à la fin de l'année dernière. La croissance réelle des dépenses du consommateur devrait se chiffrer à 2,3 p. 100 cette année alors qu'elle ne s'élevait qu'à 0,9 p. 100 l'année dernière. Néanmoins, si l'on compare ces chiffres aux données historiques, il s'agit d'une croissance très lente.

La tendance au chapitre de la croissance des dépenses des consommateurs ne se maintiendra que s'il y a une diminution progressive des taux d'intérêt, comme nous l'avons prévu. À notre avis, d'ici le mois de juin, il devrait y avoir une autre baisse de 0,5 des taux des bons du Trésor. Cela représenterait le creux de la vague, selon nous.

[*Texte*]

Part of the sluggish recovery in consumer spending reflects employment growth of only 1.5% this year. That's 185,000 people. That's not large, obviously, for overall employment growth. Firms are reluctant to rehire, given this productivity gain I talked about. The investment that's taken place over the last five years allows them to expand output without rehiring as quickly as we might expect.

A positive influence on consumer spending in 1993 is going to come from the lagged effects of real wage gains last year. Wage increases exceeded the dramatic drop in inflation in 1992. This surprised everyone. It surprised us. But we think the story on real wage gains this year is not going to be the same, with only 1% growth forecast. It is very unlikely we are going to be surprised again, because business and unions are learning that inflation is lower and they're unlikely to put through increases that will exceed inflation this year. The stance of governments on the wage side will also work to ensure that real wage gains are going to be low. We've already seen the federal government's position on that.

Neither interest rates nor employment growth in late 1992 were moving in a direction that would have sustained consumer confidence, which had risen nicely throughout the year. In fact, in the fourth quarter, of course, our index of confidence dropped 11 points. A similar decline occurred in Ontario. The index dropped from 80 to 70. In Quebec the index dropped only a little, to 104, only 2 points. It was very surprising. There is still a high level of confidence in Quebec. Confidence dropped 12 points on the prairies, 7 points in B.C. The bottom fell out of it in Atlantic Canada, with a decline of 26 points.

It's pretty clear Canadians don't have a particularly optimistic outlook about jobs, purchasing plans, and so on. Very much of it is driven by interest rate changes and employment changes.

The question we had to answer at the Conference Board is how seriously to take this confidence set-back. Our judgment right now is that it is not a major problem, because it occurred, we believe, primarily because of the problems we were having on the interest rate front in the last months of 1992. We thought in September 1992, when this started, it would be temporary, and in fact that was what we put into our forecast. We're looking at this set-back as a temporary aberration, really, and we expect to have a turnaround in the first quarter.

[*Traduction*]

Dans une certaine mesure, la croissance léthargique des dépenses des consommateurs reflète la faible croissance de l'emploi, qui n'a atteint que 1,5 p. 100 cette année. Cela ne représente que 185 000 emplois. C'est évidemment pas beaucoup comme croissance globale. Les entreprises hésitent à embaucher de la main-d'oeuvre, compte tenu l'augmentation de la productivité dont j'ai déjà parlé. Les investissements qu'on a faits au cours des cinq dernières années permettent d'augmenter la production sans avoir à embaucher aussi rapidement qu'on aurait pu le penser.

Les effets tardifs de l'augmentation réelle des salaires l'année dernière aura une influence positive sur les dépenses des consommateurs en 1993. Les augmentations de salaire ont dépassé le taux d'inflation en 1992, qui avait chuté d'ailleurs de façon dramatique. Tout le monde a été surpris. Nous aussi. Cependant, les choses seront différentes cette année puisqu'on prévoit un taux de croissance de 1 p. 100 seulement. Il est fort peu probable que nous soyons surpris à nouveau, parce que les entreprises et les syndicats se rendent compte que l'inflation est plus faible et qu'ils ne pourront pas accorder d'augmentations qui dépasseront le taux d'inflation cette année. La position des gouvernements à cet égard fera également en sorte que les augmentations salariales resteront faibles. Nous connaissons déjà la position du gouvernement fédéral à cet égard.

La tendance des taux d'intérêt et de la croissance de l'emploi à la fin de 1992 était telle qu'elle n'aurait pas su maintenir la confiance du consommateur, qui avait augmenté de façon marquée pendant l'année. En fait, pendant le quatrième trimestre, évidemment, notre indice de confiance a chuté de 11 points. Une baisse semblable a été enregistrée en Ontario. L'indice a baissé de 80 à 70. Au Québec, l'indice n'a baissé que légèrement pour s'arrêter à 104. Cela ne représente qu'une baisse de 2 points. Ce qui est fort surprenant. Il existe toujours un niveau de confiance élevé. L'indice de confiance a chuté de 12 points dans les Prairies, de 7 points en Colombie-Britannique. La chute la plus spectaculaire a été enregistrée dans les provinces de l'Atlantique où l'indice a péréclité de 26 points.

Il est évident que les Canadiens ne sont pas très optimistes à l'égard de la création d'emplois, des projets d'achat et ainsi de suite. Les changements au chapitre des taux d'intérêt et de l'emploi revêtent une importance primordiale.

Le Conference Board a dû se demander s'il fallait vraiment prendre cette chute de la confiance des consommateurs au sérieux. À notre avis, cela ne représente pas un problème important parce que cela s'est produit en grande partie en raison des problèmes que nous avions dans le domaine des taux d'intérêt au cours des derniers mois de 1992. Lorsque cela a commencé, en septembre 1992, nous pensions que ce ne serait que passager, et c'est d'ailleurs ce que nous avons dit dans nos prévisions. Cette régression n'est, à nos yeux, qu'une aberration temporaire; nous prévoyons une reprise pendant le premier trimestre.

[*Text*]

The interesting thing about this turnaround question is that business confidence also experienced some volatility as we ended the year. The third-quarter index dropped eight points, but it recovered and bounced back nine points in the fourth quarter. So we went down, we came back up.

There has been, though, a steady improvement in each quarter from the results of the past two years. Now about 60% of businesses that responded to our survey expect their business conditions to improve in the next six months. This compares with 40% a year ago. So the mood in the business community is a lot different now from what it was just a year ago.

When we combine this perspective about the future and the fact that corporate profits did not really improve in 1992, we have a very weak investment outlook in general. Keep in mind that corporate profits are volatile and while we expect growth of about 20% this year, it's not going to lead to much pick-up in investment. The recession hit business and consumers very hard. Corporate profits declined about $35 billion from the peak reached in 1988. We don't think they'll get back to a peak for four or five years.

Several factors are behind this outlook for slow growth in corporate profits. The key ones have to do with very slow volume growth in consumer spending because of slow disposable income growth, and of course a slow performance in the world economy and no signs at all of a raw-materials or primary-product price boom.

Offsetting this, of course, is the strong impact on profits from depreciation. This helps virtually all our exporting industries, especially those with products priced in U.S. dollars. It's going to have a major impact on corporate profits.

Lower mortgage rates and improving general confidence levels we think are going to lead to a pick-up in housing starts this year. This is the other bright spot for Canada. We have a bright spot in trade, a bright spot in housing. We're expecting a 7% increase in residential construction this year and that follows along with contributing a lot to the overall growth rate.

• 1610

The near-term outlook for plant and equipment spending is very weak. The major reason is non-residential construction. Spending declined last year by 11%. We're still forecasting another decline this year of 4%, so investment in non-residential construction is just going nowhere.

[*Translation*]

Il est intéressant de noter que l'indice de confiance des entreprises a été caractérisé par une certaine volatilité à la fin de l'année. Pendant le troisième trimestre, l'indice a chuté de 8 points, puis a remonté de 9 points pendant le quatrième trimestre. Il a donc baissé puis remonté.

Il y a cependant eu une amélioration soutenue à chaque trimestre si on compare les chiffres aux résultats enregistrés au cours des deux dernières années. Environ 60 p. 100 des entreprises qui ont répondu à notre sondage prévoient que leur situation s'améliorera au cours des six prochains mois. L'année dernière, seulement 40 p. 100 des entreprises étaient aussi optimistes. Les chefs d'entreprise ne sont donc pas aussi pessimistes qu'ils l'étaient l'année dernière à la même époque.

Cette perspective quant à l'avenir et le fait que les bénéfices des sociétés n'ont pas vraiment augmenté en 1992 nous poussent à croire que dans l'ensemble, les investissements ne seront pas très importants. N'oubliez pas que les bénéfices des sociétés fluctuent et même si nous prévoyons une croissance d'environ 20 p. 100 cette année, il n'y aura pas vraiment d'augmentation marquée des investissements. Les consommateurs et les entreprises ont été durement ébranlés par la récession. Les bénéfices des sociétés ont chuté d'environ 35 milliards de dollars après avoir atteint un sommet en 1988. À notre avis, il faudra quatre à cinq ans pour qu'on atteigne à nouveau ce niveau.

Plusieurs facteurs nous poussent à croire que la croissance des bénéfices des sociétés sera faible. Les principaux sont la croissance très lente des dépenses des consommateurs en raison de la stagnation du revenu disponible, le faible rendement de l'économie mondiale, bien sûr, et le fait que rien ne laisse entrevoir une montée en flèche des prix des produits bruts et des matières premières.

L'impact puissant de la baisse de la valeur du dollar sur les bénéfices vient compenser cela. Cela facilite la tâche à pratiquement toutes nos industries exportatrices, tout particulièrement celles dont le prix des produits est établi en dollars américains. Cela aura une incidence marquée sur les bénéfices des sociétés.

À notre avis, des taux hypothécaires plus faibles et une amélioration des niveaux de confiance entraîneront une augmentation des mises en chantier domiciliaires cette année. C'est là l'autre lueur d'espoir du Canada. Nous en avons une dans le secteur du commerce et l'autre dans le secteur de l'habitation. Nous prévoyons une augmentation de 7 p. 100 des mises en chantier résidentielles cette année, ce qui contribuera énormément à renforcer le taux de croissance de l'économie dans son ensemble.

À moyen terme, les dépenses d'immobilisation et d'outillage resteront très faibles, surtout en raison de la morosité du secteur de la construction non domiciliaire qui a enregistré une baisse des dépenses de 11 p. 100 l'an dernier. Nous prévoyons pour cette année une baisse additionnelle de 4 p. 100, de sorte que l'investissement dans la construction non domiciliaire marque le pas.

[*Texte*]

The outlook for overall energy investment is very poor. The forecast for non-energy machinery and equipment investment is a bright spot. As I mentioned earlier, we had a bit of a mini boom in machinery and equipment investment in the late 1980s. Much of this arose because of the attempt to try to remain or enhance competitiveness, and this has certainly not gone away in any way at all.

Let me turn now to the issue of the government's fiscal position, because I think this is, of course, one of the main challenges that you people face as parliamentarians.

From a revenue perspective, our employment and wage growth outlook leads us to forecast a gain of 5% in personal income in 1993. This is twice the rate of growth as in 1992. Thus, the base for personal income tax collections will increase more quickly this year and then again in 1994, helping to alleviate the serious budget deficits that all governments have.

Total personal income tax collections by the federal government should rise 3.5% to 4% this year, compared to about 4.5% last year. We also forecast a gain of about 5.5% GST revenues, compared to 2% last year, and it will be even stronger in 1994 for the GST. The bottom line is that 1993 should see a gradual improvement in the fiscal position of the federal and provincial governments from this source alone.

Because of the improvement in corporate profits this year and next, it means that federal income taxes paid by corporations should increase approximately, in our forecasts at least, by 13%, after having remained unchanged last year. Again, the fiscal situation of governments should improve from this source in 1993.

So what's the problem? The recent announcement of increased deficits by the federal and provincial governments for the past and current fiscal years underlines the difficulty all governments have in deficit control during this recession and its aftermath. The situation will improve in 1993 but still remains the most challenging issue facing governments.

Without any further changes in policy, we think the federal deficit will be about $30 billion in fiscal 1993-94, only $4.5 billion lower than in fiscal 1992-93. The record during the 1980s suggests strongly that deficits do not come down as fast as they increase, despite the best efforts of government. With about $115 billion added to our national debt in the past two years, it's clear that provincial and federal governments will be forced to continue with restraint measures for the foreseeable future. Even with this restraint in place, it is virtually certain that all governments will run deficits through to the end of this century.

[*Traduction*]

Les pronostics ne sont pas encourageants pour l'investissement dans le secteur de l'énergie dans son ensemble. Quant à l'investissement pour l'achat de machinerie et d'équipement dans le secteur non énergétique, les perspectives sont encourageantes. Comme je l'ai dit plus tôt, nous avons eu un mini boum des investissements dans ce secteur à la fin des années quatre-vingts. Ces investissements avaient pour but de tenter de maintenir ou d'améliorer la compétitivité, et cette tendance se maintient.

Permettez-moi de passer maintenant à la situation budgétaire du gouvernement puisque c'est l'un des principaux défis qui se pose à vous, les parlementaires.

Les données sur les recettes, nos projections pour l'emploi et les règlements salariaux nous amènent à prévoir une progression de 5 p. 100 des revenus des particuliers en 1993. C'est un taux de croissance deux fois plus élevé qu'en 1992. Ainsi, l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers augmentera plus rapidement cette année et croîtra encore en 1994, ce qui devrait contribuer à réduire quelque peu les graves déficits budgétaires enregistrés par les ordres de gouvernement.

Cette année, le total de l'impôt sur le revenu des particuliers perçu par le gouvernement fédéral devrait augmenter de 3,5 à 4 p. 100, comparativement à 4,5 p. 100 l'an dernier. Nous prévoyons aussi une augmentation d'environ 5,5 p. 100 des recettes provenant de la TPS, comparativement à 2 p. 100 l'an dernier, et la progression sera encore plus forte en 1994. Tout compte fait, la situation budgétaire des gouvernements fédéral et provinciaux devrait s'améliorer graduellement en 1993, grâce aux recettes provenant de cette seule source.

Puisque l'on prévoit une amélioration des bénéfices des sociétés pour cette année et l'an prochain, il devrait y avoir une augmentation de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés de l'ordre de 13 p. 100 au moins, alors que les recettes n'ont pas augmenté l'an dernier. Cela devrait aussi améliorer la situation budgétaire des gouvernements en 1993.

Où donc est le problème? Les gouvernements fédéral et provinciaux ayant annoncé récemment une augmentation des déficits pour l'exercice financier terminé et celui en cours, on apprécie mieux la difficulté qu'ont tous les gouvernements de contrôler le déficit pendant la récession et le début de la reprise. La situation devrait s'améliorer en 1993, mais la maîtrise de leur déficit restera l'objectif le plus difficile à atteindre pour les divers gouvernements.

Si aucun changement de politique n'intervient, nous croyons que le déficit fédéral atteindra 30 milliards de dollars environ pour l'exercice financier 1993-1994, soit 4,5 milliards de dollars seulement en-deçà du niveau atteint pour l'exercice financier 1992-1993. L'expérience des années quatre-vingts démontre clairement que les déficits augmentent plus rapidement qu'ils ne diminuent, et cela malgré les meilleurs efforts du gouvernement. La dette nationale s'étant alourdie de 115 milliards de dollars additionnels ces deux dernières années, il est manifeste que les gouvernements fédéral et provinciaux seront contraints de poursuivre leurs efforts de rigueur à plus ou moins long terme. Malgré les mesures d'assainissement budgétaire déjà prises, il est quasi certain que tous les gouvernements continueront d'afficher des déficits jusqu'à la fin du siècle.

[*Text*]

Our current outlook calls for a prime rate to average 7.5% this year and to rise gradually to 8% next year, as the economy improves. The latest cut to 6.75% just recently puts our forecast reasonably on track as far as interest rates are concerned. As you heard me say earlier, we expect about another half a point on treasury bills by June.

Our views on interest rates are conditioned by the anti-inflation policy stance of the Bank of Canada. Despite the obvious lack of concern at the moment on the inflation front, the fact is that there are reasons to expect inflation to pick up this year. Our forecast is for 2.6% on the consumer price index, up from 1.5% last year, as demand strengthens and the impact of depreciation is felt.

Now, this said, there is little doubt that the recession has shifted inflation onto a lower track for the time being. The slow-down in North American growth caused sustained deflation in raw materials and industry product prices. This was reversed in 1992, so we started to see those prices rising again after having fallen in 1990-91. As this recovery takes hold, we think there will be a general firming in prices and that we'll see some inflation from this source.

The critical question affecting credibility in international financial markets, which leads to this issue of our ability to finance our current debt levels, is the commitment of the government, as announced in the 1991 federal budget, to continue this inflation fight and meet the targets they had set.

• 1615

By forecasting a higher dollar by the time we get into 1995, the Conference Board continues to assume explicitly that this anti-inflation policy stance will be reflected in relatively wide spreads between Canadian and U.S. rates.

The inflationary effect of our current depreciation cannot be ignored in our view, even though inflation is low now. If these gains in lower inflation are partially lost through depreciation, then the benefits of tight money over the last three years will be short lived.

This is the reason that lies behind our view that the government will find it unpalatable to allow too much inflation to flow through the system because of this depreciation. The currency will be moved gradually upwards over the next couple of years, if not this year as well, as we are forecasting.

The idea here is that the impact on inflation in Canada, from the current depreciation we have experienced—it would add something like 1.5 to 2 points to inflation, from where we were starting already. You can see why of course we end up with inflation pushing 2.5% in 1993.

[*Translation*]

À l'heure actuelle, nous prévoyons que le taux préférentiel sera en moyenne de 7,5 p. 100 cette année et qu'il augmentera graduellement pour atteindre 8 p. 100 l'an prochain, en raison de la relance de l'économie. L'annonce récente d'une baisse à 6,75 p. 100 correspond d'assez près à nos projections relatives aux taux d'intérêt. Comme je l'ai dit plus tôt, nous prévoyons une baisse additionnelle de 50 points de base sur les bons du Trésor d'ici le mois de juin.

Nos prévisions des taux d'intérêt s'appuient sur la politique de lutte anti-inflation de la Banque du Canada. Bien que la progression du taux d'inflation soit moins préoccupante pour l'instant, le fait est qu'il faut s'attendre à une montée de l'inflation cette année. Nous prévoyons une progression de 2,6 p. 100 de l'indice des prix à la consommation, comparativement à 1,5 p. 100 l'an dernier, sous l'effet du renforcement de la demande et de la baisse de valeur du dollar.

Cela dit, il est assez clair que la récession a entraîné une modération du taux d'inflation qui se maintient. Le ralentissement du taux de croissance en Amérique du Nord a provoqué une déflation soutenue du prix des matières premières et des produits industriels. Cette tendance s'est renversée en 1992 de sorte que les prix ont amorcé leur remontée après le recul enregistré en 1990-1991. Quand la relance de l'économie sera plus solide, nous prévoyons que les prix se remettront à grimper de sorte que cela devrait exercer des pressons à la hausse sur le taux d'inflation.

Le principal facteur agissant sur notre crédibilité sur les marchés financiers internationaux, dont dépend notre capacité de financer les niveaux actuels d'endettement, est l'engagement du gouvernement, annoncé dans le budget fédéral de 1991, de poursuivre sa lutte contre l'inflation et d'atteindre les objectifs annoncés.

En annonçant une appréciation du dollar d'ici 1995, le Conference Board continue de supposer explicitement que cette politique de lutte contre l'inflation se traduira par des écarts relativement larges entre les taux d'intérêt canadiens et américains.

Même si le taux d'inflation est faible à l'heure actuelle, il ne faut pas, à notre avis, négliger de prendre en compte l'effet inflationniste qu'aura la baisse actuelle du dollar. Si cette baisse de la valeur du dollar gruge en partie les gains résultant de la faiblesse de l'inflation, alors les bienfaits de la politique d'encadrement du crédit ces trois dernières années seront de courte durée.

Voilà pourquoi nous prévoyons que le gouvernement sera réticent à accepter une relance trop forte de l'inflation alimentée par cette baisse de la valeur du dollar. Nous prévoyons donc que la valeur du dollar sera soutenue et poussée graduellement à la hausse au cours des années à venir, sinon à compter de cette année.

Nous calculons que la baisse de la valeur du dollar ferait grimper le taux d'inflation de 1,5 à 2 points par rapport au taux actuel. Ce qui explique notre projection d'un taux d'inflation qui frôlera la barre des 2,5 p. 100 en 1993.

[*Texte*]

We will be pleased to try to address any questions you may have. Thank you.

The Chairman: Perhaps I could start off by asking you a couple of questions on your last points.

When you talk about the dollar rising, you say that is based on the continuation of the anti-inflation policy of the government or the Bank of Canada—I guess the two combined. First of all, I would like to ask you your opinion of our susceptibility to the type of currency volatility we have seen in the European countries. Given what we have seen there, and given the world economic situation in terms of generation of savings or capital for borrowing, do you think it is realistic to...? You talked about our real interest rates being high. Given those factors, do you think it is realistic to expect any change in that? Perhaps you could address it in the perspective of the world, I guess, before we get down to the Canadian perspective.

Dr. Frank: It is of course an extremely complex issue, and to come to the first question about instability in Canada, I think anyone who would conclude that we are not vulnerable to the kind of volatility that happened in Europe did not read the tea leaves in the fall. We had an incredible amount of volatility in this country, partly associated with political events that we all know about, partly concerning announcement of deficits that were much higher than the international markets expected. So, yes, we are vulnerable. If you look at a graph of what happened to interest rates, you can see they were spiking upwards very sharply to try to offset the decline in the currency.

So, yes, we are vulnerable. In my opening comments I was trying to suggest to you that the next year is going to continue with that risk in place, because we will have a federal election, and it is very clear to foreigners in particular what kind of economic policy we would have with a new government.

Now, let's discuss the other question about a slightly strengthening currency. The reason that we have taken a somewhat contrary view, I suppose, in the sense that we are not of the opinion that the currency is going to continue to slide downhill, is that in our analysis of the Canadian dollar, we believe its purchasing power or parity or long-run value is approximately 83¢. If we ask ourselves what has happened in the past, say, three or four years that would lead the currency gradually to rise, it has to do with things like better inflation performance than the United States. We will have better inflation performance than they have for a while yet.

We have had a lot of structural change in this economy. I talked about the investment issue. We have been able to get over the GST, the free trade initial impacts. We are by and large past that in our view, and that leads us to think we should be able to increase our competitive position in the world and of course opposite the United States. So with the productivity gains we expect to happen, the structural change that has occurred, the fact that we will have better inflation

[*Traduction*]

Nous nous ferons un plaisir de tenter de répondre à vos questions. Merci.

Le président: Puis-je commencer par vous poser quelques questions sur vos dernières prévisions.

Quand vous parlez d'une appréciation du dollar, vous dites qu'elle suppose que le gouvernement ou la Banque du Canada—ou mieux les deux agissant ensemble—poursuivront leur lutte contre l'inflation. D'abord, j'aimerais vous demander si vous croyez que le dollar canadien est susceptible de connaître la même instabilité qu'ont connue les devises européennes. Compte tenu de la situation là-bas et compte tenu de la capacité de reconstituer les stocks d'épargne ou de capital des marchés financiers étant donné la situation économique mondiale, croyez-vous qu'il est réaliste...? Vous dites que nos taux d'intérêt réels sont élevés. Compte tenu de ces facteurs, croyez-vous qu'il est réaliste de prévoir un changement? Vous pourriez peut-être répondre d'abord dans le contexte de la conjoncture économique mondiale avant de parler des perspectives canadiennes.

M. Frank: C'est bien entendu une question extrêmement complexe. J'aimerais d'abord répondre à votre première question sur l'instabilité au Canada. À mon avis, ceux qui prétendent que nous ne sommes pas vulnérables au même genre d'instabilité enregistrée en Europe n'ont pas interprété correctement les présages. Nous avons connu une instabilité incroyable dans ce pays due en partie aux événements politiques que vous savez et en partie à l'annonce de déficits beaucoup plus élevés que ne l'avaient prévu les marchés internationaux. Ainsi, nous sommes vulnérables. Si vous vous reportez à un graphique de l'évolution des taux d'intérêt, vous constaterez des crêtes très marquées correspondant aux efforts faits pour soutenir la valeur du dollar.

Ainsi, oui, nous sommes vulnérables. Dans mon exposé, j'ai essayé de vous faire comprendre que ce risque persistera au cours de l'année qui vient, puisqu'il y aura une élection fédérale, et que les investisseurs étrangers plus particulièrement attendront de voir quelle sera la politique économique d'un nouveau gouvernement.

Parlons maintenant d'une légère appréciation du dollar. Nous avons pris en quelque sorte le contre-pied des autres conjoncturistes qui croient que le dollar continuera de perdre de la valeur parce que nous croyons que sa valeur à long terme ou sa parité de pouvoir d'achat est d'environ 83c. Si nous analysons les facteurs qui sont traduits, ces trois ou quatre dernières années, par une appréciation graduelle de notre monnaie, nous constatons, entre autres, que nous avons mieux contenu la progression de l'inflation que les États-Unis. Nous continuerons pendant quelque temps encore à obtenir de meilleurs résultats qu'eux sur ce front.

De nombreux changements structurels ont été opérés dans l'économie canadienne. J'ai veux parler des investissements. Nous avons réussi à absorber l'onde de choc de la TPS et de l'Accord de libre-échange. Nous avons grosso modo réussi à gérer l'adaptation, ce qui nous amène à croire que nous devrions pouvoir améliorer notre compétitivité sur la scène internationale aussi bien que par rapport aux États-Unis. Ainsi, nous prévoyons que les gains de productivité

[*Text*]

performance, and I think also the federal deficit will show considerable improvement—absent a problem with this political issue that would lead to rate interest rates bouncing up sharply—we see some upward pressure on the currency.

We are also not talking about anything like 88¢ or 89¢, which we at the time thought was clearly over-valued.

The Chairman: You spoke about provincial governments, and I am still on the same subject, the value of the dollar. You indicated that the degree of foreign borrowing in fact keeps the dollar up obviously, the inflow of that. Does that also assume that deficits are more or less going to be kept where they are now, or what assumptions have you made with regard to the overall deficit, not just the federal but the provinces' deficits as well?

• 1620

Dr. Frank: The Conference Board does not try to forecast collective deficits in a big way. When I said to you that the federal deficit would be about $30 billion this year, that's based on our current outlook for the Canadian economy, income growth, and so on.

When we look at the record of the past three or four years for the provinces—let me just give it to you—in 1988-89 the collective deficit of the provinces was $5.3 billion. In 1989-90 it was $5 billion. We were stuck at $5 billion when, if you remember, Ontario was really doing well. In 1990-91 we went to $9.5 billion, so for practical purposes we doubled our deficit in one year. In 1991-92 we went to $22.3 billion. We doubled it again, and our best guess right now is $23.5 billion or $24 billion.

If you project this off into the future, on the basis of our record in the past of being able to bring the deficits down through economic growth, it suggests to us that we're going to be stuck with fairly large deficits through the balance of the decade. That's why we're sort of emphasizing here that, even with a reasonably decent recovery, income growth is not strong enough to bring those deficits down quickly as we move through the decade.

The Chairman: Isn't the constraint that those deficits put on such things as government spending and social programs—the purchasing power that gets delivered to people by government—a drag that, if you like, is going to run against whatever economic growth you have in consumer spending from the private sector?

Dr. Frank: Absolutely, and this is why, as we look ahead for the next five or six years, we see governments generally being a fiscal drag, if you like, because we do not believe that we will be able to continue with the current policy stance indefinitely into the future. That means either we will see expenditure cuts or severe restraint—either way it sort of works out the same way—or tax increases. From an economic point of view, whether you increase taxes to offset these

[*Translation*]

anticipés, les changements structurels déjà intervenus, nos meilleurs résultats au plan de l'inflation et la maîtrise du déficit fédéral devraient exercer des pressions à la hausse sur le dollar canadien, à moins bien sûr que le débat politique entourant la compression du déficit fédéral ne provoque une remontée subite des taux d'intérêt.

Bien entendu, nous ne supposons pas un taux de change à 88c. ou 89c., puisque nous pensions à l'époque que le dollar était nettement surévalué.

Le président: Vous avez parlé des gouvernements provinciaux et je poursuis sur le même sujet, à savoir la valeur du dollar. Vous avez indiqué que l'ampleur de nos emprunts à l'étranger contribue à maintenir la valeur du dollar à un niveau élevé. Présumez-vous que les déficits vont plus ou moins continuer sur la même lancée; quelles hypothèses avez-vous formulées en ce qui concerne le déficit global, non pas uniquement le déficit fédéral mais également celui des provinces?

M. Frank: Le Conference Board n'est pas vraiment axé sur la prédiction des déficits collectifs. Lorsque j'ai dit que le déficit fédéral atteindrait environ 30 milliards de dollars cette année, je le faisais en me fondant sur les perspectives actuelles de l'économie canadienne, et sur le taux de croissance, etc.

La performance des provinces au cours des trois ou quatre dernières années—laissez-moi vous donner les chiffres—en 1988-1989, le déficit collectif des provinces s'élevait à 5,3 milliards de dollars. En 1989-1990, il atteignait 5 milliards de dollars. Nous étions bloqués à 5 milliards de dollars à l'époque où les choses en Ontario, vous vous en rappellerez, allaient bien. En 1990-1991, nous sommes passés à 9,5 milliards de dollars, donc, en un an, à toutes fins utiles, nous avons doublé notre déficit. En 1991-1992, le déficit est passé à 22,3 milliards de dollars. Encore une fois, le déficit a doublé et nous prévoyons actuellement un déficit de 23,5 ou 24 milliards de dollars.

Il ne faut pas oublier que par le passé, nous avons réduit nos déficits grâce à la croissance économique. Or, les prévisions actuelles nous portent à croire que nous serons écrasés par des déficits assez considérables jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix. C'est pourquoi nous tenons à souligner ici que même si la reprise est raisonnablement soutenue, le taux de croissance du revenu ne suffira pas à réduire rapidement les déficits au cours de la décennie.

Le président: La contrainte que représentent ces déficits sur les dépenses publiques et les programmes sociaux—le pouvoir d'achat que le gouvernement transmet à la population—ne constitue-t-elle pas une entrave à la croissance économique que pourraient générer les dépenses du consommateur dans le secteur privé?

M. Frank: En effet, et c'est pourquoi, si nous envisageons les cinq ou six prochaines années, nous constatons que d'une façon générale, les gouvernements devront s'en remettre au freinage fiscal car à notre avis, il ne sera pas possible de continuer indéfiniment la politique actuelle. Ainsi, cela signifie qu'il y aura soit une réduction des dépenses ou un resserrement généralisé—ce qui finalement donne à peu près la même chose—ou encore des

[*Texte*]

deficits or cut spending, you still have a contractionary effect on the economy. The incidents, or the people who get hurt, are quite different.

We're seeing what has been affectionately known as the down-loading of the federal issue to the provinces, through restraint and so on that has occurred over the past couple of years. It shows up pretty clearly in the results since 1991 in the federal and provincial deficits. I guess as we speculate, and this is just pure speculation, about the next five years, what we will see is the provinces forcing the issue to the municipalities.

We've already seen this in the case of hospital financing here in the province of Ontario. We're seeing it coming out of British Columbia, and I think we'll see a lot more of that over the coming five or six years as that issue is forced to the local level.

How do people respond to that? Are they prepared to pay more taxes to sustain the current levels of spending, or are they going to suggest that they're prepared to take less? I think we will see in the decade of the 1990s a very contentious decade, opposite issues of health, education and welfare spending in Canada, and I don't really see a way around that.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): It seems to me that while both presentations recognized there are some signs of recovery and that even in a technical, economic sense it's certainly difficult to say that a recovery is not taking place—one wouldn't want to make that point—I found both presentations very bleak in terms of what kind of perspective we could look for over the next five years. I want to try to bring that out a little bit more fully if I could, by getting Mr. McCracken first, and Dr. Frank second, to give me a sense of the unemployment levels you expect to have, not in 1993 or 1994, but in the 1995-1997 period, given the fairly limited growth levels which are going to be achieved according to your perspectives.

• 1625

Mr. McCracken: Let me start. The kind of unemployment rate we're anticipating in 1994-95 would still be very close to 10%, maybe 9.5% or 9%. The uncertainty is the degree to which the labour force comes back strongly.

We recently did a little piece that suggested, even if we were to go to the levels of the participation rates in 1990—in other words, if we didn't have the fall-off that occurred in 1991-92 but had kept them constant—we would currently be talking about an unemployment rate of about 13.5%. We have sort of two percentage points of unemployment—

Mr. Langdon: That's basically hidden.

Mr. McCracken: —sitting back there, that may come back. There is also, of course, a continuation in most age-sex groups, particularly females aged 25 to 54, of a continued upward trend in participation rates. That is with an

[*Traduction*]

augmentations d'impôts. Du point de vue économique, que vous augmentiez les impôts afin de combler ces déficits ou que vous réduisiez les dépenses, l'effet sur l'économie n'en demeure pas moins contradictoire. Les incidences ou les victimes sont tout à fait différentes.

Nous sommes témoins de ce qui a été qualifié poliment de transfert des problèmes du gouvernement fédéral aux provinces, à cause des restrictions budgétaires des dernières années. Les résultats depuis 1991 des déficits fédéral et provinciaux montrent assez clairement ce qui s'est passé. En ce qui concerne nos suppositions pour les cinq prochaines années, et il ne s'agit que de pures conjectures, nous pensons que les provinces reporteront le problème sur les municipalités.

Nous avons déjà vu le phénomène dans le cas du financement des hôpitaux ici en Ontario. Nous voyons la même chose en Colombie-Britannique et je pense que cela se produira à de nombreuses reprises au cours des cinq ou six prochaines années lorsque les problèmes seront transmis au niveau local.

Comment la population réagira-t-elle? Est-elle disposée à verser plus d'impôts afin de maintenir les niveaux actuels de dépenses ou va-t-elle accepter un niveau de services moindre? Je pense que les années quatre-vingt-dix seront très litigieuses; les dépenses dans le domaine de la santé, de l'éducation et du bien-être social au Canada vont susciter une grande polémique et je ne vois pas comment il pourra en être autrement.

M. Langdon (Essex—Windsor): J'ai l'impression que dans vos deux exposés, vous admettez qu'il y a des signes de reprise et que même si au sens technique, au sens économique, il est difficile de nier cette reprise—on ne voudrait pas tenter de le faire—j'ai trouvé que tous deux, vous étiez très pessimistes quant aux perspectives des cinq prochaines années. J'aimerais m'arrêter un peu plus longuement sur cet aspect en demandant d'abord à M. McCracken et ensuite à M. Frank de me donner une idée des niveaux de chômage qu'ils envisagent non pas en 1993 ou 1994, mais pour la période 1995 à 1997, à la lumière des niveaux de croissance assez limités que nous allons atteindre d'après vos prédictions.

M. McCracken: Permettez-moi de commencer. Nous prévoyons des taux de chômage en 1994-1995 de tout près de 10 p. 100, peut-être 9,5 p. 100 ou 9 p. 100. L'incertitude porte sur le niveau de participation de la main-d'oeuvre.

Nous avons fait une petite étude qui nous porte à croire que même si nous atteignons les taux de participation dans le marché du travail de 1990—en d'autres termes, si nous n'avions pas connu la période de chute de 1991-1992, mais avions continué sur notre poussée constante—le taux de chômage serait d'environ 13,5 p. 100. C'est comme s'il avait deux points de pourcentage du chômage...

M. Langdon: Qui sont essentiellement cachés.

M. McCracken: ...qui restent derrière et qui pourraient revenir. Il y aussi, évidemment, le maintien dans la plupart des groupes âge-sexe, surtout les femmes âgées de 25 à 54 ans, d'une augmentation des taux de participation dans le

[*Text*]

underlying assumption of gross immigration moving up to 250,000 as per the current policy, and with some out-migration, leaving us with roughly 200,000 net per year coming in, which adds to the source population growth.

It is not at all a happy picture. Indeed, that kind of level continues in our forecast from now to the year 2000. That is one of many scenarios, but that is the kind of view that would underlie the forecast I gave you today.

Mr. Langdon: Okay. Dr. Frank?

Dr. Frank: In terms of the numbers, if you just want to jot them down here, in 1992 we had 11.3%, this year we are forecasting 11.3% in an annual average. It improves, as I said, through the year. In 1994 it would be 10.5%. In 1995, 10.2%; in 1996, 9.8%; and in 1997, 9.3%. As you said, that is a pretty bleak picture in terms of the overall unemployment rates.

I was just looking here to see where this kind of even limited employment growth occurs. For example, we have a decline in employment in 1993 in public administration and defence because we believe governments will clamp down for the reasons we have talked about—only a 4,000 gain in 1994.

So when I said that we don't think public administration and government employment are going to be a source of employment growth, that's the logic of it. That's where we get that logic.

When we look at manufacturing, manufacturing does get some good growth rates of 2.5% to 4%, as we move out over this period into 1997—3%.

Mr. Langdon: Is that growth and output?

Dr. Frank: It is growth in employment in manufacturing.

Mr. Langdon: Yes.

Dr. Frank: I would have to check the numbers. The point here is that even with that growth in employment, it's so slow that it will take us roughly until the year 2000 until we get back toward the 2.1 million we were at before we went into this recession. We lost about 380 or 390, a huge drop in employment, and this structural change is going to continue to hit us.

Agriculture is not doing anything. In the other primary sectors there's a very modest growth; in mining, forest products and so on.

You have to look at the commercial services sector to find the kind of growth we're talking about. What are those? They are finance, insurance, real estate, hospitality, tourism, the sciences, the technologies and software. It is all of those types of employment that are typically associated with what has sort of become known as the newer economy, but it is commercial services.

We see very limited growth in non-commercial services. Again it is because of the problem with government finances.

[*Translation*]

marché du travail. Ces chiffres sont fondés sur l'hypothèse que le nombre d'immigrants passera à 250 000 tel que prévu dans la politique actuelle et, compte tenu des départs, nous avons un chiffre net d'environ 200 000 personnes par année qui arrivent et viennent gonfler la population source.

Ce n'est pas du tout un aperçu réjouissant. En fait, ces niveaux se maintiennent dans nos prévisions jusqu'en l'an 2000. Il s'agit d'un scénario parmi bien d'autres, mais voilà le genre d'hypothèses sur lesquelles nous avons fondé les prévisions que je vous ai données aujourd'hui.

M. Langdon: Très bien. Monsieur Frank?

M. Frank: Quant aux chiffres, si vous voulez simplement les noter, en 1992, nous avions 11,3 p. 100, cette année, nous prévoyons une moyenne de 11,3 p. 100 annualisés. Comme je l'ai dit, il y a amélioration au cours de l'année. En 1994, ce sera 10,5 p. 100. En 1995, 10,2 p. 100; en 1996, 9,8 p. 100; et en 1997, nous aurons 9,3 p. 100. Comme vous l'avez dit, c'est un aperçu peu réjouissant de l'ensemble des taux de chômage.

Je regardais pour voir où cette croissance même limitée de l'emploi se produira. Par exemple, il y a une réduction du nombre d'emplois dans le secteur de l'administration publique et de la défense en 1993 puisque nous pensons que les gouvernements réduiront encore pour les raisons dont nous avons parlé—le gain en 1994 ne sera que de 4 000.

Lorsque j'ai dit que nous ne pensons pas que les secteurs de l'administration publique et les gouvernements constitueront une source de croissance de l'emploi, voilà pourquoi. Voilà sur quoi nous nous fondons.

Dans le secteur de la fabrication, les taux de croissance sont dans certains cas assez bons, 2,5 p. 100 à 4 p. 100, et après la période actuelle, en 1997, de 3 p. 100.

M. Langdon: Vous parlez du taux de croissance et de production?

M. Frank: Il s'agit du taux de croissance du nombre d'emplois dans le secteur de la fabrication.

M. Langdon: Oui.

M. Frank: Il me faudrait vérifier les chiffres. Toutefois ce qu'il faut noter, c'est que même avec cette croissance du nombre d'emplois, la reprise sera lente et il nous faudra à peu près jusqu'en l'an 2000 pour atteindre le niveau de 2,1 millions d'avant la crise économique. Nous avons perdu environ 380 ou 390, une chute énorme du nombre d'emplois, et ce changement structurel se maintiendra.

Il ne se passe rien dans le secteur de l'agriculture. Dans les autres secteurs primaires, le taux de croissance est très modeste: mines, produits forestiers, etc.

C'est dans le secteur des services commerciaux que l'on trouve le genre de croissance dont nous parlons. De quoi s'agit-il au juste? Il s'agit des finances, de l'assurance, de l'immobilier, de l'hospitalité, du tourisme, des sciences, des technologies et des logiciels. Ce sont tous ces genres d'emplois que l'on qualifie en général d'emplois d'une nouvelle économie, mais essentiellement il s'agit de services commerciaux.

À notre avis, la croissance est très limitée dans le secteur des services non commerciaux. Encore, le problème vient des finances gouvernementales.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Let me ask you this, if I could. You had some assessment that you presented in your winter 1993 Canadian outlook of Mr. Mazankowski's recent economic statement. You describe it at one point as "mildly restrictive". At another point you indicate that the overall impact of the measures in the fiscal statement will be "slightly contractionary". You describe at another point "the generally restrictive nature of the measures contained in the fiscal statement".

• 1630

If we're looking at these kinds of unemployment figures with this bleak perspective in front of us, it strikes me that surely one would have expected a somewhat more expansionary stance to have been adopted. I want to ask you that in terms not just of the impact in trying to deal with employment down the road but also of the impact in trying to deal with the deficit levels down the road.

In fact, if we're going to improve the deficit position so that in five years we won't be caught up in the same situation as we have at the moment, if we're going to improve the employment picture so that we're not talking about 9% to 10% unemployed in five years, are we not going to have to see a more expansionist economic strategy adopted, at least at the federal level?

Dr. Frank: In the outlook what we did with the mini-budget in the fall was run that through our model and determine what its net effect would be. As we said, it was mildly contractionary.

In terms of coming directly to your question as to why that was done, I think it has to be seen in the context of what was going on in the fall. Remember that the federal government had announced that its deficit, not for this current year but for 1991-92, which had ended eight months previously, was going to be much higher than most people thought. I remember that last year in January we said it would be $4.5 million to $5 million higher than the projected number, and that turned out to be the case. They were doing it in the backdrop of that, having to say to the international marketplace: our deficit is much higher; as we look ahead to 1992-93, it's again going to be higher than we thought; therefore we have to show fiscal restraint. So it has to be seen in the context of the viable choices they felt they could make at the time.

The kind of contraction we're talking about here, 0.1% or 0.2%, is very small. Nevertheless, it was certainly not a stimulative statement, and that's your point.

As you look at what governments are going to be faced with, they are making choices and the people of the country have somehow to live with those choices, because what has happened to us over the past several years is really quite worrisome. We're at $600 billion now. If we add another $50 billion to our national debt this year, 1993-94, it's going to be $650 billion. Then it will be $700 billion. Our interest costs are the largest part of that component. So I'm not suggesting to you that it's easy, because it does really bring you face to face with the serious choices that people like yourselves have to make and the Canadian people have to make. I think that's what happened in the fall.

[*Traduction*]

M. Langdon: Permettez-moi de vous demander ceci. Vous aviez fait des évaluations que vous avez présentées dans votre numéro d'hiver 1993 de Note de conjoncture canadienne où était analysé l'énoncé économique récent de M. Mazankowski. Vous dites, à un moment donné, que «ces mesures restrictives ont été partiellement compensées». Ailleurs, vous faites remarquer que les répercussions d'ensemble des mesures s'avéreront «légèrement récessionnistes». Ailleurs encore, vous faites ressortir «la nature généralement restrictive des mesures contenues dans l'énoncé fiscal».

Étant donné que le chômage qu'on connaît actuellement ne semble pas prêt de se résorber, je me serais attendu à ce que le gouvernement adopte une politique plus expansionniste. J'aimerais savoir quelle aurait été l'incidence d'une telle politique sur le chômage et sur le déficit.

Afin de s'assurer que le déficit diminue d'ici cinq ans et que les taux de chômage n'oscillent plus entre 9 et 10 p. 100, n'aurait-il pas mieux valu que le gouvernement fédéral au moins adopte une politique expansionniste?

M. Frank: Nous nous sommes servis de notre modèle économétrique pour établir quelles seraient les conséquences nettes du mini budget présenté cet automne. Nous avons conclu qu'il aurait un certain effet de contraction.

Quant à savoir pourquoi on a opté pour ce type de politique économique, il faut évidemment replacer les choses dans le contexte du moment. À l'automne, le gouvernement fédéral a annoncé que le déficit pour l'exercice financier 1991-1992, qui s'était terminé huit mois auparavant, allait être beaucoup plus élevé que prévu. En janvier dernier, nous avions prédit que le déficit serait de 4,5 à 5 millions de dollars de plus que prévu, prévision qui a été confirmée. Voilà donc pourquoi le gouvernement a cru bon de rassurer le marché international en adoptant une politique de restriction, sachant que le déficit serait de nouveau plus élevé que prévu en 1992-1993. Le gouvernement a donc opté pour une politique qui lui semblait viable dans les circonstances.

Nous parlons d'un effet de contraction très léger, soit de 0,1 p. 100 ou 0,2 p. 100. Il n'en demeure pas moins, comme vous le faites remarquer, que le gouvernement n'a pas cherché à stimuler l'économie dans son exposé économique.

Les gouvernements doivent faire des choix que la population est bien obligée d'accepter, car ce qui nous est arrivé au cours des dernières années est vraiment assez inquiétant. La dette nationale s'élève maintenant à 600 milliards de dollars. Elle atteindra 650 milliards de dollars en 1993-1994. Elle passera ensuite à 700 milliards de dollars. Le service de la dette représente la plus grande part de cette somme. Il faut bien reconnaître que les choix que doivent faire les élus et les Canadiens ne sont pas faciles. À mon avis, c'est ce qui s'est passé à l'automne.

[*Text*]

Paul, do you want to comment on that?

Mr. Paul Darby (Director, Forecasting and Analysis, Conference Board of Canada): Just one thing I thought we should add in the context of that question—and perhaps Mr. McCracken will have comments along these lines as well—is that even if the mini-budget, if you like, in a discretionary sense was restrictive, at the same time the question remains, what is the underlying fiscal stance? Is that expansionary? Is it contractionary? In the most, I guess, primitive sense it looks expansionary, because they're running a deficit and hence they're putting in more than they're taking out. You have to worry about the interest cost, though, and are they running a deficit or a surplus on the operating account?

Let's not forget that there are so-called automatic stabilizers, such as unemployment insurance and welfare payments and transfers to the provinces presumably, which help to counteract the impact of the recession and which are ongoing as the recession takes place. Clearly, part of the deterioration in the federal fiscal position results from the operation of these automatic stabilizers, which are in themselves, through legislation, stimulative. Then you look at the discretionary elements of a mini-budget which, on top of those automatic stimulus measures, you perhaps try to put the brakes on a bit or pull back.

• 1635

I think there is still a fundamental underlying question as to what the basic fiscal stance is in Canada. I think most people would have suggested, five or six years ago, that the underlying fiscal structure in Canada was probably stimulative. There was an underlying structural deficit. Since that time, however, we have seen the introduction of a lot of new taxes, both at the federal and provincial levels, and we have also seen some severe cuts in discretionary spending.

If I remember correctly, one of the measures of the underlying fiscal stance is if you were to get back to full employment, as Mr. McCracken has discussed, would the government at that point be running a surplus or a deficit? So if you get back to what we would call a full employment level of output, what then is the government position—deficit, surplus, imbalance? If you're in surplus at the full employment level, presumably you're operating as a drag on the economy as you try to get back to that full employment level of output. If you're presumably in deficit at that full employment level of output, then in fact you're kind of stimulating things along; you're helping us to get there.

There should be some research done, and I'm not aware that it has been done very recently, as to what the current underlying fiscal situation is. I would assume that the finance department is hopefully undertaking some of that research. I think, perhaps, there's a role here as well for the standing finance committee, because that's an important question as we look ahead now that the recovery, weak as it might be, is under way. As we look ahead to what should be the appropriate fiscal policy for the 1990s, the next four or five years, I think an important question to ask ourselves is whether we are at a fundamentally restrictive fiscal structure, or do we have, in some sense, a too loose fiscal structure? I

[*Translation*]

Paul, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Paul Darby (directeur, Prévisions et analyses, Conference Board of Canada): Je ne sais pas si M. McCracken sera d'accord avec moi, mais je dirais que même s'il est établi que le mini budget avait un effet de restriction, on peut se demander si c'est un objectif d'expansion ou de contraction que visait le gouvernement. À prime abord, on pourrait croire qu'il s'agissait d'un objectif d'expansion en raison du déficit et du fait que les dépenses du gouvernement sont plus élevées que ses recettes. Il y a évidemment le coût du service de la dette, et c'est ce qui nous amène à nous demander s'il faut parler d'un déficit ou d'un excédent du compte de fonctionnement?

N'oublions pas qu'il existe ce qu'on appelle les stabilisateurs automatiques comme les prestations d'assurance-chômage et de bien-être social ainsi que les paiements de transfert aux provinces qui visent à atténuer les conséquences de la récession. Une part de la détérioration de la position financière du gouvernement fédéral est attribuable à l'effet stimulateur de ces stabilisateurs automatiques qui sont prévus dans la loi. Si l'on ajoute à cela les dépenses discrétionnaires qui sont prévues dans un mini budget, il est peut-être normal qu'on cherche à freiner les élans.

Des doutes demeurent quant à la façon de décrire la politique économique du gouvernement du Canada. Il y a cinq ou six ans, on s'entendait généralement pour dire que le Canada avait adopté une politique de stimulation en raison de l'existence d'un déficit structurel permanent. Depuis lors, tant les gouvernements fédéral que provinciaux ont adopté de nouvelles taxes de toutes sortes et ont grandement réduit leurs dépenses discrétionnaires.

Comme M. McCracken l'a fait remarquer, si nous revenions à une situation de plein emploi, dirait-on que la politique adoptée par le gouvernement entraîne un déficit ou un excédent du compte de fonctionnement. Si nous revenions donc à la situation de plein emploi, parlerions-nous d'un déficit, d'un excédent ou d'un déséquilibre? S'il y a excédent du compte de fonctionnement lorsqu'on a atteint le niveau de plein emploi, on peut supposer qu'on essaie de ralentir l'économie. S'il y a un déficit en période de plein emploi, on peut supposer que le gouvernement adopte une politique de stimulation.

Il faudrait faire des recherches, car je ne pense pas qu'on l'ait fait récemment, pour déterminer quel est l'effet véritable de la politique financière du gouvernement. J'espère que le ministère des Finances mène actuellement ce genre de recherches. Le Comité permanent des finances pourrait aussi jouer un rôle à cet égard, car il s'agit d'une question importante à mesure que s'amorce la reprise économique, aussi modeste soit-elle. Avant que nous ne prenions une décision au sujet de la politique financière que nous devrions poursuivre au cours des quatre ou cinq prochaines années, il est important que nous sachions si notre politique actuelle a un effet de restriction ou si elle a plutôt un effet

[*Texte*]

don't have the answer myself, but suspect it's getting kind of close now.

Mr. Langdon: As you suggested in your own comments, it's quite clear that it has tightened significantly.

Mr. Darby: It has definitely tightened.

Mr. Langdon: One recognizes the constraints that exist on the deficit side. When we're already around 60% of our national income in terms of—

Dr. Frank: It's 65% for the feds, 20% for the provinces, for a total of 85%.

Mr. Langdon: So we're talking about a very, very large national debt. We're talking about debt service costs for the federal government that are extremely large. It's very difficult to make any case, and I wouldn't want to make any case, that we should see a dramatic expansion in the deficit. But there has to be, surely, some more stimulative strategy that can be adopted, involving reallocations, involving tax reductions, involving the use of different taxation mechanisms, which would have the effect of giving us a picture in three to five years that is going to look better than this.

Most Canadians, I think, if I think of my own constituency and other places across this country that I have dealt with, have a sense that they have gone through an extremely difficult period. There seems to be, perhaps, a little bit of a sign of some hope. For people then to be told that this hope has a severe sort of lid on it... At best we're looking at getting the unemployment rate down in a couple of years to 10%-plus. At the worst, of course, we could be facing a situation where the unemployment rates look much worse than that, because of people coming back into the labour force, the kind of suppressed unemployment that has been there suddenly emerging.

• 1640

I would throw it at Mr. McCracken first, Mr. Frank second. Are there some strategic actions that could be taken that would have the effect of reallocating expenditures and changing our approach to taxation in such a way as to get much more stimulus out of some of what is now taking place at the federal government budgetary level?

Mr. McCracken: Yes, there are a number of things that could be done, none of which will be done for a few months.

We are looking in the wrong place. We keep focusing on some measure of the fiscal posture of expenditures and tax of the federal government, or for that matter the provincial governments. If we look at the published measures Mr. Darby referred to, the federal government has been moving to increase restraint every year since 1985. This is evident not only in the Department of Finance numbers that are published each year for the change in the cyclically adjusted primary balance, it was confirmed also by what the OECD publishes each quarter on our fiscal stance. We know what has been happening with the screws being tightened on a regular basis.

[*Traduction*]

d'expansion? Je n'ai pas vraiment de réponse à cette question, mais je soupçonne qu'elle a plutôt un effet de restriction.

M. Langdon: Comme vous l'avez vous-même fait remarquer, il est évident que la politique économique s'est beaucoup resserrée.

M. Darby: En effet.

M. Langdon: Nous comprenons les contraintes qu'impose le déficit. Quand on sait que 60 p. 100 de notre revenu national...

M. Frank: Il s'agit de 65 p. 100 pour le gouvernement fédéral et de 20 p. 100 pour les provinces, ce qui représente 85 p. 100 au total.

M. Langdon: Il s'agit donc d'une dette nationale énorme. Le service de la dette constitue une dépense extrêmement lourde pour le gouvernement fédéral. Le moment n'est certes pas venu de proposer qu'on augmente de beaucoup le déficit, et ce n'est pas ce que je vais faire. On pourrait sûrement cependant adopter une stratégie visant à stimuler l'économie en réaffectant les crédits, en réduisant les impôts ou en ayant recours à d'autres types de mécanismes d'imposition dans le but de faire en sorte que la situation s'améliore d'ici trois à cinq ans.

La plupart des Canadiens, dont mes électeurs, ont l'impression d'avoir traversé une période extrêmement difficile. Une lueur d'espoir semble poindre à l'horizon. Or, on semble mettre en garde les gens contre trop d'optimisme... Au mieux, on espère que le taux de chômage ne sera pas plus de 10 p. 100 dans quelques années. Au pire, évidemment, le taux de chômage pourrait être beaucoup plus élevé parce que les sans-emplois qui avaient perdu espoir chercheront peut-être à réintégrer le marché du travail.

Je voudrais tout d'abord poser une question à M. McCracken et ensuite à M. Frank. Y aurait-il moyen de réaffecter les dépenses et de modifier la fiscalité de façon à renforcer l'effet d'entraînement du budget fédéral.

M. McCracken: Un certain nombre de mesures pourraient effectivement être prises, mais il ne faut pas s'attendre à ce qu'elles le soient au cours des mois à venir.

Nous nous trompons de cible. Nous avons tendance à nous focaliser exclusivement sur l'aspect fiscal des dépenses, tant fédérales que provinciales. Or, d'après les documents évoqués par M. Darby, c'est depuis 1985 que le gouvernement fédéral s'efforce de renforcer l'austérité. Ceci est confirmé non seulement par les chiffres publiés chaque année par le ministère des Finances en ce qui concerne l'évolution du bilan principal ajusté sur une base cyclique, mais également par les résultats trimestriels publiés par l'OCDE relativement à notre fiscalité. Il est donc tout à fait évident que les mesures d'austérité ne font que s'aggraver.

[*Text*]

But we should also look at the stance of monetary policy. We have in Canada today, and have had for a number of years, very high real interest rates; high real interest rates in the short-term markets, high real interest rates in the long-term markets, extremely high interest rates in the consumer markets, for credit cards, mortgages, etc. With that kind of double-whammy of restraint, if you will, on both sides, there should be no surprise about how we are performing as an economy. If you pull back on the reins and the horse stops, why are you surprised the horse stops? It was deliberate. It was intended because they were worried about that horse going too quick; i.e., inflation going too rapidly. It got up to 4%, 4.5%, 5%. There was a worry that it might even go to, who knows, 5.2%.

So we have been going on the wrong story, and we are still pulling on those reins. We still have restrictive monetary policy today, any way you want to measure it. We still have restrictive fiscal policy today. All we have done is we have made sure we blackmail the provincial and local governments into participating by creating an additional fiscal burden on their side and then pointing to them and saying, look at your problem—having just cut EPF, capped CAP, and so on. So it is not surprising what the situation is and why we are where we are at.

Are we going to let up on the reins? I don't think so.

Mr. Langdon: Do you think we should?

Mr. McCracken: I think we should. It is not clear what the great benefit is in stopping the horse. We have been told, as you know, when inflation gets low miracles will occur. We are waiting for them.

But it does suggest if you are going to get anywhere, it is going to be because the private sector in the economy, which is still where the majority of the decisions are being made on investment, on consumers, on inventories, both domestic and foreign investors, is going to have to feel it has confidence to go ahead and spend anyway, in spite of the interest rates, in spite of the kind of fiscal picture it sees. It will be interesting to see how you can consent to do that.

We have not spooked the consumers in this recession to the same degree as they became spooked in 1982, when the savings rate went from 10% or 11% up to 18%. The flip side of that is we don't have that excess savings that had been stacked up in the personal sector and that we could call on to underwrite the recovery that occurred in 1983-84-85, when the consumers had got their confidence back and were able to spend again. Savings rates have moved up only marginally at this point.

• 1645

So I'm somewhat pessimistic about the capacity to trigger that demand. When you ask businessmen why they're not investing more they say, well, I'm sitting here with excess capacity, I'm being told by the group who claim to be the best forecasters in the country, the Department of Finance, the outlook for 1993 is 2.5%; why should I be excited to go out and start investing? They hear our talk of continued high unemployment and growth essentially at potential, at best,

[*Translation*]

Mais il faut également tenir compte de la politique monétaire. Or, les taux d'intérêt réels ont été et restent toujours très élevés au Canada; ils le sont aussi bien sur les marchés à court qu'à long terme et ils sont extrêmement élevés pour le crédit à la consommation, à savoir sur les cartes de crédit, les prêts hypothécaires, etc. Dans ces conditions, la conjoncture économique ne devrait pas nous étonner. Si on essaie de freiner un cheval, pourquoi s'étonner qu'il s'arrête effectivement. Tout cela a été fait de propos délibéré. Les autorités ont pris ces mesures pour enrayer l'inflation qui était passée de 4 à 4,5 puis à 5 p. 100 et qui risquait de passer à 5,2 p. 100.

Nous continuons à appliquer ces mêmes mesures restrictives actuellement, en ce qui concerne la politique monétaire en particulier. Notre fiscalité continue également à être restrictive. En outre, on a obligé les autorités provinciales et locales de s'embarquer sur la même galère en leur imposant des charges fiscales supplémentaires, et ce après avoir réduit le financement des programmes établis et plafonné les prestations du Régime d'assurance publique du Canada. Donc la situation actuelle ne devrait surprendre personne.

Or, à mon avis, il ne faut pas s'attendre à un relâchement de l'austérité.

M. Langdon: À votre avis on devrait le faire?

M. McCracken: Je trouve que oui. Les résultats de l'austérité sont loin d'être probants et nous attendons toujours les miracles qui devaient suivre la baisse de l'inflation.

Dans ces conditions, si les choses changent, c'est parce que le secteur privé, dont dépend après tout l'essentiel des décisions relatives aux investissements, nationaux et internationaux, reprendra peut-être confiance et commencera à nouveau à dépenser, et ce malgré les taux d'intérêt et malgré les mesures fiscales.

Lors de l'actuelle récession, les consommateurs n'ont pas été pris de panique comme ils l'ont été en 1982 lorsque l'épargne est passée de 10 ou 11 p. 100 à 18 p. 100. Mais bien entendu, nous ne disposons pas de l'épargne ainsi accumulée qui nous aurait peut-être permis de relancer l'économie ainsi que cela s'est fait en 1983-1984-1985 grâce à une reprise de la consommation. Cette fois-ci, les taux d'épargne n'ont augmenté que très légèrement.

Je pense donc qu'il sera difficile de relancer la demande. Les hommes d'affaires auxquels on demande pourquoi ils n'investissent pas davantage vous répondent que c'est parce qu'ils ont un excédent de capacité et que de toute façon, selon les prévisions du ministère des Finances, la croissance pour 1993 ne devrait guère dépasser 2,5 p. 100 et dans ces conditions, ils ne voient pas très bien pourquoi ils devraient investir. D'après ces mêmes prévisions, le taux de chômage

[*Texte*]

over the next five years. Why would you run out and build a new shopping centre or a new building, a new factory, in that kind of an environment? You would say, well, I think I'll just wait for a while. And the act of waiting creates problems, because people aren't waiting to come into the labour market. We still have that growth of a couple of percentage points a year in the labour force.

So that's the dilemma. It's clear we need to change policy. We know where to do it in the sense of what gives you the biggest bang for your buck on the expenditure side or tax-cut side. We know the consumer is weak. We know without some sense of a much more vigorous economic growth picture business isn't going to rush in to invest unless somewhere they discover oil or diamonds they can exploit. Noting that there have been both oil and discoveries, we can keep our fingers crossed. But that's pretty hopeful stuff—no pun intended—on which to build a recovery.

So I'm hopeful we will find another way, but I don't see it in what we're currently doing. As I say, the screws continue to stay tight and continue to be tightened by policy.

Dr. Frank: A couple of comments. As I said earlier, we're not here to tell you people what we think should be done. A lot of this is an issue of values, and that's what policy-making is about. But in that context, let me just illustrate the kind of choices that lie before you.

Within the envelope of spending any government has, there are choices to be made. At present, for example, without prejudging it as good, bad, or indifferent, because I don't know, we have before us a proposal to spend $4 billion-plus on helicopters. Analytically, the impact on the Canadian economy from $4 billion on helicopters will be different from the impact from $4 billion on infrastructure, for example.

Mr. Langdon: Different in what sense?

Dr. Frank: The reason is that the import component within the $4 billion for helicopters is going to be, I suspect—you could find this out, but I suspect—very large. So economists would say there are large leakages associated with that spending. If, for example, you were to build $4 billion on schools and highways and hospitals or education, you would have less leakage associated with that same $4 billion than you would with helicopters. This is an empirical issue.

Mr. Langdon: And therefore a more positive impact on growth and jobs.

Dr. Frank: And therefore a more positive stimulus for the Canadian economy.

Within your framework you're always looking, I would think, for those things that would have a larger, as it were, bang for the buck on the domestic front. Of course if the priority is for helicopters, then that is a priority that has to be carried. But it's that kind of thinking.

On another point here, when you look at the provincial level, among the largest components of spending is health care. We have by all standards, I think, a wonderful system in this country, and most Canadians want to preserve it. But that doesn't mean there can't be some changes within how we do things in our health care system.

[*Traduction*]

devrait rester élevé et la croissance ne sera pas extraordinaire au cours des cinq années à venir. Dans ces conditions, les décisions d'investir sont remises à plus tard, ce qui bien entendu crée des problèmes, vu que la main-d'oeuvre active actuelle augmente de 2 p. 100 par an.

Il est donc tout à fait évident qu'il nous faut changer notre fusil d'épaule. Les résultats auxquels on peut s'attendre grâce à une réduction de la fiscalité ou une relance des dépenses sont bien connus. On ne peut pas s'attendre à trop du côté de la consommation. Faute de meilleures perspectives de croissance, on ne peut pas non plus s'attendre à une forte augmentation des investissements dans le secteur privé, à moins qu'on ne découvre un nouveau gisement de pétrole. On peut toujours espérer, mais ce n'est pas à mon avis une base suffisamment solide pour assurer la relance.

On devrait donc trouver autre chose, mais malheureusement, les autorités continuent à appliquer les vieilles recettes et à resserrer les vis.

M. Frank: Je voudrais tout d'abord vous faire remarquer que notre objet n'est pas de vous dire ce qu'on doit faire. Le problème est en grande partie une question de principes, car c'est les principes qui sous-tendent les grandes orientations. Voyons cependant quels sont les choix.

Le gouvernement est toujours obligé de faire des choix en matière de dépenses. Ainsi, sans vouloir porter un jugement de valeur, il est question de consacrer plus de 4 milliards de dollars à l'achat d'hélicoptères. Or, 4 milliards de dollars dépensés pour des hélicoptères auront nécessairement des effets différents que si ces mêmes 4 milliards de dollars étaient consacrés à l'infrastructure.

M. Langdon: Quelle est la différence au juste?

M. Frank: La différence c'est que sur les 4 milliards de dollars dépensés pour les hélicoptères, une part importante sera affectée aux importations, ce qui au plan économique est une pure perte. Si on dépensait 4 milliards de dollars pour la construction d'écoles, d'autoroutes ou d'hôpitaux ou pour l'enseignement, il y aurait moins de pertes que si ces mêmes 4 milliards sont dépensés pour l'achat d'hélicoptères.

M. Langdon: L'effet serait donc plus positif au plan de la croissance et de l'emploi.

M. Frank: L'effet d'entraînement pour l'économie nationale serait également plus grand.

Il s'agit de trouver les solutions les plus rentables au plan national. Bien entendu, on pourrait nous dire que les hélicoptères représentent une priorité politique, ce qui est une toute autre question.

Au niveau provincial, les dépenses de santé sont de loin le poste le plus élevé. Notre régime de santé est excellent et les Canadiens tiennent à ce qu'il soit maintenu. Mais cela ne veut pas dire que certaines choses ne pourraient pas être améliorées.

[*Text*]

What I could assure you, having been on a hospital board for a while, is if we had been given 20% more a year, we'd have spent it. If we could have built another 1,000 beds a year, we'd have built them; and an empty bed is a filled bed, in health care. Supply creates its own demand. It's just a reality that all Canada will have to come to understand and somehow accept. But if you push the logic of it and you ask, well, where are the big increases coming, and can we find better ways of doing it so we can keep those costs from rising. . .I think that's what this decade is going to be about.

• 1650

There's health care as an example, and I would say also within the existing framework of spending another one that you'd say, well, what are the leakages associated with that spending program? Are they large? Are they small? If we were to reallocate and spend somewhere else, would we in fact be better off? Those are empirical questions.

Mr. McCracken: Just on that last point, though, let's understand that if you in fact cut health care successfully, as wonderful as that might be for the hospitals' budgets or for the federal and provincial governments, if it's used to reduce the deficit it is simply another form of restraint. You have not accomplished your mission that we were talking about earlier of trying to improve the unemployment, because a lot of people are in fact employed in health care.

If your mental model of how this all works is correct, it's obvious we just simply close down all of the health care beds and everyone will be healthy. That's what I heard. That was the suggestion from other pundits who've said, "Shoot the doctors and that will take care of all of these problems". I think it's a bit more sophisticated than that. It is certainly an area, though, that's a matter of concern because of the budget pressures that are on EPF, the budget pressures on the provinces and hospital sector.

But I wouldn't again start out saying that to solve our problems on the employment side we're going to go out and start slashing hospital budgets and cutting back there. That might be something you'd want to do from a benefit-cost viewpoint, or from a viewpoint of trying to free up dollars to use more effectively somewhere else, although the leakages, I suspect, are relatively low in health care compared to helicopters or some of the other examples that have been given. I don't want to get into the helicopter issue because there are some other things that matter on that, that we shouldn't. . .that are non-economic.

Mr. Langdon: I have some more questions, but let me—

The Chairman: I think we had better move on.

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): I will direct my question to Mr. Frank. In the middle of page 3 of your brief you talk about how many factors can affect a currency, ranging from perceptions of foreigners and Canadians regarding political and economic policy issues, and you step through some of those, the size of the federal and provincial debts, of course current account balance, associated financial flows, monetary and structural economic policy changes.

[*Translation*]

Je fais moi-même partie du conseil d'administration d'un hôpital, je sais fort bien que si on avait augmenté notre budget de 20 p. 100, nous aurions tout dépensé. Si nous avions eu de quoi ouvrir 1 000 nouveaux lits d'hôpital par an, nous n'aurions pas hésité à le faire. Or, dans le domaine de la santé, c'est l'offre qui entraîne la demande. Mais je pense qu'il faudra malgré tout au cours de l'actuelle décennie trouver le moyen de réduire certaines dépenses ou à tout le moins d'empêcher leur accélération.

Il faudrait donc déterminer quelles sont les pertes enregistrées dans le domaine de la santé, si elles sont importantes ou non, et si ce serait peut-être une bonne idée de réaffecter une certaine partie des crédits de santé à d'autres buts.

M. McCracken: Même si on réussit à réduire les dépenses de santé et à redresser ainsi les budgets des hôpitaux ainsi que les budgets fédéral et provinciaux, on aurait peut-être réussi à réduire le déficit dans une certaine mesure, mais cela n'améliorerait guère les chiffres de l'emploi, car la santé exige beaucoup de main-d'oeuvre.

Certains prétendent qu'il suffit de fermer les hôpitaux pour que tout le monde soit en bonne santé. D'autres affirment qu'il faut commencer par se débarrasser des médecins. Mais les choses ne sont pas aussi simples. Toujours est-il que les dépenses de santé constituent sans aucun doute un problème en raison des difficultés budgétaires des provinces et du secteur hospitalier.

Mais ce n'est pas en sabrant dans les budgets des hôpitaux qu'on parviendra à résoudre le problème du chômage. Ce serait peut-être plus rentable ou encore on pourrait décider d'utiliser les économies ainsi réalisées ailleurs, bien que j'imagine qu'il y a moins de pertes dans le domaine de la santé que lorsqu'on achète des hélicoptères par exemple. Mais je ne voudrais pas aborder cette question car elle touche à des considérations qui ne sont pas purement économiques.

M. Langdon: J'ai encore d'autres questions mais. . .

Le président: Il va falloir donner la parole à quelqu'un d'autre.

M. Thompson (Carleton-Charlotte): Je voudrais poser une question à M. Frank. À la page 3 de votre mémoire, vous énumérez différents facteurs susceptibles d'influencer la tenue de notre devise, y compris l'idée que les Canadiens et les étrangers se font de notre situation politique et économique, l'importance du déficit fédéral et provincial, la balance des comptes courants, ainsi que les changements d'orientation en ce qui concerne la politique monétaire ou les structures économiques.

[*Texte*]

In the next paragraph you go onto the international community and talk about its awareness of uncertainty surrounding Canada's political future. You talk about the heightened awareness of the political uncertainty that arises as we move towards the next federal election. Exactly what are you telling us? Are you actually suggesting, for example, that there is uncertainty out there simply because of no clear indication that any one party will have a majority in the next Parliament of Canada? Or are you concerned that some of the fiscal and economic policies that we have as a Conservative government might disappear in the next Parliament of Canada?

Dr. Frank: All of the above. It's, I guess, the lessons you have from the last three or four years when we've been debating our constitutional future. We talk about the breakup of our country, how much this will cost us, all of the pain and antagonism of that. If you are a foreigner and you happen to hold Canadian government debt, ask yourself whether you would feel good about that or not. That's the uncertainty. We've raised that level of awareness, at least in our view, considerably over the last three or four years, on the political side of unity and so on.

The second point has to do with fiscal and other policies that might come from another government. I think the record has been pretty clear on this government's success at bringing down the deficit and controlling the fiscal situation. Whether you like it or not is irrelevant. I think you look at it from the point of view of a foreigner again, saying: If in the next Parliament of Canada you have four or five parties with power sprinkled across or among them, how are they going to handle the issues of government spending and transfers to provinces? What position are they going to take on all sorts of policy issues? Is there going to be a lot of change there? We have become used to certain policy stances. Is there going to be change? All of that raises question marks in people's minds. The fear, I guess, is that it's not going to work to our advantage.

• 1655

Mr. Thompson: To pick up on that—I'm going to use the word "discipline". I guess part of what you're saying is that the discipline to tackle the tough issues—obviously, most of us at this table know what they are—may not be there unless a particular party has a clear majority and a mandate to do that. Is that what you're telling me?

Dr. Frank: I don't know whether it would be a particular party—Conservatives, Liberals or NDP, or who it would be—or whether there would be a majority or a minority government. There's still that uncertainty there. I think if you looked at the record of this government, in terms of the kinds of initiatives it has made, some people would applaud those initiatives. There have been very good moves made in certain fronts over the years, but we still have a fairly serious problem, in terms of the next few years, regarding our fiscal situation. Would another government do a better job? I don't know. I can't answer that. That is pure speculation. Whether another government would be better at seeking or finding ways to get control of the situation, I don't know.

Mr. Thompson: Thank you, Mr. Frank. I'll continue and throw this one over to Mr. McCracken. We will see what kind of response we can get from Mr. McCracken.

[*Traduction*]

Ensuite vous expliquez que l'incertitude en ce qui concerne l'avenir politique du Canada crée également des problèmes au plan international. Et cette incertitude est bien entendu renforcée à l'approche des prochaines élections fédérales. Voulez-vous dire que cette incertitude est due en partie au fait que le prochain gouvernement risque de ne pas être un gouvernement majoritaire ou bien au fait que les politiques fiscales et économiques instaurées par les Conservateurs risquent d'être abandonnées par le gouvernement issu des prochaines élections?

M. Frank: Tous ces facteurs entrent en ligne de compte. Lorsqu'on passe trois ou quatre ans à discuter de notre avenir constitutionnel et de l'éclatement éventuel du pays avec tout ce que cela sous-entend, les investisseurs étrangers vont bien entendu se poser des questions quant à l'opportunité de continuer à investir chez nous. Or, depuis trois ou quatre ans, nos problèmes constitutionnels ont été largement diffusés dans le monde.

Il y a également la question de l'attitude fiscale et économique du gouvernement issu des prochaines élections. Ce qui est certain, c'est que l'actuel gouvernement a sans aucun doute réussi à réduire le déficit. Que vous soyez pour ou contre n'a rien à voir à la question. Ce qui compte c'est que les investisseurs étrangers sont fondés à se demander qu'est-ce qui arriverait au plan de dépenses de l'État en cas de la venue au pouvoir d'un gouvernement minoritaire. Quelle position vont-ils adopter sur diverses questions d'ordre politique? Faut-il prévoit des changements importants? Nous nous sommes accoutumés à certaines lignes directrices. Doit-on prévoir un changement? Les gens s'interrogent sur tous ces aspects. Je suppose qu'ils craignent d'être perdants.

M. Thompson: J'enchaîne là-dessus avec la notion de discipline. Vous semblez dire entre autres que l'on risque de manquer de la discipline voulue pour affronter les questions difficiles—des questions que la plupart d'entre nous ici connaissons bien, évidemment—à moins qu'un parti soit nettement majoritaire et soit mandaté pour le faire. Est-ce bien là ce que vous me dites?

M. Frank: Je ne sais si ce serait le parti conservateur, le parti libéral ou le parti néo-démocrate, ni même si le gouvernement serait majoritaire ou minoritaire. L'incertitude persiste. Pour ce qui est des réalisations du gouvernement actuel, je crois que certaines personnes se réjouissent de ses initiatives. Il y en a eu d'excellentes dans certains domaines mais la situation budgétaire continue de poser un problème assez grave pour les quelques prochaines années. Je ne pourrais pas dire si un autre gouvernement ferait un meilleur travail. Je ne sais pas si un autre gouvernement sera mieux en mesure de trouver des solutions.

M. Thompson: Je vous remercie, monsieur Frank. Je poursuis en adressant la prochaine question à M. McCracken. Je suis impatient de connaître sa réponse.

[*Text*]

On that same page, you step through the relationship of interest rates between the United States and Canada—I should say the spread of interest rates between the United States and Canada. You talk about the money needed to finance existing government debt and so on. I'm going to frame this question in relation to what Mr. McCracken said earlier. He talked about the Government of Canada continuing to tighten down the screws in relation to fiscal and monetary policy, I guess suggesting that there's not an air of confidence out there based on those positions that we have taken as a government. There is a suggestion that indeed consumer confidence is missing. It is not out there. Business confidence is missing as well. He said that is evidenced obviously by a lack of investment on both sides, if you wish.

If we do not continue to tighten the screws, what's the alternative? I'm not sure that you've offered us a solution. I think that you were quite forceful in demonstrating your dislike of present policy, but you were not really offering an alternative. I'm wondering whether you could maybe articulate a little more about what you would like to see happen and how it could change that air of non-confidence.

Mr. McCracken: Certainly. I thought I had been quite restrained. I think it comes down to the objective, particularly with monetary policy. We know that for every 100 basis points that you reduce interest rates, at the federal level, this will free up some $2 billion-plus immediately. That number, of course, as we continue to raise the debt levels, both federally and provincially, will grow. That is per year, going out over the longer-term period.

We know at the moment, if you set aside the interest payment component, even with the rather sorry state of the economy, in terms of its level of output and high unemployment... We're running what's called a primary balance, a surplus, i.e., interest payments exceed the deficit. So it should be fairly obvious that the interest burden is something worth focusing on. That component of expenditure has been growing more rapidly than almost anything else, if not everything else.

My suggestion is that we would lower interest rates. You want them lower in real terms and you want them lower in nominal terms.

Mr. Thompson: I would like to interject at this point. It is fine to say that, but again I go back. I guess I'd buy into the position that if we do have a high level of debt, which all of us recognize—whether it is your fault or mine, we do have a high level of debt—then that is something the government has to tackle and grapple with. But does that not narrow your range of options in attracting capital, money to finance that debt?

• 1700

Mr. McCracken: No.

Mr. Thompson: If you are suggesting a lowering of interest rates, I suggest that you take a look at where Canada's interest rates are today in relation to the industrialized world. I suggest that there are only two countries where they are lower. Historically, is that any different from what it ever was?

[*Translation*]

Sur la même page, vous abordez le rapport entre les taux d'intérêt du Canada et des États-Unis—ou, plus précisément, l'écart entre ces taux. Vous y discutez des coûts du financement de la dette publique actuelle et ainsi de suite. Ma question correspond à ce que M. McCracken disait plus tôt. Il constatait que le resserrement de la politique budgétaire du gouvernement du Canada se poursuivait et il laissait entendre, il me semble, que les positions du gouvernement n'inspiraient pas confiance. Il constatait le manque de confiance des consommateurs et aussi du milieu des affaires. La preuve, disait-il, c'est l'insuffisance des investissements des uns et des autres.

Si nous ne continuons pas à serrer la vis, quelle autre solution s'offre à nous? Il ne me semble pas que vous en ayez proposé une. Vous nous avez dit très clairement que la politique actuelle ne vous plaisait pas, mais vous n'avez pas vraiment proposé de solution de rechange. Pourriez-vous nous décrire davantage le genre d'évolution que vous jugez souhaitable et nous expliquer comment cela pourrait dissiper le manque de confiance.

M. McCracken: Certainement. Je croyais avoir fait preuve de modération. Il s'agit essentiellement d'une question d'objectifs, notamment en matière de politique monétaire. Comme nous le savons, toute baisse de 100 points de base du taux d'intérêt libère immédiatement environ 2 milliards de dollars à l'échelle fédérale. Le montant augmente, évidemment, proportionnellement aux niveaux d'endettement, tant au fédéral qu'au provincial. Il s'agit d'un montant annuel, dans une perspective à long terme.

À l'heure actuelle, à un moment où l'économie est en difficulté, où la production est faible et le chômage élevé, nous constatons que les paiements d'intérêt dépassent le déficit. Il est donc assez clair que le fardeau de l'intérêt mérite notre attention. La croissance de cet élément de dépense a été plus rapide que celle de pratiquement tous les autres.

Je propose que l'on réduise les taux d'intérêt. Il faut réduire aussi bien le taux d'intérêt réel que le taux d'intérêt nominal.

M. Thompson: J'aimerais intervenir ici. C'est bien beau de dire ça, mais pour revenir à l'aspect fondamental, je suis bien d'accord pour dire que notre taux d'endettement est élevé. Nous le reconnaissons tous. Quelle qu'en soit la cause, il s'agit d'un problème que le gouvernement doit résoudre. Or, votre proposition n'a-t-elle pas pour effet de limiter les possibilités d'attirer les capitaux nécessaires au financement de la dette?

M. McCracken: Non.

M. Thompson: Puisque vous proposez une baisse des taux d'intérêt, je vous invite à examiner le rapport entre les taux d'intérêt du Canada et ceux des pays industrialisés. Ils sont plus bas dans deux pays seulement, d'après moi. N'est-ce pas la tendance historique?

[*Texte*]

There is a downside to lowering your interest rate,—

Mr. McCracken: Yes.

Mr. Thompson: —and how low is low and how low is low enough? That of course has to be coupled with inflationary pressures.

So I guess the question I am asking you is what options we have.

Mr. McCracken: Let me try to answer that. I will try to be brief.

Yes, you have the option to lower interest rates. Surely, if you can pursue a policy of raising them, then you should be able to pursue a policy of lowering them. They have been coming down. They came down through late August and the beginning of September of last year, to levels that, while still high in real terms, were nevertheless noticeably lower.

Yes, other countries have higher interest rates than we have. Other countries have similar inflation phobias, as we know in Germany. Yes, there are consequences if you lower the rates. You get more growth, you get more investment, you take a burden off debtors, and, if you will, you reduce the transfer payments that are going to creditors, to *rentiers*.

Yes, there are those consequences. As a result of more rapid growth, lower unemployment, and, yes, perhaps a lower dollar, are you going to have a higher CPI, a higher inflation? The question mark is what are the benefits and costs of a path in which you are employing the resources you have in your society to produce output, to produce goods and services, versus one where they are sitting idle.

At present, if we accept the very conservative view of potential having been reached in 1988, we are sitting here today, with the people we have, the smarts we have, the capital we have, capable of producing $50 billion or $60 billion more of output than we are currently doing. That is the cost of the current path. That is per year, and that will continue until such time as we close that gap.

So the option is to ask if we can find a better way. Certainly, if inflation in fact is the concern or has a cost associated with it, which makes it worth while pursuing, I have here, in this group before, and to others, suggested that we might want to look at better tools than simply a high unemployment rate and economic slack as our device for doing something about inflation.

We have in this country looked at such devices and used them, both in the period of 1975 to 1978 with the Anti-inflation Board and in the period of 1982 to 1984 with the guidelines program six and five, which overachieved on its targets.

So there are ways of approaching it, and I think if we do not do it, then, inexorably, as long as real interest rates exceed real growth, we are going to find our debt ratios continuing to rise unless we are running larger and larger primary surpluses. That is not political philosophy; that is arithmetic. We have talked about that arithmetic here on other occasions. Unlike the 1960s and 1970s, and the 1950s, in the decade of the 1980s we have chosen a set of policies

[*Traduction*]

Le fait de réduire le taux d'intérêt comporte des désavantages.

M. McCracken: Oui.

M. Thompson: Comment déterminer si un taux d'intérêt est bas et comment savoir s'il est suffisamment bas? Evidemment, il faut également tenir compte des pressions inflationnistes.

Cela dit, quels sont donc nos choix?

M. McCracken: Je vais m'efforcer de répondre et de le faire brièvement.

En effet, on peut choisir de réduire des taux d'intérêt. Si on peut décider de les faire augmenter, alors on doit bien pouvoir décider de les faire baisser. Ils sont à la baisse. Ils l'ont été durant la fin du mois d'août et au début de septembre de l'année dernière et ils ont alors atteint des niveaux nettement plus bas, tout en demeurant élevés en termes réels.

En effet, d'autres pays ont des taux d'intérêt plus élevés que les nôtres. D'autres pays ont, comme nous, une crainte maladive de l'inflation: c'est le cas de l'Allemagne. Et en effet, le fait de réduire les taux d'intérêt entraîne des conséquences. La croissance augmente, l'investissement augmente, le fardeau des débiteurs est allégés et ce qu'on pourrait appeler les paiements de transfert aux créanciers, aux rentiers, sont réduits.

Ce sont là des conséquences qu'il faut prévoir, effectivement. On peut se demander également si la croissance plus rapide, la baisse du chômage et, peut-être aussi, la baisse du dollar, vont faire augmenter l'IPC ou, si vous voulez, l'inflation. En réalité, ce qu'il faut évaluer, ce sont les avantages et les coûts de choisir d'exploiter les ressources de la société pour produire des biens et des services au lieu de les laisser inexploitées.

A l'heure actuelle, si nous acceptons l'optique extrêmement prudente selon laquelle le potentiel a été atteint en 1988, nous nous privons d'un potentiel de production de l'ordre de 50 à 60 milliards par année. C'est le coût de la trajectoire actuelle. Ce manque à gagner annuel continuera d'exister tant que nous n'aurons pas comblé l'écart.

Nous devons donc nous demander s'il n'y a pas une meilleure solution. Evidemment, si l'inflation suscite des inquiétudes ou comporte des coûts, alors il convient certainement de la limiter. Cependant, j'ai déjà proposé, devant vous et devant d'autres, que nous aurions peut-être intérêt à chercher, pour lutter contre l'inflation, de meilleurs instruments que le taux élevé de chômage et le freinage de l'économie.

Au Canada, nous avons envisagé et appliqué ce genre d'instruments, aussi bien durant la période de 1975 à 1978, avec la commission anti-inflation, et durant la période de 1982 à 1984, avec le programme des 6 et 5 p. 100, qui a dépassé ses objectifs.

Il existe donc d'autres façons d'aborder la question. Si nous ne le faisons pas, à mon avis, alors, tant que les taux d'intérêt réels seront supérieux au taux de croissance, nous allons nécessairement constater que nos coefficients d'endettement vont continuer d'augmenter, à moins que nos excédents primaires soient de plus en plus importants. C'est une simple question d'arithmétique et non pas de philosophie politique. Nous avons d'ailleurs déjà parlé ici de ce genre

[*Text*]

that have kept real interest rates in excess of real growth. As a consequence, our debt ratios have risen. It is not a surprise; it is not something that is not understood. It has been a policy choice, and all I am saying is choose it the other way.

Mr. Thompson: I guess where I disagree with you is you are almost suggesting that low interest rates per se, nominal or real, are the answer to all of our problems. I am suggesting that if they are the answer to all of our problems, why would we not do it? I do not think there is an example anyplace in the western world, the industrialized world, where low interest rates in and of themselves are the answer.

I think what you are doing is fundamentally, in a sense, overlooking all the other baggage we're carrying. I suggest that's the flaw in your argument. In and of itself I would buy into what you're saying, but I think you're overlooking a whole lot of other baggage that we have as a nation.

• 1705

The critical part of that, of course, is a mountain of debt, an accumulated debt of $600 billion. I think that's the fundamental flaw in your argument. In fact I think I'd buy into your argument if we didn't have that debt. I think it's too easy to suggest that low interest rates are the answer. Again I think it's very much a double-edged sword. I suggest that if it was that easy we'd simply lower them.

Mr. McCracken: I think perhaps, as I say, you might have a different problem or a higher level of inflation than you have currently with a slack economy. I would just ask you to look at the historical record. Coming out of the last war, this country had a debt ratio in excess of 100% at the federal level. That debt ratio declined to roughly 5% or 10%, depending on how you include the debt held by the government, by 1975. Over that entire period, with the exception of one year, real interest rates were less than real growth. That's what allowed that debt ratio to decline over that entire period even though it was 100% at that scary level back in 1944–1945. It is possible to do it. It has been done in the past. I think, in fact, if we don't do it, we're going to continue to observe at each of these meetings a higher debt ratio and we're going to talk about it and we're going to talk about the need for higher taxes or cuts in expenditure or down-loading onto the provinces. We're going to wring our hands and talk about our impotency to do anything on the Canadian economy.

We're looking at the wrong class of problems. We're looking at what we cannot do. Today, countries like Japan understand that. Japan's debt ratio is down in the single-digit range. They're sitting there with low real interest rates and they are managing their program, even though they're having at the moment some cyclical weakness, which they're prepared to try to do something about with some fiscal stimulus.

[*Translation*]

d'arithmétique à d'autres occasions. Contrairement à ce qui a été le cas pour les années soixante, soixante-dix et cinquante, nous avons choisi, durant la décennie des années quatre-vingt, un ensemble de lignes directrices qui ont fait en sorte que les taux d'intérêt réels ont été supérieurs au taux de croissance réel. Par conséquent, nos coefficients d'endettement ont augmenté. Il n'y a là rien de surprenant, rien qui ne puisse être compris. Il s'agissait d'un choix de politique et je propose tout simplement que nous choisissions autrement.

M. Thompson: Ce que je conteste, c'est que vous dites pratiquement qu'il suffit de réduire les taux d'intérêt, nominaux ou réels, pour résoudre tous nos problèmes. Or, si c'était si simple, il me semble que nous le ferions déjà. Je ne crois pas qu'on puisse trouver de pays du monde occidental, du monde industrialisé, où le faiblesse des taux d'intérêt a tout réglé.

Il me semble que vous laissez de côté tout un pan de la réalité. Voilà la faiblesse de votre proposition. J'accepterais bien volontiers ce que vous dites, mais il me semble que vous faites abstraction de toute une série de réalités qui caractérisent notre pays.

L'une d'entre elles, et non la moindre, c'est l'existence d'une dette prodigieuse de l'ordre de 600 milliards de dollars. Voilà où je situe la grande faiblesse de votre proposition. Autrement, je crois que je serais d'accord avec vous. Proposer des taux d'intérêt réduits, c'est trop facile. C'est un couteau à double tranchant. Si c'était si simple, il me semble que nous le ferions.

M. McCracken: Il y aurait peut-être alors d'autres problèmes ou un taux d'inflation plus élevé que celui que nous connaissons actuellement avec une économie qui roule au ralenti. Faisons, si vous voulez, un retour en arrière. Au sortir de la dernière guerre, le taux d'endettement du Canada dépassait les 100 p. 100 au fédéral. Or, ce coefficient d'endettement avait été réduit à 5 ou 10 p. 100, selon la manière de calculer la dette publique, en 1975. Pour l'ensemble de la période, sauf une année, les taux d'intérêt réels ont été inférieurs au taux de croissance réel. Voilà pourquoi le coefficient d'endettement a fléchi continuellement, même s'il était extrêmement inquiétant en 1944–1945. La chose est donc possible. Nous l'avons fait par le passé. En réalité, si nous ne le faisons pas, nous allons constater, chaque fois que nous nous réunirons, une hausse du coefficient d'endettement. Nous allons en discuter, considérer qu'il faut augmenter les impôts, réduire les dépenses ou les transférer aux provinces. Nous n'allons que pouvoir constater notre impuissance et notre incapacité de faire évoluer l'économie canadienne.

Nous ne nous attaquons pas aux vrais problèmes. Nous nous butons sur ceux que nous ne pouvons pas résoudre. Certains pays l'ont compris. C'est le cas du Japon, dont le coefficient d'endettement est inférieur à 10 p. 100 aujourd'hui. Les Japonais limitent le taux d'intérêt réel et administrent en conséquence, même s'ils connaissent à l'heure actuelle certaines difficultés d'ordre cyclique qu'ils sont disposés à régler par des mesures de stimulation budgétaire.

[*Texte*]

Mr. Thompson: Mr. Chairman, just one comment. The scenario that is often used is of course the scenario that existed and the climate that existed in the restructuring of Europe and the western world after World War II, and I don't disagree with some of the numbers that Mr. McCracken is using. I think the circumstances in Europe and the western world were completely different from what they are today in the 1990s. I guess it's going back to 1950s philosophy. I think that's exactly what he's preaching. The point I'm making is that I think today that will not work.

Mr. McCracken: Well, we'll see.

Mr. Thompson: If we could turn back the clock and go back to the 1940s and the 1950s, I would buy into it. But I'll tell you that the world is a lot different from what it was following the destruction of Europe and following World War II. Therein lies the difference. It boils down to 1950s economic policy. I don't buy into that one.

Mr. McCracken: Well, we can see. In the 1929-30 period we tried fiscal restraint and high real interest rates and it didn't work very well either.

Mr. Gray (Windsor West): Mr. McCracken, your last set of comments has dissipated my first question. You observed that at the end of the Second World War Canada's debt was more than 100% of the gross domestic product. You're talking only about federal debt. Could you remind us what happened to bring that ratio down and at the same time cause the unparalleled growth that we saw?

Mr. McCracken: The key factors are that you run a situation with real interest rates less than real growth. If real interest rates are, let's say for the sake of discussion, 3% and real growth is 4%, then that will itself lower your real debt ratio if you are running a primary balance. If you're running a primary surplus, as we were over some parts of that period, then you will get a further kick downward in your debt ratio.

• 1710

The arithmetic is straightforward. Where there is controversy—and again, this is not party sensitive, or philosophy sensitive—is in the degree to which real interest rates and real growth can be managed by governments any more. In other words, have we given up our capacities to influence real growth in terms of exchange rate policy or military commitments, etc., and have we given up on the real interest rate side? Are we in fact in a global world in which interest rates are dictated not by the Bank of Canada but by the Bundesbank or by the net effect of financial markets around the world? Certainly if that is the situation, then you are in a pickle.

[*Traduction*]

M. Thompson: Monsieur le président, un seul commentaire. On évoque souvent ce scénario et ce climat qui existaient au moment de la restructuration de l'Europe et du monde occidental après la Seconde Guerre mondiale et je ne conteste pas certains des chiffres que cite M. McCracken. Cependant, j'estime que la situation en Europe et ailleurs en Occident à l'époque n'était pas du tout celle que nous connaissons aujourd'hui, dans les années quatre-vingt-dix. M. McCracken propose des solutions qui étaient préconisées durant les années cinquante. Or, selon moi, cela ne fonctionnera pas aujourd'hui.

M. McCracken: Bon, nous verrons.

M. Thompson: Si nous pouvions remonter dans le temps jusqu'aux années quarante et cinquante, alors je serais preneur. Mais le monde a beaucoup changé depuis l'après-guerre. C'est toute la différence. On nous propose une politique économique des années cinquante. Je ne suis pas preneur.

M. McCracken: Bon, voyons voir. Durant la période 1929-1930, on a imposé des compressions budgétaires et des taux d'intérêt réels élevés, sans grands résultats d'ailleurs.

M. Gray (Windsor-Ouest): Monsieur McCracken, vos derniers commentaires ont rendu superflu ma première question. Vous nous avez signalé que, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la dette du Canada correspondait à plus de 100 p. 100 du produit intérieur brut. Vous ne parlez que de la dette fédérale. Pouvez-vous nous rappeler les raisons pour lesquelles le coefficient d'endettement a baissé et aussi les causes de la croissance sans précédent que nous avons connue à cette époque?

M. McCracken: Le fait de maintenir les taux d'intérêt réels en-deçà du taux de croissance réel est l'aspect critique. Supposons par exemple que le taux d'intérêt réel soit de 3 p. 100 et le taux de croissance réelle de 4 p. 100. Cela suffit à entraîner une réduction du coefficient d'endettement réel s'il existe un solde primaire. S'il y a excédent primaire, comme cela s'est produit pour certaines années de la période, alors le coefficient d'endettement baisse encore davantage.

Le calcul est simple. Le problème—et une fois de plus, cela n'a rien à voir avec un parti ou une philosophie—c'est de savoir dans quelle mesure les gouvernements peuvent encore gérer les taux d'intérêt réels et la croissance réelle. En d'autres termes, avons-nous renoncé à notre capacité d'influer sur la croissance réelle en ce qui concerne la politique relative au taux de change, les engagements militaires, les taux d'intérêt réels, etc? Appartenons-nous en réalité à une économie mondiale dans laquelle les taux d'intérêt sont dictés, non pas par la Banque du Canada, mais par la Bundesbank ou par l'incidence réelle des marchés financiers mondiaux? De toute évidence, si tel est le cas, vous êtes dans de beaux draps.

[*Text*]

Again, you ought to look to see who it is who has put you in the pickle. You still have the same problem at hand of high real rates versus growth. Your strategy then is simply to try to run a large enough surplus that you can hang on until there is some change in the international scenario.

But I would say to you that we had, as you recall, a number of recessions over that period from 1948—that was the first in the post-war period—up through the 1970 and 1974-75 recessions. Yet even with those recessions we didn't find this problem of the debt ratio exploding on us, because governments in a recession moved to lower and ease monetary policy at the same time as they were stimulating. So they got the growth up and the real interest rates down and that kept that debt ratio continuing to move downward over that period.

Mr. Gray (Windsor West): I presume during this period very little of our government debt was held outside the country.

Mr. McCracken: I would have to go back and look. We have had a mixed history with that. At the moment, as you are aware, we have very little government debt, particularly federal government debt, held outside the country and denominated in U.S. dollars. We now have an increasing amount of our debt in the last several years being held by foreigners and denominated in Canadian dollars. So what we have is an exchange risk being on the holder's side, compared with a situation earlier where we had some held by foreigners. The provincial governments still borrow substantially in international markets in U.S. dollars or in other currencies, and they have a substantial exchange risk in that market at present.

But in that earlier period it was not unusual for us to borrow abroad substantially in U.S. dollars and for provincial governments to be borrowing in them. Hydro borrowing has been in the markets for decades. Again, that didn't create a problem for us in any major way.

Mr. Gray (Windsor West): But the history of the immediate post-war period illustrates that it was possible to have substantial real growth and at the same time a reduction of the debt to gross domestic product ratio, and the latter was accomplished without contractionary policies by the government or the central bank.

Mr. McCracken: No, indeed, it was helped by easing the monetary policy and by an economy that continued to move along and when it had recessions to get in and get out quickly. Some of those were Liberal, even.

Mr. Gray (Windsor West): In that connection—and Mr. Frank also might have a view on this—why was the recovery after the 1981-82 recession so much stronger and faster than the present one? If my memory serves me right, the rates of growth between 1982 and 1984 were between 4% and 6%.

Dr. Frank: I can't answer that adequately for you off the top of my head.

[*Translation*]

Une fois de plus, vous devez essayer de savoir qui vous a mis dans cette situation. Vous êtes encore confrontés au même problème, à savoir comment assurer la croissance avec des taux d'intérêt réels qui sont élevés. Alors, votre stratégie consiste tout simplement à essayer de produire un excédent assez important pour que vous puissiez attendre jusqu'à ce qu'un changement se produise sur la scène internationale.

Cependant, je puis vous dire que, comme vous le savez, nous avons eu un certain nombre de récessions, depuis celle de 1948—la première de l'après-guerre—jusqu'à celles de 1970 et de 1974-1975. Malgré cela, nous n'avons pas connu cette explosion de nos coefficients d'endettement, car pendant les récessions, les gouvernements baissaient les taux d'intérêt et assouplissaient la politique monétaire tout en stimulant l'économie. Ainsi, ils ont stimulé la croissance et diminué les taux d'intérêt réels, ce qui leur a permis d'assurer la baisse constante des coefficients d'endettement au cours de cette période.

M. Gray (Windsor-Ouest): Je présume qu'au cours de cette période, notre gouvernement devait très peu d'argent à l'étranger.

M. McCracken: Il faudrait que je vérifie. L'histoire n'est pas claire à ce sujet. Actuellement, comme vous le savez, nos gouvernements, et surtout le gouvernement fédéral, ont très peu de dettes à l'étranger et en dollars américains. Depuis quelques années, nous contractons de plus en plus de dettes à l'étranger en dollars canadiens. C'est donc le détenteur qui assume le risque de change, ce qui n'était pas le cas auparavant, lorsque le risque était partagé par les étrangers. Les gouvernements provinciaux empruntent encore beaucoup sur les marchés internationaux en devises américaines ou autres, et actuellement, ils encourent un risque de change considérable sur ces marchés.

Cependant, auparavant, il n'était pas rare que nous empruntions beaucoup à l'étranger en dollars américains, et que les gouvernements provinciaux en fassent autant. Pendant des décennies, Hydro a emprunté sur ces marchés, et, une fois de plus, cela ne nous a pas créé de problème majeur.

M. Gray (Windsor-Ouest): Cependant, l'histoire de l'après-guerre nous montre qu'il est possible d'assurer une croissance réelle considérable tout en réduisant le coefficient d'endettement, réduction qui a été accomplie sans que le gouvernement ni la banque centrale applique des politiques de contraction.

M. McCracken: Vous avez raison. On a plutôt assoupli la politique monétaire, et on a fait en sorte que l'économie continue de fonctionner et qu'elle se reprenne rapidement en cas de récession. Certaines de ces mesures ont d'ailleurs été prises par des libéraux.

M. Gray (Windsor-Ouest): Dans la même veine—et j'aimerais savoir ce qu'en pense M. Frank—pourquoi la reprise qui a suivi la récession de 1981-1982 a-t-elle été plus forte et rapide que l'actuelle? Si j'ai bonne mémoire, les taux de croissance entre 1982 et 1984 étaient de 4 p. 100 à 6 p. 100.

M. Frank: Je ne peux pas bien vous répondre de façon spontanée.

[*Texte*]

The danger in focusing on the past, especially if we are getting back into the 1950s and 1960s, is that the world has changed a lot. I have a feeling that looking at the 1981-82 recession and trying to draw strict parallels with that would lead us into the same kind of trap. This cycle is much less an inventory cycle than we had in 1981-82. In other words, business has learned how to manage their inventories a lot better. There aren't the swings in inventories that occurred coming out of 1981-82. That's one factor that I don't think we can count on this time.

• 1715

The second thing is serendipity. In 1984 or 1985, if my memory serves, we had something on the order of a 17% or 18% increase in auto exports. Why was that? Canada happened to be producing the Chrysler mini-vans. They sold like hotcakes in the States.

Mr. Gray (Windsor West): They still are.

Dr. Frank: And they still are. But remember we're at a certain level. We're talking about increases in activity, not just maintaining.

If you look at the auto sector today, admittedly we may be surprised again. Canada is extremely well positioned opposite that issue, because we have new product lines coming out of Sainte Thérèse in Quebec. They're expected to sell well. We have new product lines coming out of Chrysler here in Canada that are expected to sell very well. Maybe we'll be surprised again.

Those are the only two things that pop to mind. There was, of course, a much different savings pattern in 1981-82. There was a huge reduction in the savings rate that allowed people, if my memory serves me, to pump a lot more discretionary money into the system to boost spending. We don't seem to have that now. The savings rate is fairly low. Those would be three things that just come to mind.

Mr. Gray (Windsor West): In your outlook you said that the overall impact of the measures in the December 2 economic statement would be slightly contractionary, lowering real GDP growth by roughly 0.1% in 1992 and 0.2% in 1993. How many jobs would be represented by that loss of growth?

Dr. Frank: I can't remember.

Mr. Gray (Windsor West): There must be some rough measure.

Dr. Frank: Oh yes, there would have been some measure.

Mr. Darby: It was not a substantial number of jobs.

Mr. Gray (Windsor West): Perhaps you could file that through the committee later if there is some formula you have. I'm curious to know what's involved. Is it 20,000, 30,000?

Dr. Frank: It wouldn't be that large.

[*Traduction*]

La difficulté de remonter dans le passé, et surtout aux années cinquante et soixante, réside dans le fait que le monde a beaucoup changé. J'ai l'impression que si nous nous référons à la récession de 1981-1982 pour essayer de faire des comparaisons strictes nous risquons de nous acheminer dans le même genre de piège. Le cycle actuel est beaucoup moins axé sur les inventaires qu'en 1981-1982. Autrement dit, les entreprises ont appris à gérer beaucoup mieux leurs inventaires. Les fluctuations d'inventaires que nous avons connues au lendemain de la récession de 1981-1982 n'existent plus. C'est donc un facteur sur lequel nous ne pouvons plus compter aujourd'hui.

Ensuite, il y a les découvertes heureuses et inattendues. En 1984 ou 1985, si j'ai bonne mémoire, nos exportations de voitures ont augmenté de 17 ou 18 p. 100. Pourquoi cette augmentation? Comme par hasard, Chrysler Canada produisait des mini-fourgonnettes qui se vendaient comme des petits pains aux États-Unis.

M. Gray (Windsor-Ouest): Elles se vendent toujours aussi bien.

M. Frank: En effet. Toutefois, n'oubliez pas que nous sommes à un certain niveau. Nous parlons de l'accroissement, et non pas du maintien des activités.

Si nous regardons le secteur de l'automobile aujourd'hui, nous pourrions encore être surpris. Le Canada est extrêmement bien placé dans ce secteur, car il produit de nouveaux modèles de voitures à Sainte-Thérèse, au Québec. On s'attend à ce qu'elles se vendent bien. Chrysler Canada a de nouveaux produits qui vont probablement se vendre très bien. Nous allons peut-être être surpris de nouveau.

Voilà donc les deux choses qui me viennent à l'esprit. Bien entendu, en 1981-1982, la structure de l'épargne était très différente. On avait réduit considérablement le taux d'épargne, ce qui permettait aux gens, si j'ai bonne mémoire, d'investir beaucoup plus de fonds discrétionnaires dans le système pour promouvoir les dépenses. Tel ne semble plus être le cas. Le taux d'épargne est relativement faible. Voilà donc les trois choses qui me viennent à l'esprit.

M. Gray (Windsor-Ouest): Dans vos prévisions, vous avez dit que l'incidence globale des mesures prévues dans l'énoncé économique du 2 décembre vont entraîner une légère contraction en faisant baisser la croissance réelle du PNB d'environ 0,1 p. 100 en 1992 et 0,2 p. 100 en 1993. Combien d'emplois perdrons-nous à la suite de cette perte de croissance?

M. Frank: Je ne m'en souviens pas.

M. Gray (Windsor-Ouest): Il doit bien y avoir un chiffre approximatif.

M. Frank: En effet.

M. Darby: Ce n'était pas un nombre élevé.

M. Gray (Windsor-Ouest): Si vous avez des données à ce sujet, vous pourriez peut-être les communiquer au comité plus tard. Je suis curieux de savoir quel est ce nombre: 20 000, 30 000?

M. Frank: Ce n'est pas aussi élevé.

[*Text*]

Mr. Gray (Windsor West): But there was obviously a loss of jobs resulting from this contractionary impact.

I notice that you're more optimistic in your forecasted growth than the government itself and the Chamber of Commerce. The Chamber of Commerce, on January 13, issued a forecast saying that they expect growth to be in the 2.5% to 3% range in 1993. Would you venture any comments as to why there's that variance?

Dr. Frank: I must say, if we want to look at things historically, I'm sure this is the first time in our history we've had a forecast that has been higher than the Government of Canada's.

Mr. Gray (Windsor West): That's why I'm asking you about this.

Dr. Frank: I can't explain that. I would say to you frankly, Mr. Gray, that the Government of Canada, if it were to update its forecast today, would have a forecast that's probably very similar to ours.

Mr. Gray (Windsor West): One explanation is you finish your forecasting some months later than the—

Dr. Frank: No, no. We updated our forecast, yes.

The other question you had, was it the Chamber of Commerce?

Mr. Gray (Windsor West): Their forecast came out January 13, I think. They forecasted a 2.5% to 3% range of growth in 1993.

Dr. Frank: Again, I don't know. You have to be able to look at the detailed tables as to what assumptions they may be putting in there opposite interest rates. Maybe, for example, fiscal policy of governments. I just don't know. It's hard to explain those kinds of differences without seeing the forecasts. But if we had to guess on which direction things are going, up or down, I would say we are more optimistic about the future now than we were a month ago. Do you see my point?

Mr. Gray (Windsor West): Yes, I see that.

Dr. Frank: It's a collection of a lot things that seem to be happening on the day they're coming through, the sensitization we get from the corporate world in terms of meetings that I speak at and so on. It seems that the direction is moving upward. How much, I don't know.

• 1720

Mr. Gray (Windsor West): I think Mr. McCracken alluded to this. I think he said something to this effect, that while the fight against inflation was at its height, all sorts of wonderful things were promised to us as a result of achieving the low inflation goals. He asked, perhaps rhetorically, where these benefits were. Could I ask both our witnesses to address that point? What have we seen so far as a new nirvana of economic health as a result of the low inflation?

[*Translation*]

M. Gray (Windsor–Ouest): Cette contraction devait certainement causer des pertes d'emplois.

Je constate que dans vos prévisions de croissance, vous êtes plus optimistes que le gouvernement lui–même et la Chambre de commerce. Le 13 janvier, cette dernière a publié une prévision selon laquelle le taux de croissance se situera entre 2,5 p. 100 et 3 p. 100 en 1993. Pouvez–vous essayer de nous expliquer cette différence?

M. Frank: Je dois dire que si nous voulons aborder les choses du point de vue historique, je suis sûr que c'est la toute première fois que nous avons une prévision plus élevée que celle du gouvernement canadien.

M. Gray (Windsor–Ouest): C'est pour cela que je vous pose la question.

M. Frank: Je ne peux pas l'expliquer. Je vous dirai franchement, monsieur Gray, que si le gouvernement du Canada devait mettre à jour sa prévision aujourd'hui, celle–ci se rapprocherait probablement beaucoup de la nôtre.

M. Gray (Windsor–Ouest): On pourrait l'expliquer par le fait que vous terminez vos prévisions quelques mois après...

M. Frank: Non, pas du tout. Nous avons mis à jour notre prévision.

L'autre question portait–elle sur la Chambre de commerce?

M. Gray (Windsor–Ouest): Elle a publié ses prévisions le 13 janvier, je pense, et elle prévoyait un taux de croissance de 2,5 p. 100 à 3 p. 100 en 1993.

M. Frank: Une fois de plus, je ne sais pas. Il faudrait d'abord examiner leurs tableaux détaillés pour savoir quelles sont leurs hypothèses en ce qui concerne les taux d'intérêt. Par exemple, cela peut être dû à la politique financière des gouvernements. Je ne sais vraiment pas. Il est difficile d'expliquer ce genre de différences sans avoir vu les prévisions. Toutefois, si vous me demandez de deviner le sens des tendances actuelles, de dire si elles sont à la hausse ou à la baisse, je vais vous répondre qu'en ce moment, nous sommes plus optimistes face à l'avenir que nous ne l'étions il y a un mois. Comprenez–vous ce que je veux dire?

M. Gray (Windsor–Ouest): Oui, je comprends.

M. Frank: Mon optimisme s'explique par le fait qu'il y a beaucoup d'événements qui semblent se produire et par les réactions des milieux d'affaires lors de réunions auxquelles je prends la parole, etc. Il me semble que la tendance est à la hausse. À quel point? Je ne le sais pas.

M. Gray (Windsor–Ouest): Je pense que M. McCracken y a fait allusion. Il a dit quelque chose à ce sujet, à savoir que pendant que la lutte contre l'inflation était à son paroxysme, on nous promettait toutes sortes de choses merveilleuses après la baisse du taux d'inflation. Il a demandé, peut–être pour la forme, où étaient ces avantages. Nos deux témoins peuvent–ils nous dire ce qu'ils en pensent? Jusqu'ici, avons–nous vu le nouveau paradis économique qui était censé découler du faible taux d'inflation?

[*Texte*]

I also am reminded that Mr. Langdon was at the same meeting when Mr. Crow came and said their ability to assess what was actually going on was so weak that when they said inflation was 1%, they could actually be in a situation of deflation of 1% in that period. I think Mr. Langdon will recall that.

I am really just asking you to point to whatever is going on as a result of low inflation that fits in with the language of the protagonists of the anti-inflation fight of a year or so ago.

Mr. McCracken: Perhaps the most useful thing is where would you expect to see it if you had low inflation? Certainly one area is if our relative price performance is better than other countries', we expect that to help on the trade side. Indeed, I think we are beginning to see our export growth pick up strongly and our import growth has weakened somewhat. How much of that is a function of a depreciation of the currency, which has made the foreigners see it better, how much of that is our own control over unit labour costs, remains to be seen.

In the business confidence area, or the removing of the "veil" of inflation, certainly machinery and equipment investment has been strong; but non-residential construction has been very weak. One explanation for that, of course, is many people still don't believe we are at zero inflation, or at 1%, and real estate prices haven't fully adjusted. There are people writing books saying we have another 50% to go on the real estate price side in the developed world. Of course if that is true, it is unlikely you will see any commercial building for some time to come.

So that's where you look for it, in deflation in asset values, and once they have completed it, if anyone is left, they will feel more optimistic about the future. But that's where we have so far managed to see the direct effects of lower inflation, and it is percolating in, as reflected by the declines in house prices in many communities and the decline in real estate values. How much more there is to come before we declare victory, I don't know.

The Chairman: I have a housekeeping motion I'd like to pass while I have a quorum. Because of the demand we had for the report done by the subcommittee on regulation, we could use some more. I have a motion here that the committee print an additional 500 copies of the 17th report, concerning regulations and competitiveness.

Mr. Soetens (Ontario): So moved.

Motion agreed to

The Chairman: Thank you.

Mr. Gray (Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine): Gentlemen, probably the most difficult thing when we deal with economic models...if we could forget the human element, our problems would be much more easily solved,

[*Traduction*]

On me rappelle également que M. Langdon a assisté à la réunion où M. Crow a dit que sa capacité d'évaluer ce qui se passait effectivement était si faible que, quand il disait que le taux d'inflation était de 1 p. 100 dans une période donnée, il était possible que l'on soit plutôt dans une période de déflation, avec un taux de 1 p. 100. Je pense que M. Langdon s'en souvient.

Je vous demande donc tout simplement de nous indiquer quels sont les effets bénéfiques actuels de la faiblesse du taux d'inflation, effets que nous ont promis les protagonistes de la lutte contre l'inflation il y a un an environ.

M. McCracken: L'essentiel est sans doute de se demander dans quels domaines se manifestent les avantages découlant de la faiblesse du taux d'inflation. Bien entendu, si nos prix sont meilleurs que ceux d'autres pays, cela va nous aider sur le plan commercial. En effet, je pense que nous commençons à voir une forte reprise de nos exportations et une baisse de nos importations. Il reste à voir quelle est la part de la baisse du dollar canadien, qui attire les étrangers, et celle de notre emprise sur le coût unitaire de la main-d'oeuvre.

Pour ce qui est de la confiance des entreprises, ou de l'élimination du «voile» de l'inflation, l'achat de machines et d'équipements a certainement été considérable; mais la construction domiciliaire a été très faible. Cela s'explique en partie par le fait que bon nombre de gens ne croient toujours pas que le taux d'inflation est nul ou de 1 p. 100, et les prix dans l'immobilier n'ont pas vraiment suivi. Il y a des gens qui écrivent des livres pour dire que les pays industrialisés doivent encore réduire de 50 p. 100 les prix dans l'immobilier. Si cette assertion est vraie, il est peu probable que l'on construise de nouveaux immeubles commerciaux pendant un certain temps.

C'est donc dans ces domaines que les choses bougent, dans la déflation de la valeur des biens, et une fois que ce sera terminé, s'il en reste, on sera plus optimiste face à l'avenir. Voilà donc les domaines dans lesquels nous avons vu jusqu'à présent les effets directs de la baisse du taux d'inflation, et cela fait tache d'huile, comme en témoignent la baisse des prix des maisons dans bon nombre de collectivités et la baisse des prix dans l'immobilier. Combien d'autres signes faut-il attendre avant de déclarer victoire? Je ne le sais pas.

Le président: J'ai ici une motion d'intérêt courant que j'aimerais faire adopter pendant qu'il y a quorum. Compte tenu de la forte demande concernant le rapport du sous-comité de la réglementation, nous avons besoin d'exemplaires supplémentaires. J'ai donc une motion demandant que le comité fasse imprimer 500 exemplaires supplémentaires du 17e rapport, sur la réglementation et la compétitivité.

M. Soetens (Ontario): Je le propose.

La motion est adoptée

Le président: Merci.

M. Gray (Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine): Messieurs, la chose la plus difficile en matière de modèle économique... Si nous oubliions le facteur humain, nous trouverions beaucoup plus facilement des solutions, non

[*Text*]

not only in Canada but around the world. As a layperson in this field... If we look at the figures that have come out, supposedly, according to the more heavily industrialized countries of the world and the United Nations, we as Canadians have the number one quality and standard of living.

About our consumer demand and consumer spending—and I throw this out just as a general comment to Dr. Frank, Mr. McCracken, or Mr. Darby—when we reach a certain level of our standard or quality of living, I wonder if that consumer demand is not there as much as it used to be. For example, my wife doesn't need an electric egg-beater; she already has one. So that demand is not in the market.

• 1725

In terms of buying new automobiles, or trading automobiles, we have the tendency now, partly because of the recession or previous recessions, to be a little more conservative with our spending and because of our demands. Obviously if our population of 27 million people, every man, woman and child, went out tomorrow and spent $1,000 apiece, and bought Canadian, it would be quite a boom for our internal economy. But this will not be the case, of course.

I think the human factor too, in terms of our economy, is that we consider ourselves baby boomers and we are beginning to tend more and more to look towards our retirement—not myself personally, please, because this is on the record—and a lot of people are tending to put a lot more money aside for their retirement. Of course that is money that does not move into the economy as such.

To be more detailed, I would have two questions. One internally, talking about Canada, is the difference as Mr. McCracken has said, about federal restraints, budgetary restraints, or federal policy if you wish, as opposed to some provincial economies and provincial policies, because you have the counteraction, one policy indirectly or directly going counter to the federal policy, especially if you talk about Quebec and Ontario, and British Columbia or Alberta. Sometimes I wonder what effect that has in terms of our coming out of the recession

Again, there is the human element. If we were all on the same wavelength, our ten provinces and territories with the feds, regardless of the political stripe of the day, I wonder what effect that would have. I don't presume to get into an argument with Mr. McCracken, who is much more qualified than I, but when we have restraints at the federal level, if it happens to be in program spending, and our counterparts provincially increase program spending, that is very counterproductive.

If we look back to the recession of 1981-1982, as has been said we can't live in the past, and perhaps all the extenuating circumstances of the past are not particularly realistic today, but if we look at the industrialized countries coming out of the recession of 1981-1982 as opposed to this recession we are coming out of, what country was the ideal, or the best of the bunch if you wish, in solving the problems of coming out of the 1981-1982 recession? What was their model or style, so to speak, as opposed to our style, or tactics or policies taken in 1981-1982, versus what we are attempting to do today in 1993, coming out of this recession?

[*Translation*]

seulement au Canada, mais dans le monde entier. En tant que profane dans ce domaine... Si nous regardons les chiffres qui ont été publiés, je suppose, d'après les pays les plus industrialisés du monde et les Nations Unies, les Canadiens ont la meilleure qualité de vie.

En ce qui concerne la demande et les dépenses des consommateurs—je fais ici un commentaire d'ordre général à l'intention de M. Frank, M. McCracken ou M. Darby—quand notre niveau de vie ou notre qualité de vie atteint un certain niveau, la demande des consommateurs se maintient-elle au même niveau que par le passé? Par exemple, ma femme n'a pas besoin d'un fouet électrique pour battre des oeufs; elle en a déjà un. Par conséquent, la demande n'existe pas sur le marché.

En ce qui concerne l'achat de voitures neuves, le commerce de l'automobile, nous avons tendance, à cause de la présente récession et des précédentes, à nous montrer quelque peu conservateurs dans nos décisions. Si chaque homme, femme et enfant canadiens décidaient demain de dépenser 1 000$ et achetaient des produits canadiens, notre économie s'en trouverait stimulée. Inutile de rêver, cependant.

De même, sur le plan humain, nous nous considérons comme de la génération de l'après-guerre; nous commençons à songer à la retraite—je ne parle pas de moi, parce que ma situation est bien connue—et nous mettons beaucoup d'argent de côté en prévision de cette étape de la vie. C'est de l'argent qui ne fait pas rouler l'économie comme telle.

Plus précisément, j'ai deux questions à vous poser. Au Canada même, comme M. McCracken l'a souligné, il y a une marge entre l'action du gouvernement fédéral, les contraintes budgétaires qu'il impose, sa politique générale, et celles des gouvernements provinciaux. Leurs politiques sont parfois contradictoires, directement ou indirectement, surtout lorsqu'il s'agit du Québec, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Je me demande parfois quel est l'impact de ce manque de coordination sur la récession.

L'élément humain intervient. J'aimerais bien savoir ce qui se passerait si nous réussissions à tous nous entendre, quelle que soit notre allégeance politique, les 10 provinces, les territoires et le gouvernement fédéral. Je ne veux pas m'engager dans une discussion avec M. McCracken, qui s'y connaît mieux que moi en la matière, mais je me demande si le manque de coordination entre le gouvernement fédéral et les provinces, lorsque l'un réduit ses dépenses de programme et que les autres font le contraire, n'est pas dommageable.

Lors de la récession de 1981-1982—d'aucuns prétendent que nous ne pouvons pas vivre dans le passé; la situation est d'ailleurs probablement très différente aujourd'hui—de tous les pays industrialisés qui ont réussi à se sortir de ce mauvais pas, par rapport au présent, quel est celui qui s'est le plus illustré? De quel modèle particulier s'est-il servi pour se tirer d'impasse en 1981-1982, comparativement à ce que nous tentons de faire en 1993 pour nous extirper de la récession?

[*Texte*]

I understand that in Japan presently they are going to be in their recession, if one can call it that, a little longer than we here in Canada and United States. I would appreciate your views on that, please.

Dr. Frank: I'll be brief, because I frankly can't give you what I would feel is a satisfactory response to those two questions. In terms of the second point, I just don't have that at my fingertips, to sort of say what kind of policy stance or positioning other countries had in coming out of 1981-1982 that led to particularly positive results, or otherwise.

In terms of your first question about federal-provincial coordination, as you know this was one of the things that was supposed to be put forward in the constitutional discussions. On the face of it, it's a self-evident conclusion that one would want to have, from the point of view of the nation, governments generally pursuing the same kind of policies, if there were national agreement on those policies. I think that's just a given. When you point to different provinces pursuing policies that are at odds with what the federal government is doing, that's just the reality of the political structure we have here.

The timing of federal budgets is critically important for provinces, because historically they have had to wait until they know what the federal government is going to put on the table before they can move ahead with their own preparations. This year we've been told the budget will probably be in March or perhaps April. I don't know what sort of advance information would be given to provinces to help them coordinate and adapt to whatever the federal government is going to do, but quite clearly I think you would prefer to have as much coordination as you could get.

• 1730

Mr. McCracken: Let me continue on the so-called coordination theme. We've written a paper commenting on the last budget looking at this coordination issue more directly in the last John Deutsch Institute hearings that were done on the 1992 budget. The key issues that come up are several.

First, yes, it would be nice in some cases if they were coordinated, particularly if the situation was the same across the country. Some, however, would argue that you don't want coordination. Well, "coordination" is not the right word. You don't want them going necessarily in the same direction, because that might not be appropriate. It might be, for example, sensible to be stimulating in Newfoundland at the moment, when one is trying to hold back B.C., just from the viewpoint of the relative state of the economy and the kinds of inflation rates differences that are there. So it might well be appropriate for the B.C. government to be running restraint at the moment and the Newfoundland government to be trying to deliver a stimulus, or for the federal government to be doing so.

If we interpret coordination as meaning sharing a common body of information, and in particular sharing a common, agreed-on set of objectives, then there's a strong likelihood that working together will improve the performance over when you are not so doing.

[*Traduction*]

Je crois comprendre que la situation est telle actuellement au Japon que ce pays mettra plus de temps à émerger de sa récession, si le terme s'applique bien, que le Canada ou les États-Unis.

M. Frank: Je vais être bref, parce que je ne pense pas pouvoir répondre de façon satisfaisante à ces deux questions. D'abord, en ce qui concerne le deuxième point, je n'ai pas en tête les stratégies ou les politiques que les autres pays ont pu adopter pour se sortir avec plus ou moins de bonheur de la récession de 1981-1982.

Pour ce qui est de la deuxième question, relativement à la coordination fédérale-provinciale, comme vous le savez, ce devait être l'un des sujets traités dans le cadre des discussions constitutionnelles. Il semble évident à première vue qu'à l'échelon national les gouvernements auraient avantage, dans la mesure du possible, à uniformiser leurs politiques. Ce serait l'idéal. Vous dites que certaines provinces adoptent des orientations différentes de celles du gouvernement fédéral. C'est simplement dû à la structure politique particulière du Canada.

La date des budgets fédéraux a une importance vitale pour les provinces. Historiquement, celles-ci ont toujours dû attendre les offres du gouvernement fédéral avant de pouvoir arrêter leurs propres plans. Cette année, il semble que le budget sera déposé en mars ou en avril. Je ne sais pas de quels renseignements préalables les provinces pourront disposer pour coordonner leur action à celle du gouvernement fédéral, mais plus les gouvernements communiqueront entre eux, le mieux ce sera.

M. McCracken: Je poursuis sur le thème de la théorique coopération entre gouvernements. Nous avons rédigé une étude du dernier budget s'attachant à cette question de la coordination; nous avons examiné la question plus directement lors des dernières audiences du John Deutsch Institute sur le budget de 1992. Nous avons pu dégager plusieurs considérations.

D'abord, il est juste de dire que dans certains cas, en particulier lorsque la situation est la même dans tout le pays, les politiques gouvernementales auraient avantage à être coordonnées. D'aucuns affirment cependant ne pas souhaiter une telle coordination. «Coordination» n'est pas le terme qui convient de toute façon. Les gouvernements n'ont pas nécessairement à aller dans la même direction. Par exemple, il est peut-être indiqué actuellement de stimuler l'économie à Terre-Neuve, tandis qu'il convient de ralentir le mouvement en Colombie-Britannique; les conjonctures, les taux d'inflation ne sont pas les mêmes. Le gouvernement de la Colombie-Britannique pourrait vouloir appliquer des contraintes, tandis que le gouvernement de Terre-Neuve ou le gouvernement fédéral pourrait voir la nécessité de stimuler l'économie.

Si coordination signifie échange d'informations, l'établissement d'objectifs communs, il est fort probable qu'elle puisse aider plutôt que nuire.

[*Text*]

I would suggest to you, however, that we don't share the same information, and we sure as hell don't agree on the goals amongst the federal and provincial governments at this point in time. Until we solve that problem, we are going to continue to have periods in which the provinces will be going in a direction opposite to that of the federal government. Yes, it is a pain for the people who are being twisted in two different directions, but I suspect that many of them are thankful that at least one of the two levels of government is pulling them in a direction they want to go in. From time to time who is doing the pulling versus who is doing the pushing may vary.

In terms of the last recession, I would say just the noteworthy features of that one were that in Japan, with the continued low real interest rates and a desire to keep their economy close to full employment, at something like 2% unemployment, they have managed to do a fairly good job of managing that economy, even though at the moment they are experiencing some difficulties. The hallmarks of that have been an emphasis on keeping real interest rates down, keeping a strong external trade orientation, and remaining competitive through rapid growth in productivity.

Certainly it seemed to me that what was behind the strategy recently announced, or at least put forward, by the prosperity initiative was to build an economy in which productivity growth is strong, which can underpin a competitive Canadian economy. I think that is part of a good long-term structural policy package. Whether that will get implemented in the next budget remains to be seen.

I would also point out that in our neighbours to the south, the United States, we received what is, at least among the post-war exercises, the largest fiscal stimulus that has been delivered among any of these countries, with the Reagan tax cuts and the build-up on the defence side. One can argue: I wouldn't have cut the taxes that way; I would have given them to a different group of people who might have spent more; I might have chosen not to spend it on defence and spent it on something else. However, anyway you cut it, he did provide a significant fiscal stimulus to the economy, which certainly helped to ensure a very rapid recovery of the U.S. economy. We allowed ourselves to be, if you will, piggybacked along on that.

We might get lucky again. Yesterday's announcement of roughly $30 billion in stimulus coming from Bill Clinton in the infrastructure and investment tax credit area is hopeful. That is probably going to do more, from the viewpoint of fiscal policy, for the Canadian economy this year than any other fiscal policy in any of our own jurisdictions will. So in that sense we should be thankful that we have that stimulus in train. Keep our fingers crossed that we shall get more of it.

The Chairman: Mr. Tremblay.

[*Translation*]

Cependant, j'estime, en ce qui me concerne, que nous ne disposons pas tous de la même information et que nous ne nous entendons pas tous sur les buts à atteindre, selon que nous voyons les choses du point de vue du gouvernement fédéral ou du point de vue des gouvernements provinciaux. D'ici à ce que nous réglions ce problème, nous continuerons de voir les provinces aller dans une direction à certains moments, tandis que le gouvernement fédéral s'engagera dans le sens contraire. Les gens se sentent peut-être tiraillés entre les deux, mais je pense que beaucoup d'entre eux remercient le ciel de ce qu'au moins un des deux paliers de gouvernement suit l'orientation qu'il préconise. Le gouvernement qui va dans telle ou telle direction n'est pas toujours le même.

En ce qui concerne la dernière récession, je dirais que ce qu'il convient de noter, c'est que le Japon, qui a maintenant des taux d'intérêt réels très bas et poursuit une politique de plein emploi—le taux de chômage y est de l'ordre de 2 p. 100—est un pays qui s'est assez bien tiré d'affaire, même s'il connaît quelques ratés actuellement. La clé de son succès a été des taux d'intérêt réels bas, une orientation marquée vers le commerce extérieur et le maintien de la compétitivité grâce à une croissance rapide de la productivité.

Il me semble que l'essentiel de la stratégie annoncée ou proposée récemment dans le cadre de l'initiative de prospérité consistait justement à accroître la productivité de façon à assurer la compétitivité de l'économie canadienne. Cet élément doit entrer dans les politiques structurelles à long terme du pays. Il reste à voir si le prochain budget en consacrera le principe.

Je signale que nos voisins du Sud, les États-Unis, de tous les pays, ont eu droit au stimulant fiscal le plus important de la période d'après-guerre, sous la forme des réductions fiscales de M. Reagan et de l'augmentation des dépenses au titre de la défense. Certains disent qu'ils n'auraient pas réduit les taxes de cette façon; ils auraient donné l'argent à un groupe différent pour qu'il dépense davantage; au lieu de dépenser pour la défense, ils auraient dépensé ailleurs. Quoi qu'il en soit, M. Reagan a réussi à stimuler l'économie de cette façon, ce qui a contribué au rétablissement rapide de la situation aux États-Unis. Nous nous sommes contentés de faire les pique-assiette.

Nous pourrions être chanceux une deuxième fois. L'annonce faite hier par M. Clinton, qui entend dépenser 30 milliards de dollars pour stimuler l'infrastructure et le crédit d'impôt à l'investissement, augure bien. Du point de vue de la politique budgétaire, cette décision aidera probablement plus l'économie canadienne cette année que n'importe quelle autre mesure que nous pourrions prendre par l'entremise de nos propres gouvernements. Réjouissons-nous de pouvoir au moins compter sur ce programme de stimulation. Et prions pour qu'il y en ait d'autres.

Le président: Monsieur Tremblay.

[*Texte*]

• 1735

M. Tremblay (Rosemont): Merci, monsieur le président. J'aimerais poser une quesiton en français et revenir quelque peu sur la politique monétaire, en particulier quant aux taux d'intérêt réels.

On dit toujours que le niveau international de notre endettement face à notre épargne ne nous permet pas d'avoir des taux d'intérêts réels plus bas. Au fond, c'est la dette qui est la cause des taux d'intérêts réels.

Monsieur McCracken, comment voyez-vous la possibilité de réduire les taux d'intérêts réels dans le contexte du niveau d'épargne et de la dette extérieure que nous avons?

Mr. McCracken: The link that is made between high real interest rates and debt ratios or savings ratios is one made by those who don't look at the numbers and who are not cognizant of what the real links are. The real links are the other way. High real interest rates give you high debt ratios. High real interest rates depress your economy, which cuts into both investment and savings. High real interest rates raise your exchange rate, which increases your reliance on non-resident savings at the expense of domestic savings.

So if one is concerned about the international debt ratios and the savings thing, I think you'll find the solution to those concerns in fact lies in lower real interest rates rather than in using them as an excuse to justify continuing with a high real interest rate policy.

M. Tremblay: En d'autres mots, si demain matin le Canada voulait emprunter à nouveau 500 millions de dollars, ou un certain nombre de milliards de dollars, il pourrait trouver preneur, selon vous, à des taux d'intérêts plus bas.

Mr. McCracken: I would suggest to you that if tomorrow morning we went to the market for $500 million, there is no reason we would have to pay a higher interest rate for that than we are currently. Indeed, you will recall about three weeks ago the Province of Ontario went to the international market for some $3 billion and was able to borrow that quite successfully, in fact at rates better than they thought there were. It was quickly snapped up. So yes, I am saying we are a small borrower in the international pool of capital and our borrowing actions are not likely to be pushing up real interest rates.

Now, we can run our policy so it happens that way. We can discipline groups by saying if you go out and borrow we are going to jack up interest rates. But there is no necessary linkage.

M. Tremblay: Quel est le rôle de la Banque du Canada à cet égard-là?

Mr. McCracken: What it's doing is continuing with a policy of trying to keep inflation within its bands. The device, the mechanism, is quite clear, and the governor has pointed that out: you do that by putting slack into the economy and causing people to lower their price demands. High unemployment does give it to you.

[*Traduction*]

Mr. Tremblay (Rosemont): Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask a question in French and get back to the issue of monetary policy, and more specifically, real interest rates.

We always hear that our international debt ratio versus our saving ratio does not allow us to have lower real interest rates. Basically, the debt is what causes real interest rates.

Mr. McCracken, do you see any possibility of reducing real interest rates given the debt and saving ratio we have now?

M. McCracken: Ce lien entre les taux d'intérêt réels élevés et les coefficient d'endettement ou les niveaux d'épargne est établi par ceux qui ne regardent pas les chiffres et qui ne connaissent pas les vrais causes d'un tel lien. Les vrais liens vont dans le sens opposé. Les taux d'intérêt réels élevés donnent lieu à des coefficients d'endettement élevés. Les taux d'intérêt réels élevés exercent des pressions à la baisse sur l'économie, ce qui réduit à la fois l'investissement et l'épargne. Les taux d'intérêt réels élevés augmentent le taux de change, ce qui accroît notre dépendance vis-à-vis de l'épargne des non-résidents, et ce, au détriment de l'épargne intérieure.

Donc, si la question du coefficient d'endettement international et l'épargne vous préoccupe, je crois que vous pourrez résoudre le problème en baissant les taux d'intérêt réels au lieu de les utiliser comme prétexte pour justifier le maintien d'une politique de taux d'intérêt réels élevés.

Mr. Tremblay: In other words, if Canada wanted to borrow 500 million dollars again tomorrow morning, or several billion dollars, in your opinion, it could find a lender willing to offer lower interest rates.

M. McCracken: Je vous dirai que si demain matin le Canada essayait d'emprunter 500 millions de dollars sur le marché, il n'y a aucune raison pour laquelle il devrait payer un taux d'intérêt plus élevé que ce que nous payons actuellement. Vous vous souviendrez sans doute qu'il y a environ trois semaines, l'Ontario a emprunté environ 3 milliards de dollars sur le marché international et a très bien réussi à conclure cet emprunt, à de meilleurs taux que prévu. Ils ont trouvé preneurs très rapidement. Donc, oui, je dirais que nous sommes un petit emprunteur dans le bassin de capital international, et nos opérations d'emprunt ne sont pas susceptibles de faire augmenter les taux d'intérêt réels.

Toutefois, nous pouvons orienter notre politique pour que cela se produise. Nous pouvons discipliner les acteurs économiques en leur disant que s'ils vont emprunter, nous allons augmenter les taux d'intérêt. Mais ce lien n'existe pas nécessairement.

Mr. Tremblay: What is the Bank of Canada's role in all this?

M. McCracken: La Banque du Canada maintient une politique visant à contrôler l'inflation selon certaines cibles. Le mécanisme est assez clair, et le gouverneur l'a d'ailleurs bien signalé: on permet à l'économie de ralentir et on force les gens à réduire leurs exigences de prix. Un taux de chômage élevé va effectivement accomplir cela.

[*Text*]

There is no evidence. . .and indeed, the pessimistic outlook you heard from Mr. Frank is one in which that continues to be the driving framework, such that even with inflation reaching 2.5% they presume or assume interest rates will rise in the second half of 1993—in my view, a completely unnecessary direction of change. But that's the game.

What they should do, and will not do, is indicate a change in policy. In particular, I think an appropriate policy for the Government of Canada would be to pursue a monetary policy in which they say real interest rates will be, let us say, 3%, plus or minus 0.5% or 1% to provide some latitude for short-term tuning, and that's what we will target on. On the one hand this will provide the saver, the investor, the *rentier*, a rate of return that will ensure their share of the pie remains unchanged, while at the same time saying to the debtors, yes, you can borrow, not with negative real interest rates but by paying a fair amount, and this kind of level of real interest rates would be set at or below the potential growth rate of the economy, which would at the same time tell governments, federal, provincial, and local, they are not going to be in this unstable world, with their debt ratios rising inexorably.

• 1740

To me that is an alternative policy. It is one that's been made easier in Canada now, because we now have real interest rate instruments trading every day. The Government of Canada in November 1991 issued a tranche or set of real interest rate instruments. They did so again this year. Maybe they need to throw a few billion more of those out there so you have a day-to-day market signal telling you what real interest rates are, because it used to be that was the excuse given for not considering any kind of real interest rate policies. But we now have that signal, and at the moment those signals are up close to 5% for real interest rates on those long-term instruments.

M. Tremblay: La Banque du Canada devrait-elle avoir une politique à l'égard du taux de change?

On a entendu le gouverneur de la Banque du Canada répéter à plusieurs reprises qu'il ne faut pas s'en préoccuper. Mais étant donné la part de notre économie qui est impliquée dans nos échanges avec l'extérieur, il est très difficile pour les entreprises de prévoir des investissements à long terme lorsque le dollar peut varier de 25 p. 100. Je pense que si les Européens ont créé ce qu'ils appellent le «serpent monétaire», et cela malgré les difficultés qu'ils ont actuellement, c'est précisément pour faciliter les échanges. Et je vois mal comment on peut penser que les entreprises vont investir à long terme avec un dollar qui peut varier de 25 p. 100 en trois ou quatre ans. Devrait-on avoir une politique quant à la valeur de notre dollar pour que ce dernier soit compatible avec notre compétitivité industrielle, par exemple?

[*Translation*]

Il n'y a aucune preuve. . . en fait, la perspective pessimiste que vous avez entendue de la part de M. Frank en est une où cela continue d'être l'engin principal, ce qui signifie que même si l'inflation atteint 2,5 p. 100, on présume que les taux d'intérêt vont augmenter dans la seconde moitié de 1993. À mon avis, ce changement de direction n'est pas du tout nécessaire. Mais voilà le jeu qu'on joue.

Ce que la banque devrait faire et ne fait pas, c'est indiquer un changement de politique. Plus particulièrement, je crois que le gouvernement du Canada devrait avoir pour politique monétaire d'établir les taux d'intérêt réels à, disons, 3 p. 100, plus ou moins 0,5 p. 100 ou 1 p. 100, afin de se donner une certaine marge de manoeuvre pour les ajustements à court terme. Mais ce serait là notre cible. D'une part, cela donnerait à l'épargnant, à l'investisseur ou au rentier un taux de rendement qui garantirait que leur part du gâteau demeurera la même, tout en permettant de dire au débiteur: oui, vous pouvez emprunter, non pas à des taux d'intérêt réels négatifs, mais en payant une somme juste et équitable. Ce genre de taux d'intérêt réels seraient établis au même niveau ou en-deçà du taux de croissance potentielle de l'économie, ce qui signalerait également aux gouvernements, qu'ils soient fédéral, provinciaux ou municipaux, qu'ils ne peuvent pas se permettre d'avoir des coefficients d'endettement toujours croissants dans ce monde instable.

À mon avis, cette politique est une solution de rechange. Elle est plus facile à mettre en vigueur au Canada maintenant, car nous avons un échange quotidien d'instruments de taux d'intérêt réels. En novembre 1991, le gouvernement du Canada a émis une tranche d'instruments de taux d'intérêts réels. Il l'a fait à nouveau cette année. Il faudrait peut-être qu'il songe à en émettre encore pour quelques milliards de dollars afin d'avoir une indication quotidienne du marché des taux d'intérêt réels, car autrefois c'était le prétexte qu'on donnait pour ne pas établir de politique de taux d'intérêts réels. Mais nous avons maintenant le signal nécessaire, et, actuellement, ces signaux se situent à près de 5 p. 100 pour les taux d'intérêt réels sur ces instruments à long terme.

Mr. Tremblay: Should the Bank of Canada have an exchange rate policy?

We heard the Governor of the Bank of Canada repeat on several occasions that we should not be concerned by that. But given the portion of our economy involved in foreign trade, it is very difficult for business to provide for long term investments when the dollar can vary by 25%. I think that if the Europeans created what they call the "monetary snake", despite the difficulties they are experiencing right now, it was precisely to facilitate such trade. I fail to understand how we can expect that our businesses will make long term investments with a dollar that can vary by 25% over three or four years. Should we have a policy regarding the value of our dollar so that it can be compatible with our industrial competitiveness, for instance?

[*Texte*]

Mr. McCracken: No, I think the exchange rate is an important variable for foreign trade decisions. Certainly if one could choose to have it less volatile rather than more, one would take that. I would point out, though, that there are markets that can protect against or lock in a particular exchange rate if people are reluctant to take on that volatility.

More basically, if you take a policy with flexible exchange rates, one that says we'll let it be what it's going to be, given our interest rate policy, which is a stable one, I think you would find your stability on the exchange rate is not a major problem. People know what you're doing. When you get the instability is when you have these substantial periods of monetary tightening, which give you the kind of appreciation we saw between 1986 and 1991. That's where you're getting your instability: from your interest rate instability and your application of this policy of trying to flush the system out with high interest rates.

I would point out that in an environment, particularly with Canada, with a trade linkage with the United States of some 80% of its trade, and with many other influences, for example investment linkages, it probably makes sense to have an eye towards your inflation rate relative to the United States, with the sense that if you keep your inflation in line with that of your major trading partner, it is likely that is going to give you some exchange rate stability.

Certainly Canada's exchange rate with the United States. . .if there's any story, the interesting story indeed is how over 100 years it has been so stable. Indeed, that partly reflects the fact that the price levels in the two countries have in fact by and large moved together. You heard earlier the purchasing-power parity view of the Conference Board is, I believe, 83¢ at present. We're only a few cents away from that. To me, that is a sign of stability, not instability, whether you're below it or above it. If in one day you have a 20% or 25% drop in your currency value, as we saw in Sweden or in the U.K., that is the kind of instability that will cause the Europeans to have great difficulty, although the reason for that kind of pressure in GATT was indeed that they tried to stabilize a set of rates at inappropriate levels. If we pursue a policy that is radically different, then we are going to end up in the same boat at some point.

• 1745

Mr. Soetens: Gentlemen, I found this really quite interesting. I am not sure, but I guess from where I sit it appears we have two groups of economists with a somewhat different viewpoint of where we are and where we are going. If you accept that we currently have a problem, whether it is unemployment or government deficits, whatever the problem is you would like to address, would you agree that one of the best solutions to those problems is growth in the economy? Would you both agree with that?

[*Traduction*]

M. McCracken: Non, je crois que le taux de change est une variable importante dans les décisions concernant le commerce extérieur. Il est évident que si on avait le choix, il serait préférable que ce soit moins volatile plutôt que plus. Je vous signalerais, cependant, qu'il existe des marchés qui peuvent nous protéger contre un taux de change donné ou fixer un certain taux de change si on hésite à accepter une telle volatilité.

Plus fondamentalement encore, si vous prenez une politique de taux de change souple qui dit que nous allons laisser le taux s'établir là où il veut, étant donné notre politique de taux d'intérêt, qui est stable, je crois que vous allez constater que la stabilité du taux de change ne sera pas un problème important. Les gens sauront ce que vous faites. Là où il y a instabilité, c'est quand vous avez des périodes assez longues de resserrement monétaire qui donnent lieu au genre de hausses de valeur auxquelles on a assisté entre 1986 et 1991. C'est de là que provient l'instabilité: de l'instabilité des taux d'intérêt et de la mise en oeuvre de cette politique visant à éliminer du système les taux d'intérêt élevés.

Je vous signalerais que dans un milieu comme le Canada, qui compte sur les États-Unis pour quelque 80 p. 100 de son commerce extérieur et qui subit beaucoup d'autres influences, par exemple, des liens d'investissement, il est probablement sensé de faire correspondre notre taux d'inflation à celui des États-Unis. Lorsque notre taux d'inflation correspond à peu près à celui d'un partenaire commercial aussi important, il est fort probable que nous assisterons à une certaine stabilité du taux de change.

Il est évident que le taux de change du Canada par rapport aux États-Unis. . . Ce qui est fort intéressant, c'est de constater à quel point ce taux de change a été fort stable au cours des 100 dernières années. En effet, cela est dû en partie au fait que les niveaux des prix dans les deux pays ont changé à peu près au même rythme. Vous venez d'entendre que le Conference Board situe la parité de pouvoir d'achat à 83c. actuellement, si je ne m'abuse. Nous sommes à quelques cents à peine de ce niveau. À mon avis, voilà un signe de stabilité, et non pas d'instabilité, qu'on soit au-dessus ou en-deçà de ce niveau. Une chute soudaine de 20 p. 100 ou 25 p. 100 de la valeur d'une monnaie, comme on l'a vu en Suède ou au Royaume-Uni, engendre une sorte d'instabilité qui causera beaucoup de difficultés aux Européens, bien que ce genre de pression soit survenue au sein du GATT parce qu'on a essayé de stabiliser un ensemble de taux à des niveaux déraisonnables. Si nous suivons une politique radicalement différente, nous nous retrouverons dans la même galère, à un certain moment.

M. Soetens: Messieurs, je trouve tout cela vraiment très intéressant. Il me semble cependant que nous avons là deux groupes d'économistes qui présentent un point de vue quelque peu différent de notre situation actuelle et future. Si vous admettez que nous avons actuellement un problème, qu'il s'agisse du chômage ou des déficits des gouvernements, quel que soit le problème qu'on cherche à résoudre, ne croyez-vous pas que l'une des meilleures solutions réside dans la croissance de l'économie? N'êtes-vous pas d'accord?

[*Text*]

Mr. McCracken: I would certainly agree that real economic growth would be a big plus.

Mr. Soetens: Are we more likely to achieve real economic growth with high inflation rates or low inflation rates? Which way would it be easier to achieve real economic growth?

Dr. Frank: If you look over the last 20 years, we have had fairly high inflation with very high real growth. That is a matter of record. If you look at the last couple of years, we have very low inflation and very low economic growth. That is also a matter of record.

I guess the skepticism that people are putting on the table here opposite... When is nirvana going to arrive now that we have low inflation is a super question. We don't see particularly strong growth coming out of this recession, as I have explained to you. A lot of economic policy-making is a matter of balance. How much you push something in one direction versus how much you push it in another direction is of course the challenge. I don't believe you will find many people who believe that deflation in asset values is a good policy to pursue actively. I don't think Canada has pursued that, frankly. But if you take it to its logical extension, you would want to have deflation occurring every year. I think everyone would recognize the havoc that would bring upon us. One wouldn't want to argue for 20% or 30% inflation every year either. It is a matter of degree.

That is where the art of policy-making comes in, and it is where choices get made by political parties and governments. There is no real simple answer there, but certainly the record shows that, in the context of Canada, high inflation has been accompanied by high real growth.

Mr. McCracken: I might add that the opinion among professional economists who are looking at the data is divided at the moment on the degree to which, if you were trying to explain real economic growth across countries, inflation performance is something you have to consider in that discussion. The Bank of Canada recently published a study claiming that inflation was an important part of that story, explaining real growth across different countries, where lower inflation was more likely to give you more growth, or high inflation less growth. Almost in the same week, publications have come out in some of the prestigious U.S. journals, looking at precisely this same issue, trying a number of different tests, some of them concluding that inflation isn't even relevant to the discussion on the right-hand side, and that other things more fundamental are important.

[*Translation*]

M. McCracken: Je suis certainement prêt à admettre que la croissance économique réelle constituerait un énorme avantage.

M. Soetens: La croissance économique réelle est-elle plus probable lorsque les taux d'inflation sont élevés ou lorsqu'ils sont faibles? Dans quelle condition la croissance économique réelle serait-elle plus facile à atteindre?

M. Frank: Au cours des 20 dernières années, nous avons connu une très grande croissance réelle, en même temps qu'une inflation passablement élevée. Ce sont des faits établis. Ces deux dernières années, par contre, l'inflation a été très faible, de même que la croissance économique. Ce sont également des faits établis.

Je suppose que le scepticisme exprimé par ceux qui sont de l'autre côté de la table... La grande question du siècle, c'est de savoir quand nous atteindrons le nirvana, maintenant que nous avons un faible taux d'inflation. Comme je vous l'ai expliqué, nous n'avons pas vu de signes d'une croissance particulièrement forte à la suite de cette récession. L'élaboration d'une politique économique est en grande partie une question d'équilibre. Le défi consiste bien sûr à décider dans quelle mesure on doit exercer des pressions dans un certain sens et dans quelle mesure on doit pousser dans un autre sens. Vous ne trouverez pas beaucoup de gens qui croient que la déflation soit une bonne politique à poursuivre sérieusement. Je ne pense franchement pas que le Canada l'ait fait. Mais si l'on poursuit ce raisonnement de façon logique, on voudrait que l'inflation continue d'une année à l'autre. Tout le monde reconnaît quels ravages il en résulterait. D'autre part, personne ne voudrait non plus préconiser un taux d'inflation de 20 p. 100 ou 30 p. 100 chaque année. C'est une question de degré.

C'est là qu'intervient l'art de l'élaboration des politiques, et ce sont des choix qu'exercent les partis politiques et les gouvernements. Il n'y a pas vraiment de solution simple, mais les statistiques montrent certainement qu'au Canada, pendant les périodes d'inflation élevée, notre économie a connu une importante croissance réelle.

M. McCracken: Je peux ajouter que les économistes professionnels qui examinent les données recueillies ne s'entendent pas actuellement sur l'importance qu'il y a lieu d'accorder à l'inflation lorsqu'on essaie d'expliquer les taux de croissance économique réelle dans divers pays. La Banque du Canada a publié récemment une étude selon laquelle l'inflation a joué un rôle important dans les facteurs expliquant la croissance réelle dans les différents pays, c'est-à-dire qu'un faible taux d'inflation était plus propice à une plus grande croissance, ou qu'un taux d'inflation élevé entraînait une croissance plus faible. À peu près la même semaine, des articles ont été publiés dans certaines revues américaines de prestige au sujet de cette même question. On y essayait un certain nombre de critères, dont certains portaient à conclure que l'inflation n'était même pas un facteur pertinent du côté droit de l'équation, et que d'autres facteurs plus fondamentaux sont importants.

[*Texte*]

I would suggest to you that it is not clear. I would suggest to you that, for sure, there is no agreement that suggests it is the most important factor. Probably the most important factor that comes through time and time again in these studies is that you will get more real growth if your investment ratio—the investment in machine, equipment and structures in your economy as a share of output—is higher.

Mr. Soetens: Okay.

• 1750

Mr. McCracken: Obviously, this is more likely to occur in a low real interest rate environment. That seems to be common to all of the studies, and then it's what's the next most, or the third most, or the fifth most factor that is on the table.

Mr. Soetens: Mr. McCracken, in response to a question by Mr. Gray you were commenting about different governments in Canada, whether they be federal or provincial, taking different positions regarding what they thought were the appropriate tools they ought to be using in any one given year. As someone who is a member of Parliament from the province of Ontario, I look back to 1988, when we had reasonably strong growth in Canada. In Ontario we were in more than reasonably strong growth, and in some parts of Ontario we were in boom conditions. At the same time we had the provincial Government of Ontario increasing its spending, its fiscal stimulus to the economy of Ontario, by some 14% to 16%.

Would you say that was misplaced spending, that it was the wrong time for that kind of spending? I am not asking you to challenge whether the province was right, but I'm using that as an example. In the discussion you were involved in, that there should be different policies across Canada depending on the problems of the regions, was that what you were referring to as a wrong policy?

Mr. McCracken: It was certainly one where the coordination was apparent. There was a difference of opinion at that point in time as to what was an overheated economy in Ontario. The provincial Liberal government was of the view that it still had some room to go in lowering the unemployment rate. In Ottawa the view was that the inflation problem was centred in Toronto and there was a strong need to cool it down. I suggested a personal income tax cut based on postal code, with M's getting a 5% hike and everyone else a drop, but they didn't pick up on that idea.

Mr. Soetens: You didn't live in an M area, I guess.

Mr. McCracken: Obviously not. I think the problem was that at the same time the federal government itself was giving mixed signals, launching major capital projects in Toronto at that point in time. I'm thinking of the CBC headquarters. It was a mixed world.

I think if we all had that to live over again—I'm perhaps hoping too much—it would have been a good example where discussions and some coordination could have defused that situation. Certainly if they had proceeded, say, less vigorously

[*Traduction*]

Selon moi, ce n'est pas clair. Je puis vous assurer qu'on n'est pas unanime à dire que c'est le facteur le plus important. Dans ces études, le facteur le plus important qui revient probablement de façon régulière, c'est le coefficient d'investissement: plus il est élevé, plus la croissance réelle sera élevée. Il s'agit du taux des investissements par rapport à la production, investissements dans la machinerie, l'équipement et les structures de l'économie.

M. Soetens: Très bien.

M. McCracken: C'est évidemment plus probable dans un contexte de taux d'intérêt réels peu élevés. Ce facteur semble mentionné dans toutes les études, et ensuite on parle du facteur suivant, ou du troisième facteur, ou du cinquième facteur.

M. Soetens: Monsieur McCracken, en réponse à une question de M. Gray, vous avez parlé des divers gouvernements du Canada, fédéral ou provinciaux, disant qu'ils avaient adopté des positions différentes quant aux instruments qu'ils estimaient préférables d'utiliser une année donnée. Je suis député fédéral d'une circonscription de l'Ontario, et je me souviens qu'en 1988, nous connaissions au Canada une croissance assez forte. En Ontario, la croissance était encore meilleure, et dans certaines parties de la province la situation était même très prospère. Le gouvernement provincial de l'Ontario augmentait alors ses dépenses, faisant progresser sa politique de relance budgétaire de l'économie de 14 p. 100 à 16 p. 100.

Êtes-vous d'avis que c'était là des dépenses inopportunes, que c'était le mauvais moment pour ce genre de dépenses? Je ne vous demande pas de dire si le gouvernement provincial avait raison, j'en parle simplement à titre d'exemple. Au cours de la discussion tout à l'heure, on a dit qu'il faudrait des politiques différentes au Canada en fonction des problèmes des diverses régions; disiez-vous que c'était une mauvaise politique?

M. McCracken: C'était certainement un cas où la coordination était apparente. Il y avait divergence de vues à ce moment-là quant à savoir si l'économie était surchauffée en Ontario. Le gouvernement libéral de la province estimait qu'il avait encore une certaine marge de manoeuvre pour tenter de faire baisser le taux de chômage. À Ottawa, on estimait que le problème de l'inflation se concentrait à Toronto et qu'il fallait d'urgence calmer les choses. J'ai proposé une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers fondée sur le code postal, c'est-à-dire que ceux dont le code postal commençait par un M subiraient une hausse de 5 p. 100, tandis que tous les autres connaîtraient une réduction, mais on n'a pas accepté mon idée.

M. Soetens: Votre code postal ne commençait pas par un M, je suppose.

M. McCracken: Évidemment pas. Le problème, c'est que le gouvernement fédéral envoyait en même temps des signaux contradictoires, lançant à ce moment-là de grands projets d'immobilisations à Toronto. Je veux parler du siège social de la Société Radio-Canada, réseau anglais. C'était un monde confus.

Je pense que si c'était à refaire—j'en demande peut-être trop—on aurait pu montrer comment les discussions et une certaine coordination pouvaient contribuer à désamorcer une telle situation. Il aurait probablement été préférable pour

[*Text*]

in stimulating Toronto in exchange for not quite the same beating on the interest rate front that was applied, that probably would have been a better path for everyone concerned, and other provinces too.

Mr. Soetens: In response to some questions from Mr. Thompson you were talking about monetary policy and fiscal policy as not being the only two levers that the government has available to it in trying to control things like inflation. You suggested and used the examples of the six-and-five program and the AIB, and then you said that to support those two the government of the day overachieved its targets. Would you care to clarify what you meant by that?

Mr. McCracken: The performance of six-and-five, which was launched I guess in late 1982 for the 1983-84 period, was setting out as an objective both wage targets and inflation targets based on 6% and 5%. Actual inflation was less in 1983 and 1984 than that six-and-five number. Wages came in under that.

In my view, people found it very helpful to have an anchor, to have a sense of what was "socially acceptable behaviour," and as a result many of them said not only am I not raising my prices by 6%, I'm not raising my prices at all, or I'm going up by 3%. I would suggest to you that the current Bank of Canada policy of putting out some inflation targets for the next three years probably served as the same useful device. I don't think they would be down at 2.5% or 2% or 1.5% for 1991 if those targets hadn't existed. They couldn't have done it by just beating up the economy alone.

• 1755

Mr. Soetens: But surely there has to be a difference. Talking about the alternative policy, and I presume that is only one of others they could use, starting in 1983 with a policy of six and five, when they had interest rates at 22%, inflation at 12%, and unemployment at 12.5%, surely you can't suggest that that policy today is a viable alternative when we don't have 22% interest rates or 12% inflation.

Mr. McCracken: No. What is viable, I would suggest to you, rather than saying six and five, maybe it is three and two, or maybe it is some other indicator. The level is not the issue. The issue is are you prepared to put forward some guidelines, and are you at the same time prepared to say that if you can keep within these guidelines we will do what we can to get the recovery under way.

Mr. Soetens: During the discussion you also talked about policies of the 1950s, late 1940s and early 1950s. I am somewhat flabbergasted. Maybe that is because I misunderstood what I heard. Are you suggesting that the monetary and fiscal policies we established in the 1950s were in fact the reasons why we were able to reduce our debt to a gross national product ratio from in excess of 100% to less than that—that the economy grew as much as it did in that period because of monetary and fiscal policies?

[*Translation*]

tous les intéressés, et même pour d'autres provinces également, de ne pas stimuler de façon aussi vigoureuse l'économie de Toronto et de relâcher quelque peu la politique en matière de taux d'intérêt.

M. Soetens: En réponse à des questions de M. Thompson, vous disiez que la politique monétaire et la politique budgétaire n'étaient pas les deux seuls leviers à la disposition du gouvernement pour tenter de juguler des facteurs comme l'inflation. Vous avez donné comme exemple le programme des six et cinq pour cent et la Commission de lutte contre l'inflation, puis vous avez dit qu'avec ces deux instruments, le gouvernement de l'époque avait dépassé ses objectifs. Pourriez-vous expliquer ce que vous entendiez par là?

M. McCracken: Le programme des six et cinq pour cent, lancé vers la fin de 1982 en vue d'être appliqué à la période de 1983-1984, avait pour objectif de limiter à 6 p. 100 et 5 p. 100 les hausses de salaire et de l'inflation. Or, en 1983 et en 1984, l'inflation réelle était inférieure à ces objectifs de 6 p. 100 et 5 p. 100. Les hausses de salaire y étaient également inférieures.

À mon avis, les gens ont trouvé très utile d'avoir un tel point de repère, d'avoir une idée de ce qui était «socialement acceptable», de sorte que bien des gens ne se sont pas contentés de limiter leurs augmentations de prix à 6 p. 100; ils ont dit qu'ils n'allaient pas les augmenter du tout ou qu'ils allaient les augmenter de 3 p. 100. J'estime que la politique actuelle de la Banque du Canada, qui fixe des objectifs pour les trois prochaines années en matière d'inflation, sert probablement les mêmes fins. Je ne pense pas que les taux seraient descendus à 2,5 p. 100 ou 2 p. 100, ou encore 1,5 p. 100, en 1991, si ces objectifs n'avaient pas été fixés. On n'y serait pas arrivé seulement en s'attaquant à l'économie.

M. Soetens: Il doit tout de même y avoir une différence. Si l'on parle de politiques de rechange, et j'imagine que celle-ci n'en est qu'une parmi d'autres possibles, en 1983 on avait une politique de six et cinq avec des taux d'intérêt à 22 p. 100, une inflation à 12 p. 100 et un taux de chômage de 12,5 p. 100, mais vous ne voulez tout de même pas dire que cette politique est une solution viable aujourd'hui, où nous n'avons plus des taux d'intérêt de 22 p. 100 ou une inflation à 12 p. 100.

M. McCracken: Non. Plutôt que cinq et six, je pense qu'il vaudrait peut-être mieux parler de trois et de deux, ou peut-être y a-t-il d'ailleurs un autre indicateur. La question, ce n'est pas le niveau. La question, c'est de savoir si vous êtes prêt à fixer des directives et en même temps à dire que si l'on respecte ces directives, tout sera fait pour assurer la relance.

M. Soetens: Au cours de la discussion, vous avez parlé des politiques des années cinquante, de la fin des années quarante et du début des années cinquante. Je suis un peu sidéré, mais je n'ai peut-être pas bien compris ce que vous avez dit. Vous voulez dire que c'est à cause des politiques monétaires et fiscales adoptées au cours des années cinquante que nous avons réussi à réduire notre dette, qui dépassait 100 p. 100 du produit national brut, à un montant bien inférieur—vous voulez dire que l'économie a progressé à ce point au cours de cette période à cause des politiques monétaires et fiscales?

[*Texte*]

Mr. McCracken: I would say that not only were monetary and fiscal policies conducive to the growth that occurred during that period, but that the combination of low real interest rates and the rapid growth are what brought that debt ratio from 100%-plus down to let's say 10% by 1975.

Mr. Soetens: Mr. Frank, do you agree with that?

Dr. Frank: That goes back so far in economic history that I am just not knowledgeable enough to address it properly for you, except to say to keep in mind that in the 1950s we were following an incredible amount of destruction world-wide. We had a very high birth rate, a lot of immigration into the country. Demand was growing just by virtue of population itself. We don't have that kind of demand in the cards right now. And of course there was a big boom in housing and all kinds of consumer durables.

Mr. Soetens: That is really what I wanted to follow up on. What I heard was if we used the economic policies of the 1950s we would have the same results today. Yet if I look at the 1950s, I was one of those baby boomers that helped create some demand. My parents decided I should come along, so I became a boost to the economy, if I can describe it as such. Surely that has to be one of the reasons.

Wouldn't another reason be that for ten years we had a pent-up demand in the Canadian economy? You had no consumer society because of the war effort and the years thereafter. Surely that pent-up demand, which we don't have today, is another reason why the economy grew so well at that point.

And wouldn't another reason be that Canada then became an exporter of natural resources? We had no competition in the world. If you wanted to open a coal mine in New Brunswick or cut down trees in northern Ontario, there was no government to say hold on, don't do that. Go ahead, dig, put the shovel in the ground, cut the trees down; there is no regulation. Bring in 100,000 people from wherever you want them and go ahead and start doing it.

Surely all of those things had something to do with the growth in the economy and our solving of the problem.

The Chairman: Governments ran at that time, over the longer term, balanced budgets. They had surpluses.

Mr. McCracken: Sure. They had certainly rough balances. It was the debt ratio that was lowered by roughly keeping debts stable and growing quite rapidly.

But many of the challenges or the problems that you raised, or the opportunities as you saw them, of rapid population growth certainly, if anything, required the economy to grow more rapidly than today. Our potential growth at 3%, or they say 3% at the moment, is much lower than it was in the 1970s, when it was 4%, or in the 1960s or the 1950s, when we had to grow at 5% on average to keep up with the population growth and the new entrants and the

[*Traduction*]

M. McCracken: Non seulement les politiques monétaires et fiscales ont stimulé la croissance au cours de cette période, mais c'est la combinaison des taux d'intérêt réels faibles et d'une croissance rapide qui a permis de faire chuter ce ratio d'endettement de plus de 100 p. 100 à quelque chose comme 10 p. 100 en 1975.

M. Soetens: Monsieur Frank, vous êtes d'accord?

M. Frank: Ces débats remontent tellement loin dans l'histoire économique que je ne suis pas vraiment capable de vous en parler sérieusement. N'oubliez pas cependant que les années cinquante suivaient une période de destruction effroyable dans le monde entier. Nous avions un taux de natalité très élevé et énormément d'immigrants. La population à elle seule faisait progresser la demande. Actuellement, nous n'avons pas ce genre de demande. Et naturellement, il y a eu l'énorme poussée dans le domaine du logement et de toutes sortes de biens de consommation durables.

M. Soetens: C'est là-dessus que je voulais poursuivre. D'après ce que j'ai entendu, si nous avions recours aux politiques économiques des années cinquante, nous obtiendrons les mêmes résultats aujourd'hui. Pourtant, quand je regarde ces années cinquante, je constate que j'ai appartenu à cette génération du baby boom qui a créé une demande. Mes parents ont décidé de m'avoir, et j'ai servi en quelque sorte à stimuler l'économie. C'était manifestement l'une des raisons.

Une autre raison ne serait-elle pas que pendant dix ans la demande avait été refoulée dans l'économie canadienne? Il n'y avait pas de société de consommation à cause de l'effort de guerre et pendant les premières années qui ont suivi la guerre. Cette demande refoulée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, explique aussi sans doute la croissance extraordinaire de l'économie à ce moment-là.

Il y a peut-être aussi une autre raison, et c'est que le Canada est alors devenu exportateur de ressources naturelles. Nous n'avions pas de concurrence dans le monde. Si vous vouliez ouvrir une mine de charbon au Nouveau-Brunswick ou abattre des arbres dans le Nord de l'Ontario, il n'y avait pas de gouvernement pour mettre le holà. Vous pouviez y aller, creuser, retourner le sol, abattre des arbres; il n'y avait pas de réglementation. Vous pouviez faire venir 100 000 personnes d'où vous vouliez et vous mettre au boulot.

J'imagine que tout cela a bien dû contribuer à faire croître notre économie et à résoudre le problème.

Le président: À l'époque, les gouvernements avaient des budgets équilibrés à long terme. Ils avaient des excédents.

M. McCracken: Bien sûr. Ils assuraient un vague équilibre. C'est parce que les dettes demeuraient stables et que l'économie croissait très rapidement que le ratio d'endettement diminuait.

Mais beaucoup des défis ou des problèmes que vous avez abordés ou des créneaux qui pouvaient se présenter, et aussi la croissance rapide de la population, impliquaient une croissance beaucoup plus rapide de l'économie qu'aujourd'hui. Notre croissance potentielle de 3 p. 100, d'après ce qu'on dit actuellement, est bien inférieure à ce qu'elle était au cours des années soixante-dix, où elle atteignait 4 p. 100, ou au cours des années soixante ou

[*Text*]

rising labour force participation rates and the relatively good productivity performance we had.

I see the current period, if anything, as a somewhat less challenging period. If you are looking for a pent-up demand, after three or four years now of poor and indeed declining real income per capita, I think we do have the capacity to expand if the consumers have their income.

• 1800

In terms of other areas, certainly our infrastructure spending has not been keeping up with what we spent in the heyday of putting in place sewage, water treatment, roads, and bridges. We certainly have opportunities there.

If we must challenge ourselves, if we feel there is a lack of demand and we need to find some new challenges and new things to do or new goods to produce, then we have only to look abroad. Certainly the Soviet Union can eat up as many billions of dollars of activity as we wish to lay on them. Certainly foreign aid around the world is a challenge for us.

So in terms of using up the slack, we've got opportunities to do it.

Mr. Soetens: There may be opportunities, but I guess I'm just concerned that I still sense that you're not accepting that Canada is a different place today than in the 1950s. In the 1950s if you wanted to stimulate the economy, you built a road, a bridge, or a sewage treatment system. Then you didn't have, as a share of the government expenditure, the health care costs, the costs of an aging population, the costs of the education system. To suggest that today and the 1950s are the same environment, I just...

Mr. McCracken: I haven't suggested to you that we're the same. We're obviously a lot richer, a lot better off. As you say, we have much better social programs in place.

The challenge today is one in which again we have a high debt ratio and indeed much more unemployment than we had in the 1950s, facing a question: can we do better in terms of our economic performance? I think we can. Should we do better? That's the debate on the inflation front.

Mr. Soetens: But one of the points you made in talking about how we could do better today was, through one mechanism or another, letting the dollar come down. In the 1950s, what was our dollar worth?

Mr. McCracken: Well, it varied. In 1950, when we first deregulated it, it went from roughly 92¢, moved up towards parity in 1960, and then in 1961 took a hit with the budget statement by Fleming, dropping and finally being fixed at 92.5¢, where it remained for all of the 1960s.

[*Translation*]

cinquante, où elle était en moyenne de 5 p. 100, et où elle suivait la croissance de la population et le rythme d'entrée des nouveaux venus sur le marché du travail, avec des niveaux de rendement et de productivité relativement bons.

À mon avis, les défis actuels sont nettement moins grands. Si c'est de cette demande refoulée que vous parlez, après trois ou quatre ans de recul du revenu réel par habitant, je pense que nous avons maintenant une possibilité d'expansion si les consommateurs peuvent disposer d'un revenu.

Dans d'autres domaines, nos dépenses d'infrastructure sont loin de suivre le même rythme qu'à l'âge d'or où l'on a installé des réseaux d'égouts, des usines de traitement des eaux, où l'on construisait des routes et des ponts. Il y a manifestement des choses à faire dans ce domaine.

S'il s'agit simplement de trouver des défis à relever, si nous avons l'impression qu'il n'y a pas assez de demande et qu'il faut trouver de nouveaux défis, de nouvelles choses à faire, de nouveaux biens à produire, il suffit de regarder à l'étranger. L'Union soviétique est manifestement capable d'absorber autant de milliards de dollars d'activité que nous voudrons bien lui en proposer. Si nous voulons un défi, l'aide étrangère dans le monde entier en est un.

Par conséquent, ce ne sont pas les possibilités de relancer la machine qui manquent.

M. Soetens: Il y a peut-être des possibilités, mais j'ai quand même l'impression que vous ne voulez pas admettre que le Canada d'aujourd'hui n'est plus ce qu'il était dans les années cinquante. Dans les années cinquante, si l'on voulait stimuler l'économie, il suffisait de construire une route, un pont ou une usine de traitement des eaux usées. Les dépenses gouvernementales n'étaient pas grevées à l'époque par les soins de santé, le coût du vieillissement de la population, le coût du système scolaire. Dire que la conjoncture est la même actuellement qu'au cours des années cinquante...

M. McCracken: Ce n'est pas ce que je dis. Il est évident que nous sommes beaucoup plus riches et beaucoup plus à l'aise. Comme vous le dites, nous avons des programmes sociaux bien meilleurs.

Notre défi aujourd'hui, à une époque où nous avons un ratio d'endettement élevé et un chômage beaucoup plus important que dans les années cinquante, c'est de répondre à cette question: pouvons-nous avoir une meilleure performance économique? Je crois que nous le pouvons. Pouvons-nous faire mieux? C'est tout le débat sur l'inflation.

M. Soetens: Mais vous avez dit qu'un des moyens d'améliorer la situation, c'est de faire baisser le dollar d'une façon ou d'une autre. Au cours des années cinquante, que valait notre dollar?

M. McCracken: Il a fluctué. En 1950, quand nous l'avons déréglementé pour la première fois, il est parti d'environ 92c., puis il a atteint la parité en 1960, et en 1961 il a été affecté par l'exposé budgétaire de Fleming, est retombé et s'est finalement fixé à 92,5, taux auquel il s'est maintenu durant toutes les années soixante.

[*Texte*]

Mr. Soetens: Well, if we're talking about the great growth we had in the 1950s and the 1960s, with a dollar that went from 92¢ to $1, then it seems to me your argument that the dollar should go down is incorrect. What we ought to be saying is that the dollar ought to move up, because history says that we do extremely well with a high dollar.

Mr. McCracken: Over that period the dollar, when allowed to float, floated up because we were doing well. It's one thing to earn an appreciation... Quite frankly, I'd love to have the dollar at $2 U.S. being required to buy one Canadian dollar. But you've got to earn it, and you've got to do that by growing more rapidly, by outperforming your trading partners at the level of price performance and/or productivity performance. You don't get there by going out and getting it higher by means of higher interest rates, because that's where you put yourself in an awkward situation.

Mr. Soetens: It's a matter of whether you're having a real dollar or an artificial dollar,—

Mr. McCracken: Yes.

Mr. Soetens: —if you can describe it as such.

Mr. McCracken: But any time we can have an appreciation—that is, that we earn—that improves the real income of all Canadians.

Mr. Soetens: I just come back. I've got a whole list of things here that I think are different today from in 1950, and therefore the policies of the 1950s don't work in the 1990s.

Mr. McCracken: Well, I'd certainly agree with you that we're in a different world. Hammers still work. We build different buildings today than we did 30 or 40 years ago, but you still want to use a hammer, not a screwdriver, on a nail.

Mr. Soetens: I would disagree with you, because when you built that building in the 1950s, you used only hammers. Today a hammer is used maybe 2% of the time and all the other tools are used the rest of the time.

I believe there's another comment.

The Chairman: In fact, if you take a look at the construction of housing today, and other things, you find they're using power drills and screws, and very seldom are using hammers and nails.

Mr. Darby: It is important to recognize, though, that if over a very long period you are going to be in a situation of real interest rates being above real economic growth—and there is an issue of cause and effect here—then that in itself will cause you some difficulties. When Mike talks about the basic arithmetic, you can do some basic arithmetic that will generate that result.

• 1805

Obviously I can't speak for the Bank of Canada, but as we look at their policies recently, and Mike might even agree—I remember a dinner at which Mike even suggested this was the case—the Bank of Canada has been trying fairly

[*Traduction*]

M. Soetens: Dans ce cas, si l'on songe à la croissance considérable que nous avons connue au cours des années cinquante et soixante avec un dollar qui est passé de 92c. à 1$, il me semble que vous avez tort de dire que le dollar devrait baisser. Nous devrions au contraire dire que le dollar devrait remonter, car l'histoire a prouvé que nous obtenions d'excellents résultats quand notre dollar était fort.

M. McCracken: Quand on a laissé le dollar flotter au cours de cette période, il a évolué à la hausse parce que nous étions en période de prospérité. C'est une chose de dire que le dollar doit monter... À vrai dire, personnellement, je serais ravi si le dollar canadien pouvait valoir 2$ américains. Mais il faut le gagner, et on ne le gagne qu'en croissant plus rapidement, en dépassant les concurrents et partenaires commerciaux sur le plan du prix de revient et/ou de la productivité. Mais si on se contente de faire monter le cours du dollar en haussant les taux d'intérêt, on va vers des ennuis.

M. Soetens: Il faut savoir si on a un dollar réel ou un dollar artificiel...

M. McCracken: Effectivement.

M. Soetens: ...si l'on peut dire.

M. McCracken: Mais chaque fois que le dollar prend de la valeur—que nous gagnons cette plus-value—le revenu réel de tous les Canadiens progresse.

M. Soetens: Revenons en arrière. J'ai toute une liste de choses qui ne sont plus du tout les mêmes aujourd'hui qu'en 1950, ce qui veut dire que les politiques des années cinquante ne marchent pas dans les années quatre-vingt-dix.

M. McCracken: Je suis tout à fait d'accord, les choses ont complètement changé. Mais on se sert toujours de marteaux. Les édifices qu'on construit ne sont plus les mêmes qu'il y a 30 ou 40 ans, mais on sert toujours d'un marteau, et non pas d'un tournevis, pour enfoncer un clou.

M. Soetens: Je ne suis pas d'accord, car quand on construisait dans les années cinquante, on avait uniquement des marteaux. De nos jours, on ne sert plus du marteau que pendant peut-être 2 p. 100 du temps, et on utilise d'autres outils le reste du temps.

Je crois qu'il y a autre chose.

Le président: En fait, si vous regardez la façon dont on construit des logements aujourd'hui, vous verrez qu'on utilise des perceuses électriques et des tournevis électriques, et de moins en moins souvent des marteaux et des clous.

M. Darby: N'oubliez cependant pas que si vous avez des taux d'intérêt réels supérieurs au rythme de la croissance économique réelle pendant une période prolongée—et c'est un problème de cause à effet—vous allez avoir des ennuis. Mike a parlé de calcul élémentaire; un calcul élémentaire peut vous donner ce résultat.

De toute évidence, je ne peux pas parler pour la Banque du Canada, mais si l'on considère leurs politiques récentes, et Mike lui-même sera peut-être d'accord—car je me souviens d'en avoir entendu parler lors d'un dîner—la Banque du

[*Text*]

hard to get the real interest rate down as much as possible concurrent to some degree with exchange rate stability. Whether that policy is still being vigorously pursued or not I guess is an open question.

As you go longer term, Canada will face some difficulties if for 10 or 20 years we continue to run real interest rates above real rates of economic growth. It's difficult to have investment in that environment in general, and without investment it's difficult to see technological change, productivity growth and so on. There is a problem here that I don't think we should kind of sweep under the rug in terms of discussion as to whether we are in the 1950s, 1960s or 1970s. What is the overall policy environment now? There are challenges here. I think Mike raised the intelligent issue: what is the situation on world capital markets, global capital markets, and what are the challenges that face Canada in coming as a borrower to those markets?

We saw in Canada a decade of high real interest rates. Are there forces world-wide which will make it difficult for Canada to bring those interest rates down, or does the Bank of Canada have a high degree of control over domestic real interest rates? That, to some extent, I guess, still remains an open question. But it is one that is crucial to the discussions of this committee, one on which the Governor of the Bank of Canada would have to be very carefully challenged. I think I know what his position is.

As we look ahead into the 1990s with a lot of countries going to international capital markets for money, you are looking at restructuring in the CIS, you are looking at rebuilding in Eastern Europe, you are looking at a very high fiscal deficits in the United States, and seemingly growing. You are looking at high fiscal deficits in Canada, but as he points out we are a small player, but there are many big players out there looking for money, including West Germany, which was in some sense supplying capital to the world financial markets instead of going to them to borrow it.

I think it would behove members of the committee and members of the policy-making corpus in Canada to think carefully about what the implications might be of demands on world financial markets in the 1990s, and what might be our best strategy to try to get the real interest rate in Canada as low as possible, because I think generally all would agree to one that would be conducive to bringing out funds from the lenders. I think low real interest rates in some sense can stimulate growth and make sure we get the kind of real economic environment that we would all like to have. There are obviously realities from world capital markets, but we can also look at them as challenges. There is debate here and cause for research in which we might want to get involved.

[*Translation*]

Canada a fait des efforts considérables pour faire baisser les taux d'intérêt réels en conservant dans la mesure du possible une certaine mesure de stabilité du taux de change. Il reste à savoir, j'imagine, si cette politique est toujours au premier plan.

Quant au long terme, le Canada s'expose à des difficultés s'il maintient pendant 10 ou 20 ans des taux d'intérêt réels supérieurs au taux réel de la croissance économique. Dans cet environnement général, il est difficile d'encourager les investissements, et en l'absence d'investissements, les changements technologiques deviennent beaucoup plus difficiles, la croissance de la productivité, etc. C'est donc un problème que nous ne devrions pas balayer sous le tapis en nous contentant de nous demander si la situation est comparable à celle des années 50, 60 ou 70. Quelle est la politique générale à l'heure actuelle? À ces niveaux-là, il y a des défis qui se posent. Mike a soulevé un problème intelligent: quelle est la situation sur le plan des marchés de capitaux mondiaux, et, pour le Canada, quels seront les défis à relever en sa qualité d'emprunteur sur ces marchés?

Nous venons de passer par une décennie de taux d'intérêt réels très élevés. Y a-t-il des forces à l'échelle internationale à l'heure actuelle qui empêchent le Canada de faire baisser ces taux d'intérêt, ou bien la Banque du Canada a-t-elle la main haute sur les taux d'intérêt réels intérieurs? Dans une certaine mesure, tout cela reste à établir. Mais c'est un sujet crucial pour la discussion de ce comité, un sujet sur lequel il conviendrait de poser des questions bien précises au gouverneur de la Banque du Canada. Je crois connaître sa position.

Quand on envisage les années quatre-vingt-dix, de nombreux pays se tournant vers les marchés internationaux de capitaux pour obtenir des fonds, avec la perspective de la restructuration de la CEI, la reconstruction de l'Europe de l'Est, quand on assiste en même temps à des déficits fiscaux très élevés aux États-Unis, des déficits qui semblent continuer à croître, et qui sont associés à des déficits fiscaux très élevés au Canada, il faut se dire en même temps que nous sommes un protagoniste de second plan, mais qu'il y en a beaucoup d'autres, plus importants que nous, qui cherchent de l'argent, y compris l'Allemagne de l'Ouest, qui d'une certaine façon a approvisionné les marchés financiers en capital au lieu d'emprunter.

Dans ces circonstances, les membres du comité et tous les décisionnaires canadiens devraient réfléchir très soigneusement aux répercussions de la demande sur les marchés financiers mondiaux pendant les années quatre-vingt-dix, et s'interroger sur la meilleure stratégie à suivre pour maintenir les taux d'intérêt le plus bas possible au Canada. En effet, on reconnaît généralement que c'est ce qui convaincra les prêteurs de débloquer des fonds. D'une certaine façon, de faibles taux d'intérêt réels peuvent stimuler la croissance ou ménager l'environnement économique réel dont nous avons tous besoin. Évidemment, il faut tenir compte des réalités des marchés mondiaux de capitaux, mais on peut également les considérer comme des défis à relever. Il y a ici matière à débat et à recherche sur un sujet qui pourrait s'avérer très intéressant pour nous.

[*Texte*]

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I have some more questions on the downloading to the provinces. I am just not sure what the timeframe is, so before I start on that—

The Chairman: You can ask one or two questions. It is more the impatience of the chairman that is the problem here.

Mr. Soetens: Well, don't be so impatient.

The Chairman: I am not.

Mr. Soetens: Good.

Both of you referenced in your comments that part of the problem the provinces are facing is the downloading from the federal government to the provincial goverments. Yet when I look at it, at least in the term that I have been in office, these last four years, we have increased our transfers to the provinces in excess of the rate of inflation each and every year. We have given them, in fact, in the EPF transfers almost 8% more, which as you know is well in excess of that to which we ourselves have restricted our spending. It seems to me, from a cash transfer point of view, or tax point transfer, we have certainly been giving them lots of money.

On the other side of it, I understand their argument. They say you have been giving us more money, but we have been increasing our spending on those areas which you traditionally share with us much more rapidly than you have been giving us the money. Is that called downloading on the provinces, or is that just called irresponsible spending at the provincial level?

• 1810

Mr. McCracken: I think the issue of what is "fair" is something you obviously work out with your provincial colleagues when you sign agreements. There are real demands on health care that have been growing. There are real demands on the education system. Indeed, it's a major part of the prosperity secretariat's outputs to increase education across the board, both to keep the kids in high school and also improve university and other training.

I think education is one of those wonderful things we want more of, and we all want more health. We have evolved a system in which the federal government and the provinces jointly share responsibility for the financing, and the provinces deliver it. That may not be a good system, that may not be a stable system, but it's the one that we have and it has some rules. Similarly, we have something called CAP, the Canada Assistance Plan, in which there was a 50-50 sharing of the costs of welfare.

I think the problem comes when those rules get changed, but those changes were not anticipated. If tomorrow someone unilaterally changed the rules and said by the way, we're going to give you guys paycheques every three years, this

[*Traduction*]

M. Soetens: Monsieur le président, j'ai d'autres questions à poser à propos du mouvement de dévolution vers les provinces. Je ne sais pas exactement où nous en sommes avec le temps, et avant de commencer...

Le président: Vous pouvez poser une ou deux questions. L'impatience du président est probablement le plus gros problème.

M. Soetens: Ne soyez pas si impatient, dans ce cas.

Le président: Je ne le suis pas.

M. Soetens: Bien.

Dans vos observations, vous avez tous les deux fait allusion aux problèmes des provinces, qui tiennent en partie au fait que le gouvernement fédéral s'est déchargé progressivement sur elles de ses responsabilités. Et pourtant, si j'examine la question, ou du moins depuis que j'occupe ce poste, c'est-à-dire quatre ans, je constate que nos transferts aux provinces ont augmenté plus vite que le taux d'inflation pour chacune de ces quatre années. En fait, nous leur avons donné près de 8 p. 100 de plus dans le cadre des programmes établis, et, comme vous le savez, c'est un taux bien supérieur à celui que nous nous sommes permis à nous-mêmes depuis que nous restreignons nos dépenses. Sur le plan des transferts de fonds, ou de points fiscaux, j'ai vraiment l'impression que nous leur avons donné beaucoup d'argent.

D'un autre côté, je comprends la position des provinces, qui nous disent: vous nous donnez plus d'argent, mais en même temps, dans les secteurs que nous partageons traditionnellement, nos dépenses ont augmenté beaucoup plus rapidement que vos transferts de fonds. S'agit-il de dévolution en direction des provinces ou bien simplement d'un manque de sens des responsabilités des provinces sur le plan des dépenses?

M. McCracken: La question de savoir ce qui est «équitable» se discute avec les collègues provinciaux quand les accords sont signés. La demande réelle dans le domaine de la santé a beaucoup augmenté. Il y a également une demande réelle dans le domaine de l'éducation. En fait, une des principales recommandations du secrétariat à la prospérité, c'est d'augmenter les dépenses consacrées à l'éducation dans tous les domaines, à la fois pour convaincre les enfants de terminer l'école secondaire et également pour améliorer le secteur universitaire et la formation générale.

L'éducation est une chose merveilleuse, qui n'est jamais trop abondante, pas plus que la santé. Nous avons mis au point un système qui permet au gouvernement fédéral et aux provinces de partager la responsabilité du financement et qui en confie l'exécution aux provinces. Ce n'est peut-être pas un bon système, ce n'est peut-être pas un système stable, mais c'est le système que nous avons, et il comporte certaines règles. De la même façon, nous avons le Régime d'assistance publique du Canada, et, dans ce cas, les coûts du bien-être social sont partagés moitié-moitié.

A mon avis, le problème se pose surtout lorsqu'on change les règles et qu'on n'avait pas prévu ces changements. Supposons que demain quelqu'un décide unilatéralement de changer les règles, ajoutant: soit dit en passant, nous avons

[*Text*]

might cause you some cashflow problems in that period of time. You would sort of say wait a minute, where do we get this unilateral stuff from? This is kind of arbitrary and it puts me in a bind. I think that's what you're hearing.

Mr. Soetens: But to follow that along, we announced to the provinces, and maybe in an arbitrary fashion, that this year, next year, the year after, they're going to get 6% more money. And in year two Ontario, for example, knowing it was only going to get 6% more, decided to give the nurses a 28% increase in salary in one year. Obviously that was going to impact on its budget. Knowing full well that the federal government was only giving it 6% more, where did they think the money was going to come from but from their own deficits?

Mr. McCracken: I think if they knew in advance, and made those decisions, they would be painfully aware of that. When they cannot do anything about it, as when the welfare load goes up 50% to 60% in one year, some would say as a result of the federal policies on interest rates and fiscal restraint, and at the same time an agreement that's put in place is capped so that the maximum gain is a 5% increase, then you have put them between a rock and a hard place.

Mr. Soetens: But when you know that you're in the 5% cap, for example on welfare, would you then suggest that they implement a policy of forcing every school in Ontario to build a day care centre attached, which would normally by funded under CAP, but since they know they do not have the money they have to find it themselves? Would you give the teachers in the education system a boost? Would you increase welfare payments 18% when you know you're only getting 5%, knowing full well that you have an increase in numbers at the same time? Is that downloading, or is it just spending run amok?

Mr. McCracken: There's a government at each level trying to continue to govern. I think each of you will be making the decisions and dumping on one another when appropriate or when you can. It doesn't remove from the person who is in between the two levels of government shooting at each other the difficulty of being shot at. It doesn't make it easier when a businessman is reading in the budget that the federal government is going to disallow certain payroll taxes as deductible items because the federal and provincial governments can't agree on occupying space on payroll tax. He sits there and says wait a minute, stop shooting at each other. I think the public more generally is upset when these internecine wars are going on between federal and provincial governments.

Mr. Soetens: Will the public feel better if the deficit in Ontario was $5 billion and correspondingly the federal deficit was $37 billion?

[*Translation*]

décidé de vous verser vos salaires tous les trois ans. Cela risque de vous poser des problèmes de liquidités dans l'intervalle. Vous répondriez: attendez un instant, qu'est-ce qui vous autorise à prendre ces décisions seul? C'est beaucoup trop arbitraire, cela va me mettre dans une situation intenable. Je crois que c'est ce qui se passe actuellement.

M. Soetens: Mais si l'on suit le même raisonnement, supposons que nous annoncions aux provinces, d'une façon peut-être arbitraire, que cette année, l'année prochaine ou l'année suivante, nous allons leur donner 6 p. 100 de plus. Supposons que d'ici un an ou deux, l'Ontario, sachant que l'augmentation ne sera que de 6 p. 100, n'en décide pas moins d'augmenter le salaire des infirmières de 28 p. 100 pour une année. Cela va avoir des répercussions évidentes sur le budget de la province. La province savait d'avance que l'augmentation du gouvernement fédéral n'atteindrait que 6 p. 100: où pensait-elle trouver l'argent, sinon dans son propre déficit?

M. McCracken: Si la province le savait d'avance, si elle n'en a pas moins pris cette décision, elle devait en avoir douloureusement conscience. Il y a des circonstances où les provinces n'ont pas le choix, par exemple lorsque le fardeau de l'assistance sociale augmente de 50 ou 60 p. 100 en l'espace d'une année. Certains pensent d'ailleurs que cette augmentation découle des politiques du gouvernement fédéral concernant les taux d'intérêt et des restrictions fiscales. Mais en même temps, on se met d'accord sur une augmentation maximum de 5 p. 100: les provinces sont bel et bien coincées.

M. Soetens: Sachant qu'un maximum de 5 p. 100 a été décidé, par exemple pour le bien-être social, pensez-vous qu'une province comme l'Ontario devrait décider de forcer toutes les écoles de la province à construire une garderie en annexe? Normalement, cette garderie devrait être financée par le RAPC, mais comme on sait que les fonds ne sont pas disponibles, on est forcé de les trouver soi-même. Est-ce que vous accorderiez des augmentations aux enseignants? Est-ce que vous augmenteriez de 18 p. 100 les prestations d'assistance sociale, quand vous savez parfaitement que les transferts n'augmenteront que de 5 p. 100, et qu'en même temps le nombre des assistés a augmenté? Est-ce que c'est de la dévolution de responsabilités ou tout simplement des dépenses effrénées?

M. McCracken: A chacun de ces niveaux, il y a un gouvernement qui essaie de continuer à gouverner. Chacun de votre côté, vous allez continuer à prendre des décisions et à vous accuser mutuellement quand c'est justifié ou quand vous en voyez la possibilité. Le fait que deux gouvernements se tirent dessus n'améliore pas la position de celui qui se trouve pris entre les deux. Cela n'améliore pas la position de l'homme d'affaires qui voit dans le budget que le gouvernement fédéral va supprimer certaines déductions pour charges sociales pour la simple raison qu'il n'a pas pu se mettre d'accord avec les provinces sur la position fiscale de ces charges. Il voudrait bien qu'ils arrêtent de se tirer dessus. D'une façon générale, je pense que le public est très mécontent de voir le gouvernement fédéral et les provinces se livrer à toutes ces petites guerres.

M. Soetens: Est-ce que le public se sentirait beaucoup mieux si le déficit s'élevait à 5 milliards de dollars en Ontario et à 37 milliards de dollars au niveau fédéral?

[*Texte*]

Mr. McCracken: Certainly for one efficiency reason they would feel better. I think they would say that at least we're not going to be borrowing at 50 or 100 basis points more to finance the deficit in Ontario than the situation with the feds themselves doing it. Also, if the feds are running that kind of deficit, maybe they will in fact focus on what is going on with real interest rates, keeping in mind the provinces don't have that tool they can play with. I am not sure I wouldn't prefer—

• 1815

Mr. Soetens: Or if we were running the deficit, we might focus on the spending side.

Mr. McCracken: Well, you might.

Mr. Soetens: Which is what I think we tried to do with the provinces when we said to them that we are not giving you as much money in the way of increases as you have usually been accustomed to. Wouldn't that focus the mind on spending?

Mr. McCracken: I think it has in some provinces. Certainly the level of restraint that is currently entrain in some of the areas you mentioned—in health, in education—are biting. And certainly wage settlements in Ontario were, in most people's judgments, reasonable and certainly gotten through a collective bargaining process rather than being imposed. Certainly the message is through.

Now, the question from the broader economy's viewpoint that what we need right now is more restraint by everyone is something I have great difficulty with.

Dr. Frank: You used the words "irresponsible spending". My understanding of what has happened in Ontario with the CAP limit of 5% growth from transfers to them for Canada Assistance Plan programs is not that the individual payments were increased over the past few years. In fact, I understand they increased the welfare payments, I believe 2%, two years ago. They have just announced 1% this coming year.

Mr. Soetens: It was 2% last year, 14% the year before.

Dr. Frank: In any event, the point is that we are looking at 14, 2, and 1. The volume of people falling on welfare in the province, and this is true across the country, has increased because of the length of this recession, and it is just very painful and slow coming out of it.

Would Canadians have felt better if the feds had had a bigger deficit than the provinces? That is the implicit reason behind my stating federal and provincial deficits collectively in the past couple of years is exactly that answer. I think people are not nearly as unsophisticated as we may think and that they do see that what happens at the federal level impacts on the provinces and is going to impact on local governments too. This affectionate term called "downloading", which is a shorthand for the kind of restraint that was imposed during a very serious recession, and one that hit Ontario especially hard because of its manufacturing base, has caused their welfare costs to rise much more than anyone would have

[*Traduction*]

M. McCracken: Pour des raisons d'efficacité, sans aucun doute. Les gens diraient qu'au moins on ne va pas emprunter à 50 ou 100 points de base de plus pour financer le déficit ontarien, pas plus que le déficit fédéral. D'un autre côté, avec ce genre de déficit au fédéral, on va peut-être enfin s'intéresser au taux d'intérêt réels, et se souvenir que les provinces ne disposent pas de cet outil-là. Je ne suis pas certain de ne pas préférer...

M. Soetens: Ou encore, avec un tel déficit, on pourrait enfin s'intéresser aux dépenses.

M. McCracken: Effectivement, on le pourrait.

M. Soetens: Et c'est justement ce qu'on a dû essayer de faire avec les provinces quand on leur a dit: les augmentations auxquelles vous étiez habitués ne sont plus possibles. Est-ce que ce n'est pas une façon de s'intéresser aux dépenses?

M. McCracken: Dans certaines provinces, effectivement. Il est certain que les restrictions imposées actuellement dans certains secteurs—vous avez parlé de la santé et de l'éducation—sont très amères. Et dans l'ensemble, les augmentations de salaire en Ontario ont été jugées raisonnables, avec cet avantage supplémentaire qu'elles n'ont pas été imposées, mais négociées. Le message est donc bien passé.

Maintenant, l'idée d'imposer à tout le monde de nouvelles restrictions dans l'intérêt de l'économie en général me pose de grands problèmes.

M. Frank: Vous avez parlé de «dépenses irresponsables». Si j'ai bien compris ce qui s'est passé en Ontario, ce ne sont pas les versements individuels qui ont augmenté au cours des dernières années en ce qui concerne l'augmentation de 5 p. 100 des transferts dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. En fait, je crois comprendre que les versements au titre du bien-être social ont augmenté de 2 p. 100 il y a deux ans. Pour l'année prochaine, on vient d'annoncer une augmentation de 1 p. 100.

M. Soetens: Deux pour cent l'année dernière; 14 p. 100 l'année précédente.

M. Frank: Quoi qu'il en soit, il s'agit d'augmentation de 14, 2 et 1 p. 100. À cause de la longueur de cette récession, il y a de plus en plus de gens qui doivent faire appel au bien-être social dans la province, ce qui est d'ailleurs vrai dans le reste du pays. En effet, les séquelles de cette récession sont longues et pénibles.

Est-ce que les Canadiens se seraient sentis mieux si le déficit fédéral avait été plus important que celui des provinces? C'est ce qui m'a poussé à dire que les déficits fédéral et provinciaux, collectivement, depuis deux ans, constituent la réponse. Je pense que les gens sont loin d'être aussi bêtes que nous le pensons et qu'ils se rendent compte que tout ce qui se fait au niveau fédéral a un impact sur les provinces et également sur les administrations locales. Cet euphémisme, «d'évolution des responsabilités», qui en réalité cache les restrictions imposées pendant une récession particulièrement grave, une récession qui a frappé l'Ontario particulièrement à cause de son important secteur

[*Text*]

anticipated. And I am sure that had you anticipated this kind of thing, maybe that 5% wouldn't have been imposed. I don't know. It is a balancing act again.

The other point on hospitals, it is the first time I believe in Ontario's history that they actually told the hospitals what their grants would be for three years running. That, to me, from a management point of view, allows hospital boards to manage within their fiscal framework with the kind of lead time that I think anybody knows you need in institutions that are very complex and very expensive to run.

Mr. Soetens: Have they also told them what kind of wage settlements they are going to give the nurses? They tell the hospital boards, you can only have 2% more, and now we are going to throw a wage cost on you.

Dr. Frank: I agree. And you can debate the issue on pay equity, if you like—affirmative action programs, if you like. You can debate it on unemployment insurance and whether it is timely or not to put these increases in in the middle of recessions. All of these issues get debated. I shrug my shoulders.

Mr. Soetens: Thank you very much.

The Chairman: I would just end up by saying, Mr. Frank, that I agree with you that the public is now cognizant of both federal and provincial spending and deficits; they do not see one level of government as being sort of free money. I think that is different from what it was perhaps eight or ten years ago. Certainly in my political experience, when I first started back then, people somehow thought that the federal government was free money; that if you get money coming into your province, somehow that was different from government spending and taxes at the local level. I think it has now registered with people that it is not, that government spending and deficits register a lot higher on the political measurement scale than they did back seven or eight years ago. So there's probably some truth in your analysis.

• 1820

I would like to thank both of you for coming here today, the Conference Board and Mike McCracken. Your comments have been helpful. It was the first meeting of a few we're going to have over the next week or two. At the end of that we'll have a whole bunch of opinions from a whole bunch of economists and we'll see if there's any correlation. In any event, thank you very much. We appreciate you taking the time to come.

Mr. McCracken: Thank you for the invititation.

The Chairman: And we adjourn.

[*Translation*]

manufacturier, a fait augmenter les coûts du bien-être social beaucoup plus qu'on ne s'y attendait. D'ailleurs, je suis certain que si vous aviez pu prévoir cela, vous n'auriez peut-être pas imposé ce plafond de 5 p. 100. Je ne sais pas. Là encore, il faut trouver le point d'équilibre.

D'autre part, à propos des hôpitaux, c'est la première fois dans l'histoire de l'Ontario qu'on annonce aux hôpitaux des subventions pour une période de trois années consécutives. À mon avis, sur le plan de l'administration, cela permet aux conseils d'administration des hôpitaux de mieux organiser leurs affaires sur le plan fiscal, car cela leur donne les délais dont ces institutions particulièrement complexes et particulièrement coûteuses ont évidemment besoin.

M. Soetens: Est-ce qu'on leur a dit également quelles augmentations de salaire ils allaient devoir accorder aux infirmières? On dit aux conseils d'administration des hôpitaux qu'ils n'auront que 2 p. 100 d'augmentation, mais, en même temps, on leur impose des augmentations salariales.

M. Frank: Je suis d'accord. Et si vous le voulez, vous pouvez invoquer l'équité salariale, les programmes d'action positive, etc. Vous pouvez parler d'assurance-chômage, discuter de l'opportunité de telles augmentations en plein milieu d'une récession. Vous pouvez discuter de tout cela. J'ai tendance à hausser les épaules.

M. Soetens: Merci beaucoup.

Le président: En terminant, monsieur Frank, je dois dire que je suis d'accord avec vous quand vous dites que le public est beaucoup plus conscient aujourd'hui des dépenses et des déficits du gouvernement fédéral et des provinces. On ne considère plus qu'un de ces niveaux de gouvernement est une source d'argent gratuit. Cela a changé depuis huit ou 10 ans. C'est l'époque où je me suis lancé dans la carrière politique, et certains pensaient effectivement que le gouvernement fédéral était une source d'argent gratuit, que lorsque cet argent arrivait dans les provinces, c'était différent des taxes locales ou des dépenses du gouvernement provincial. Les gens ont fini par se rendre compte que ce n'est pas le cas, que les dépenses et les déficits gouvernementaux ont beaucoup plus d'importance dans l'échelle politique qu'il y a sept ou huit ans. Votre analyse est donc probablement justifiée.

Je tiens à vous remercier tous deux d'être venus aujourd'hui, le Conference Board et Mike McCracken. Vos observations nous ont été très utiles. C'est la première d'une série de séances que nous avons prévues pour les deux semaines à venir. Cet exercice va nous permettre de rassembler les opinions de toute une série d'économistes, et nous allons essayer de trouver des corrélations. Cela dit, je vous remercie beaucoup; nous vous sommes reconnaissants d'être venus.

M. McCracken: Merci de nous avoir invités.

Le président: La séance est levée.

MAIL / POSTE
Lettermail / Poste-lettre
K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 56

Monday, February 8, 1993

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 56

Le lundi 8 février 1993

Président: Murray Dorin

FINANCE

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Finances

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92-93

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-92-93

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Informetrica:

Michael McCraken, President.

From the Conference Board of Canada:

Dr. James Frank, Vice-President and Chief Economist;

Paul Darby, Director of Forecasting Analysis.

TÉMOINS

De Informetrica:

Michael McCraken, président.

Du Conference Board du Canada:

Dr. James Frank, vice-président et économiste en chef;

Paul Darb,y directeur, Prévisions et analyses.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 56

Monday, February 8, 1993

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 56

Le lundi 8 février 1993

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

25319—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, FEBRUARY 8, 1993
(71)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 7:44 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Bank of Montreal: Lloyd Atkinson, Executive Vice-President and Chief Economist. *From McMaster University:* Professor W. Scarth.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an inquiry into the state of the Canadian Economy (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Wednesday, December 9, 1992, Issue No. 52*).

Lloyd Atkinson from the Bank of Montreal made a statement and answered questions.

W. Scarth from McMaster University made a statement and answered questions.

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

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 8 FÉVRIER 1993
(71)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 19 h 44 dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens, Greg Thompson.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De la Banque de Montréal: Lloyd Atkinson, vice-président exécutif et économiste en chef. *De l'Université McMaster:* W. Scarth, professeur.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'examen de l'état de l'économie canadienne (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 décembre 1992, fascicule nº 52*).

Lloyd Atkinson, de la Banque de Montréal, fait un exposé et répond aux questions.

W. Scarth, de l'Université McMaster, fait un exposé et répond aux questions.

À 10 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Monday, February 8, 1993

• 1940

The Chairman: Order. Tonight we are continuing our inquiry into the current state of the Canadian economy. We have as our first witness, from the Bank of Montreal, Mr. Lloyd Atkinson.

Mr. Atkinson, as a committee we thought we would call in some of the senior people in Canadian business and have them try to give us some insight into the current state of the Canadian economy. I think it is fair to say the last two years have been quite different from what most were predicting two or two and a half years ago, and probably different from what you predicted. I haven't pulled out your forecast from that time, but I suspect if I did we'd find things had turned out quite differently. Perhaps you can give us an explanation for why that has happened, where we are now, and what we might be looking to in the future, and in particular if there are any actions in a broad economic sense the government should be counting on or looking toward or we could be recommending. We would be glad to hear about that. I invite you to make your opening remarks.

Mr. Lloyd Atkinson (Executive Vice-President and Chief Economist, Bank of Montreal): Thank you very much, Mr. Chairman. It is a pleasure for me to be here. I have a short statement that will give you in broad outline what I think is going to be happening to the Canadian economy over the next little while, and why.

First and foremost, coincident with what Statistics Canada is telling us, I think in fact we do have a recovery under way. But for 1993, at least, it promises, from my point of view, to be a very weak recovery. We are looking for a growth rate of something on the order of 3% in real terms. That's obviously an improvement over the 1% or 2% we think will be turned in when all the numbers are in for 1992, but it's not a barn-burner. It's less than half the growth rate we saw coming out of the 1981-82 recession.

Importantly, in our understanding of the Canadian economy, you need almost 3% growth, sustained, just to stabilize the unemployment rate. So I am not expecting really any significant improvement in the unemployment rate between now and the end of the year. My guess is by the end of the year it's going to be in that 11% to 11.5% range. So for lots of people, this is not going to feel like a strong recovery.

Why is it that the recovery is so weak? There are a lot of things, both internal and external. Externally, in my view, we are looking at a world economy in 1993, particularly in the rest of the industrialized world, where growth is going to be very weak. Of course when you look at the United States, the last two quarters, the third quarter and the fourth quarter, it looks as if they have a recovery of some substance. The third quarter was 3.4% growth at an annual rate. The fourth

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le lundi 8 février 1993

Le président: À l'ordre! Nous poursuivons ce soir notre enquête sur la situation actuelle de l'économie canadienne. Notre premier témoin est M. Lloyd Atkinson, de la Banque de Montréal.

Monsieur Atkinson, Le comité a jugé opportun d'inviter certains dirigeants du secteur des affaires canadien à partager leurs points de vue sur la situation actuelle de l'économie au Canada. Je crois que l'on peut dire sans grand risque de se tromper que les deux dernières années n'ont pas correspondu à ce que prévoyaient la plupart des gens il y a deux ans ou deux ans et demi, ni probablement à ce que vous prévoyiez vous-même. Je ne me suis pas reporté à vos prévisions de l'époque mais, si je l'avais fait, j'aurais probablement constaté un écart considérable par rapport à ce qui est finalement arrivé. Vous êtes peut-être en mesure de nous expliquer pourquoi cela s'est passé, quelle est la situation actuelle et ce à quoi nous pouvons nous attendre dans l'avenir, notamment quelles sont les grandes initiatives économiques que devrait envisager le gouvernement ou sur lesquelles il devrait fonder ses espoirs ou encore que nous pourrions recommander. Cela dit, je vous invite à faire vos observations préliminaires.

M. Lloyd Atkinson (vice-président exécutif et économiste en chef, Banque de Montréal): Merci, monsieur le président. Je suis heureux de participer à vos débats. J'ai préparé un bref exposé de ce que j'envisage comme les grandes lignes de l'évolution de l'économie canadienne dans le proche avenir et des raisons qui expliquent ma perspective.

Tout d'abord, je dirai qu'il y aura bel et bien une reprise, comme nous l'annonce Statistiques Canada. Cependant, pour l'année 1993 tout au moins, je prévois qu'elle sera extrêmement faible. On envisage des taux de croissance réels de l'ordre de 3 p. 100, ce qui, évidemment, est une amélioration par rapport au taux de 1 p. 100 ou de 2 p. 100 auquel on arrivera vraisemblablement, une fois calculés tous les chiffres pour 1992, mais ce n'est certainement pas spectaculaire. Au sortir de la récession de 1981-1982, le taux de croissance était plus de deux fois supérieur.

Il importe de signaler que, d'après nos connaissances de l'économie canadienne, il faut pratiquement un taux soutenu de 3 p. 100 pour simplement stabiliser le taux de chômage. Je ne prévois donc aucune amélioration importante du taux de chômage avant la fin de l'année, et d'après moi, il se situera alors dans la fourchette des 11 p. 100 à 11,5 p. 100. Pour bien des gens, la reprise ne paraîtra donc pas très forte.

Pourquoi est-elle si faible? Il faut considérer divers facteurs, aussi bien domestiques qu'extérieurs. Sur le plan extérieur, on peut prévoir, en 1993, une croissance extrêmement faible de l'économie mondiale, notamment dans le reste du monde industrialisé. Évidemment, aux États-Unis, on constate pour les deux derniers trimestres, les troisième et quatrième, une reprise assez importante, car les taux de croissance, sur une base annuelle, étaient respectivement de

[*Texte*]

quarter was 3.8%. Of course that gladdens the hearts of those who feel Canada is going to be pulled along by this.

• 1945

But there is one very peculiar feature of this recovery that I think we have to keep in mind. Despite the significant strengthening in economic activity in the United States, there has been virtually no employment growth, net. That was confirmed again in the January employment number that came out just last Friday: almost no employment growth in the United States. And if you don't have strong employment growth, then it's almost impossible to have strong growth and after-tax incomes. And if you don't have strong growth and after-tax incomes, it's difficult to have strong growth and real consumer spending. After all, that's still two-thirds of the U.S. economy.

My guess is there are a lot of other things going on in the United States—and I'll quickly tick them off—that are serving to restrain growth. Look at the cuts in defence expenditures. In dollar terms it was about $28 billion in 1992. And of course there are scheduled additional reductions this year, in 1994. In fact, under President Clinton they'll probably be accelerated.

In addition, you're also looking at the negative effects on the economy of construction spending and commercial real estate overhang. Construction spending in 1992 fell dramatically relative to 1991, and more will occur. State and local governments in the United States, for a whole variety of reasons, and in some it is almost crisis... Witness, for example, what is going on in California. But California is not isolated. State and local fiscal policy is very, very restrictive.

We're still looking at the negative effects on the U.S. economy of the consumer debt overhang, particularly against the backdrop of declining asset values; namely, the houses they purchased in the latter part of the 1980s. And there is the corporate debt overhang. And of course, as you well know, which you read about daily in the newspapers, there is the ongoing restructuring in virtually every sector of the U.S. economy. Part of that is quite an old story. If you go back in manufacturing, the latter part of the 1980s, mostly in the industrial goods side in the U.S. economy... Now of course it has spilled over with a vengeance into the consumer goods side—the story of GM. It's also in services. It's also in the retail side; witness Sears. Each one of these entail massive lay-offs, causing negative effects on confidence and negative effects on growth and after-tax incomes.

[*Traduction*]

3,4 p. 100 et 3,8 p. 100. Voilà qui réjouit évidemment le coeur de ceux qui estiment que le Canada va être entraîné dans le sillage de la reprise américaine.

Pourtant, il ne faut pas perdre de vue que cette reprise présente une caractéristique assez particulière. En effet, le renforcement notable de l'activité économique aux États-Unis n'a donné lieu à pratiquement aucune croissance nette de l'emploi. Les données de janvier sur l'emploi, publiées vendredi dernier, le confirment à nouveau: la croissance de l'emploi aux États-Unis est pratiquement nulle. Or, sans une forte croissance de l'emploi, il ne peut pratiquement pas y avoir une forte croissance des revenus après impôt. Et sans forte croissance des revenus après impôt, on peut difficilement déboucher sur une forte croissance des dépenses réelles du consommateur, ce qui représente encore, après tout, les deux tiers de l'économie américaine.

Selon mon analyse, divers autres phénomènes limitent la croissance aux États-Unis. Je vous les énumère rapidement. Prenons les compressions des dépenses militaires. Elles se sont chiffrées à environ 28 milliards de dollars en 1992. D'autres compressions sont déjà prévues pour cette année et pour 1994. On peut même supposer que cette tendance va s'accélérer sous le président Clinton.

Il faut aussi considérer les répercussions néfastes sur l'économie de la baisse des dépenses dans le secteur de la construction et du marasme qui caractérise le secteur immobilier commercial. En effet, dans le secteur de la construction, les dépenses ont beaucoup baissé en 1992 par rapport à 1991 et ce n'est pas fini. Les gouvernements étatiques et locaux, pour une foule de raisons, ont limité leurs dépenses. Dans certains cas, c'est pratiquement la crise... Prenons, par exemple, ce qui se passe en Californie. Or, le cas de la Californie n'est pas unique. Les états et les localités dépensent extrêmement prudemment.

L'économie américaine continue d'être paralysée par le fardeau de l'endettement des consommateurs, fardeau d'autant plus lourd qu'il y a eu baisse de la valeur de leurs actifs, à savoir les maisons qu'ils ont achetées dans la deuxième moitié des années quatre-vingt. Il faut aussi considérer le fardeau de l'endettement des sociétés. Et bien entendu, comme vous pouvez le constater très facilement en lisant les journaux, pratiquement tous les secteurs de l'économie américaine sont en voie de restructuration. Le phénomène n'est d'ailleurs pas entièrement nouveau. Il remonte à la deuxième moitié des années quatre-vingt dans le secteur de la fabrication, surtout pour les biens industriels aux États-Unis... Évidemment, aujourd'hui, on constate que l'épidémie a gagné le secteur des biens de consommation—pensons à GM. La restructuration frappe aussi le secteur des services, et celui du commerce au détail, Sears, par exemple. Chaque vague entraîne des mises à pied à grande échelle, ce qui mine non seulement la confiance mais aussi la croissance et les revenus après impôt.

[*Text*]

Although I think there are forces that are operating that are going to strengthen the U.S. economy, I am not looking for growth to be sustained in that 4% range, or even close to it. I say 2.5% to 3%; therefore, I'm not expecting much of a dent in the U.S. unemployment rate. That's going to hang in around 7%. Again, this is not a barn-burner recovery in the United States either.

Look at western Europe. In a nutshell, western Europe is flat on its back. My guess is it will stay flat on its back until there are serious reductions in interest rates. And that's not going to happen until there are serious reductions in German interest rates. We saw a little bit last week, but those aren't serious at this point.

I don't think you're going to get the big reductions in German interest rates until they feel they have the inflation monkey off their back. We all know what put it there: the costs of reunification, which showed up in a huge increase in the budget deficit in Germany. Their budget deficit went from 1% of GDP to around 5% of GDP almost over night. And of course that was imposed on an economy that was already at full employment. And therefore enter the Bundesbank, which refused to underwrite the inflationary consequence of that fiscal expansion, and interest rates went through the roof. Of course, the European monetary system interest rates went through the roof everywhere.

I do think that later on this summer we will see big reductions in German interest rates and therefore interest rates across Europe, particularly for those that have stayed as part of the European monetary system. But that sets the stage for stronger growth in 1994. It's not going to be a big news story for 1993 in terms of growth. In fact, I'm expecting weaker growth in Europe in 1993 than in 1992. I expect further rises in the unemployment rate. And of course the trade tensions between United States and Europe, aggravated of course by recent voiced judgments, is not going to help the world trading system or get GATT out of the mud it seems to be stuck in.

• 1950

Japan, in my view, is in the early stages of a very sharp slowdown in economic activity. In a nutshell, the bubble economy has been burst and the consequences of the bursting of the bubble economy are there for everybody to see. The banks are in bad shape. Corporate profits are way down and several losses are being racked up. Consumer confidence is down. This is not to write the epitaph in terms of Japan—far from it—but it does mean that the bursting of the bubble has had a negative consequence, and that is going to carry on in 1993 into 1994.

Standing here in Canada, looking at the rest of the industrialized world, we are not going to get a great deal of support.

Inside Canada, and speaking very briefly, there are a couple of things we need to emphasize. Despite the debate which rages among economists now over whether or not we have reached the bottom on interest rates, my guess is that if

[*Translation*]

Par conséquent, même si je constate que certains courants vont dynamiser l'économie américaine, je ne prévois pas que la croissance se maintienne à un taux qui se rapproche des 4 p. 100. Je prévois plutôt un taux de 2,5 à 3 p. 100, ce qui aura, par conséquent, peu d'effet sur le taux de chômage aux États-Unis qui va osciller autour de 7 p. 100. Pour les États-Unis donc, la reprise n'a rien de spectaculaire non plus.

Voyons maintenant l'Europe de l'Ouest. En peu de mots, je dirai que l'Europe de l'Ouest est malade et qu'elle le restera tant qu'il n'y aura pas de fortes baisses des taux d'intérêt. Or, cela ne se produira pas tant que les taux d'intérêt allemands ne baisseront pas de manière significative. Il y a eu une petite réduction la semaine dernière, mais rien encore que l'on puisse prendre au sérieux.

À mon avis, les Allemands ne vont vraiment réduire les taux d'intérêt que lorsqu'ils auront l'impression d'avoir mâté l'inflation. Nous savons tous quelle en est la cause: les coûts de la réunification, qui ont entraîné une très forte augmentation du déficit budgétaire de l'Allemagne. Il est passé de 1 p. 100 à environ 5 p. 100 du PIB, pratiquement du jour au lendemain. Or, l'économie était déjà au plein emploi et, par conséquent, la Bundesbank est intervenue en refusant d'accepter les conséquences inflationnistes de l'expansion fiscale, de sorte que les taux d'intérêt ont fait une ascension fulgurante. Évidemment, on a assisté à la même flambée des taux d'intérêt dans tout le système monétaire européen.

Je crois que, plus tard cet été, les taux d'intérêt vont beaucoup baisser en Allemagne et, par conséquent, partout en Europe, notamment dans les pays qui continuent de faire partie du système monétaire européen. Voilà qui prépare une croissance plus forte en 1994, mais qui aura bien peu d'effet sur la croissance en 1993. Je prévois même une croissance plus faible pour l'Europe en 1993 qu'en 1992, ainsi qu'une augmentation continue du taux de chômage. Et puis évidemment, les tensions qui existent entre les États-Unis et l'Europe, aggravées par certaines opinions émises récemment, ne seront pas de nature à favoriser les échanges mondiaux ou à tirer le GATT du bourbier où il semble s'être enlisé.

Le Japon, selon moi, en est aux premières étapes d'un très fort ralentissement de l'activité économique. Le temps de l'économie d'abondance est bel et bien fini et tout le monde peut constater les signes de ce déclin. Les banques ne sont guère florissantes. Les bénéfices commerciaux ont beaucoup baissé et diverses entreprises essuient des pertes. La confiance des consommateurs est à la baisse. Cela ne veut pas dire que l'économie japonnaise soit moribonde—loin de là—mais cela veut dire que la fin de l'expansion a eu des conséquences négatives dont les effets vont continuer de se faire sentir en 1993 et 1994.

Par conséquent, ce n'est pas sur le reste du monde industrialisé que le Canada va pouvoir appuyer sa relance.

Sur le plan intérieur, deux éléments méritent tout particulièrement d'être soulignés. Premièrement, les taux d'intérêt sont-ils descendus au plus bas? Le débat fait rage parmi les économistes à l'heure actuelle à ce sujet. Mais à

[*Texte*]

we have, we ought to be sorry, because real interest rates adjusted for the underlying rate of inflation in Canada are very, very high, and depending upon your estimate of U.S. inflation relative to Canada, currently real interest rates in Canada sit anywhere from 300 to 450 basis points above U.S. real interest rates at the short end of the market in particular, and of course anywhere from 140 to 250 at the long end. That is a major penalty. I think these real interest rates are too high for the purposes of sustained vigorous growth. Therefore, I think there is still room to bring down these interest rates, and to bring them down significantly.

Second, we have to remind ourselves that the consumer is in a very different position today than he or she was coming out of the 1981-82 recession. Coming out of 1981-82, the personal savings rate was in the neighbourhood of 18%, just a little under 18%. Today it is 10%. That is just the norm. Back then, when consumer confidence turned around they dipped into savings with a vengeance. That fed the consumer-led recovery and you saw real consumer expenditures up 8% to 9%, and of course the story with which you are all familiar.

This time around when consumer confidence does turn around—and I think that it will despite its hesitancy—there is not that big cookie jar, if I can put it that way, to dip into to fuel a strong surge in consumer spending, and of course household debt in Canada as a percentage of personal disposable income is really quite high. Therefore, while I am expecting real consumer spending to be up 2% plus or minus, that is a very different story from 1983.

Finally, in terms of Canada, like we are seeing in the United States and in virtually every single sector of the Canadian economy, we are witnessing ongoing restructuring, and it is huge. You are certainly seeing it, for example, in terms of strong productivity growth. But importantly part of that restructuring comes about as a consequence of the need to become more competitive. With the opportunities provided by technological advance to de-layer, to perform functions more efficiently, the principal casualty is one you all know. Large numbers of workers have been shed, just as we are seeing in the United States. That is a human tragedy, as you well know, but that is also a factor that is going to limit the recovery because of the damaging effect that has on consumer confidence, and in addition because it will serve to limit the growth in personal disposable income, and because it also has negative consequences on government finances.

With resepct to your first question, Mr. Chairman, in terms of whether or not we had some ideas to advance on how to deal with this particular problem, besides the statement I have here I have also brought along two other papers, which I have given to the committee staff and which you can put in as part of the record if you wish. One is a speech delivered by Matt Barrett. This was given on January 18. The occasion was the annual general meeting of the

[*Traduction*]

mon avis, si tel est le cas, nous ne devrions pas nous en réjouir, étant donné que les taux d'intérêt réels, corrigés pour tenir compte du taux d'inflation, sont extrêmement élevés et que, selon l'évaluation que l'on peut faire du rapport entre les taux d'inflation aux États-Unis et au Canada, les taux d'intérêt réels au Canada sont supérieurs de 300 à 450 points de base à ceux des États-Unis pour le court terme et, évidemment, de 140 à 250 points de base pour le long terme. C'est un très gros désavantage et je crois que ces taux d'intérêt réels sont trop élevés pour assurer une croissance dynamique et soutenue. Par conséquent, j'estime qu'il faut encore réduire les taux d'intérêt et ce, d'une façon importante.

En deuxième lieu, nous devons nous rappeler que le consommateur d'aujourd'hui n'est pas du tout le même que celui de la période de relance qui a suivi la récession de 1981-1982. À l'époque, le taux d'épargne personnelle était légèrement inférieur à 18 p. 100. Aujourd'hui, il est de 10 p. 100, ce qui correspond à la norme. Ainsi, lorsque les consommateurs ont repris confiance en 1982, ils ne se sont pas fait prier pour puiser dans leurs économies. Les consommateurs ont alors joué un rôle de premier plan dans la reprise: les dépenses réelles des consommateurs ont augmenté de 8 à 9 p. 100 et, bien entendu, vous connaissez la suite.

Cette fois-ci pourtant, lorsque la confiance du consommateur reprendra—ce qui se fera, selon moi, en dépit des hésitations—le petit cochon ne contiendra pas suffisamment d'économies pour alimenter une forte poussée des dépenses de consommation. Par ailleurs, il faut savoir que le taux d'endettement des ménages au Canada par rapport au revenu personnel disponible est fort élevé. Ainsi, l'augmentation d'à peu près 2 p. 100 des dépenses réelles de consommation que je prévois est loin de correspondre à celle qu'on a constatée en 1983.

Enfin, au Canada comme aux États-Unis, dans pratiquement tous les secteurs d'activités, le phénomène de la restructuration se poursuit à une vaste échelle. Il prend notamment la forme d'une forte augmentation de la productivité. Mais il résulte, dans une large mesure, des pressions qui obligent les entreprises à devenir plus compétitives. Les progrès technologiques permettent de décloisonner les fonctions et de les exercer de façon plus efficace, avec les conséquences que vous savez sur l'emploi. Tout comme aux États-Unis, on a laissé tomber un grand nombre de travailleurs. Il s'agit d'une tragédie sur le plan humain, je vous ne l'apprends pas, mais il s'agit également d'un obstacle à la reprise, étant donné l'effet sur la confiance des consommateurs et sur la limitation de la croissance du revenu personnel disponible, sans parler des répercussions néfastes sur les finances publiques.

Pour ce qui est de votre première question, monsieur le président, à savoir si nous avons des propositions ou des solutions au problème, en plus de ma déclaration, j'ai apporté deux autres documents que j'ai confiés au personnel du comité et que vous pouvez enregistrer si vous le souhaitez. Il s'agit, d'une part, d'un discours prononcé par Matt Barrett, le 18 janvier, à l'occasion de l'assemblée générale annuelle des actionnaires de la banque. M. Barrett proposait alors un

[*Text*]

bank's shareholders. At that particular meeting he put forward a four-point kind of plan, first and foremost, partly as an outgrowth of the kind of restructuring we are witnessing going on in virtually every sector of the economy.

• 1955

It is my view that we are in the midst of, dare I call it, a revolution, which for want of a better expression I will call an "economic technology revolution", the effects of which are potentially as profound as the industrial revolution itself, including potentially the social turmoil. This revolution seems to be based to a considerable extent, on two notions: one, transport costs are declining; and two, communication costs are plummeting, and have been plummeting for a long while. These at one point were considered barriers to the out-sourcing of goods and services. They are no longer barriers. Because communications costs continue to plummet and because transport costs are declining, we are now witnessing a phenomenon whereby for large numbers of employers their work force is the globe; it is no longer local.

I commend also to your attention the December 14 issue of *Fortune* magazine, which talks about this at some length in its cover story entitled "The Global Workforce". The focus there was largely the United States, but similar things are going on here in Canada. Companies in the United States are tapping work forces all over the globe, not just for unskilled workers but in many instances for skilled workers as well. They have the ability to do that with the kind of communications technology we have today day. This is growing rapidly.

One very important conclusion coming out of this is if we in Canada are desirous of preserving, or indeed enhancing, our standards of living, then we're going to have to go up the value-added chain, and that means a national commitment to training, to improving standards in education. That's the first part of the program, and that will require new resources.

We think that what we need to do is to attack our deficit problem—serious, growing, because of our mounting external indebtedness problem—and we need federal-provincial cooperation which is probably almost unprecedented, probably is unprecedented. We have advanced a proposal whereby there would be a freeze in program spending in real terms for at least the next five years. And I don't need to tell you how difficult that is going to be to achieve, especially given demographic pressures giving other kinds of pressures. And secondly, there would be no increase in our tax burden—tax burden defined as tax revenue as a percentage of GDP—for at least five years.

The quid pro quo for a such a restrictive fiscal policy is a significant easing in monetary policy to enable us to achieve 4% real growth, which we think is attainable, so we can gradually make a dent in that unemployment rate without rekindling inflation.

Interestingly, we've brought along a second paper. This is simulation experiments or simulation work we have done at the bank, in which we show that this kind of program can enable us to get out of our debt deficit problem, to solve our

[*Translation*]

plan en quatre points, axé surtout sur le phénomène de restructuration que nous constatons dans pratiquement tous les secteurs de l'économie.

D'après moi, nous sommes au beau milieu de ce que j'oserais appeler une révolution, une révolution que je qualifierais de «technico-économique» dont les effets pourraient être tout aussi profonds que ceux de la révolution industrielle, y compris pour ce qui est des perturbations sociales. Cette révolution semble être fondée, dans une large mesure, sur les deux réalités suivantes: premièrement, le coût des transports baisse et, deuxièmement, le coût des communications chute, et ce depuis fort longtemps. Ainsi, alors que ces types de coûts empêchaient auparavant les entreprises de s'approvisionner ailleurs en biens et services, tel n'est plus le cas aujourd'hui. En effet, pour un grand nombre d'employeurs, le bassin de main-d'oeuvre est planétaire et non plus local.

J'attire également votre attention sur le numéro du 14 décembre du magazine *Fortune* qui donne une importance considérable à ce phénomène dans son article vedette intitulé «The Global Workforce». Il y est surtout question des États-Unis, mais on peut en dire autant de ce qui se passe au Canada. Aux États-Unis, certaines entreprises recrutent partout dans le monde non seulement des manoeuvres mais, dans bien des cas, des travailleurs spécialisés. Les techniques de communication qui existent aujourd'hui leur permettent de le faire, et le phénomène prend rapidement de l'ampleur.

Il ressort notamment de tout ce qui précède que, si nous, Canadiens, souhaitons maintenir ou améliorer notre qualité de vie, il va falloir que nous recherchions des valeurs ajoutées, plus pointues et que nous nous engagions, à l'échelle nationale, à améliorer la formation ainsi que les normes en éducation. Il s'agit de la première partie du programme. Elle nécessitera de nouvelles ressources.

Par ailleurs, nous devons trouver des solutions au problème du déficit—un problème grave, qui le devient de plus en plus à cause de l'importance grandissante de notre endettement extérieur—et il faut pour cela que les autorités fédérales et provinciales collaborent comme elles ne l'ont probablement jamais fait auparavant. Nous avons proposé, pour les cinq prochaines années au moins, un gel des dépenses de programmes en termes réels. Inutile de vous dire à quel point cela va être difficile, compte tenu notamment des pressions démographiques et autres. Dans un deuxième volet, il n'y aurait aucune augmentation du fardeau fiscal—c'est-à-dire, des revenus d'impôts comme pourcentage du PIB—durant au moins cinq ans.

Le pendant d'une politique budgétaire si limitative serait un assouplissement considérable de la politique monétaire qui permettrait d'atteindre un taux de croissance réel de 4 p. 100, ce qui n'est pas irréaliste, et ainsi de réduire progressivement le chômage sans relancer l'inflation.

J'ai également apporté un deuxième document qui pourrait être intéressant. Il contient les résultats de travaux de simulation faits à la banque, travaux qui montrent que ce genre de programme peut nous permettre de régler le

[*Texte*]

current account problem. It enables us to achieve in the next five to six years, once again, an 8% unemployment rate, all the while without rekindling inflation. And it permits a substantial reduction in real interest rates, both short term and long term—and of course what's much more important in terms of the recovery is a reduction in real interest rates long term.

That's the end of my opening statement, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much. We'll begin with Mr. Thompson.

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): Mr. Atkinson, I'm not sure if I'm relieved or sad because of what you're telling us.

I'm not sure where to pick it up, but I think I'll start with interest rates. As you noted, and we've heard here oftentimes, our interest rates in relation to the rest of the industrialized world... It's my belief that our interest rates, in terms of being too high if you wish, are better positioned now than they have been in a number of years. What I have here now are the economic and financial indicators in the January 23 edition of *The Economist*. I follow these quite closely, and I think there has been a narrowing in the last year or so in those long-term and short-term interest rates. Am I correct in that, or not?

• 2000

Mr. Atkinson: Yes, you are. Actually, they have been essentially narrowing, I would say, since the summer of 1991. There has been a substantial narrowing. They remain quite wide relative to historical rates, but, yes, they have narrowed.

Mr. Thompson: I know that you had mentioned those numbers, but I believe, for example, between the prime lending rate in Canada today and that in the United States there is less than 1%. Is that correct?

Mr. Atkinson: That is correct.

Mr. Thompson: How do you interpret that as being too high or too low, I guess in historical terms?

Mr. Atkinson: In point of fact, I interpret it from the point of view that the banks that go to the market to raise their own funds actually in this process have much wider spreads than you will find, for example, in Canada. Now, partly that was a reflection of the substantially deteriorated balance sheet conditions virtually all of them found themselves in, particularly coming off the real estate, commercial as well as residential. That is the first point.

In terms of small business lending rates, in terms of interest rates to corporate customers as may be represented by prime, there isn't a huge difference between Canada and the United States. However, in terms of other open-market rates as represented by commercial paper, as represented by bankers' acceptances—and those are more closely aligned to short-term money market rates—or in terms of corporate bonds, there, relative to Canada, the spread can be anywhere

[*Traduction*]

problème du déficit et celui du compte courant. Selon les simulations, nous pourrions, au cours des cinq ou six prochaines années, atteindre un taux de chômage de 8 p. 100, sans relancer l'inflation. Le programme envisagé permet une baisse considérable des taux d'intérêts réels, aussi bien à court terme qu'à long terme—et, en ce qui concerne la reprise, c'est évidemment, cette réduction des taux d'intérêts réels à long terme qui est beaucoup plus importante.

Voilà, monsieur le président, j'ai terminé ma déclaration d'ouverture.

Le président: Je vous remercie. Nous allons commencer par M. Thompson.

M. Thompson (Carleton—Charlotte): Monsieur Atkinson, je ne sais pas si vos commentaires doivent me réjouir ou m'attrister.

Je ne sais pas au juste par où commencer, mais je vais tout d'abord aborder la question des taux d'intérêts. Comme vous l'avez signalé, et comme on nous l'a souvent dit par ailleurs, nos taux d'intérêts, par rapport à ceux du reste du monde industrialisé... Je crois, donc, que nos taux d'intérêts, tout en demeurant trop élevés, sont en meilleure posture aujourd'hui qu'ils ne l'ont été durant un certain nombre d'années. J'ai ici les indicateurs économiques et financiers parus dans le numéro du 23 janvier de *The Economist*. Je suis cela de très près et je pense déceler depuis un an un rapprochement des taux d'intérêt à long et à court termes. Ai-je ou non raison?

M. Atkinson: Oui, vous avez raison. En fait, je dirais même que cela dure depuis l'été de 1991, et que ce rapprochement est appréciable. Par rapport au passé, l'écart demeure assez grand, mais il y a eu rapprochement, oui.

M. Thompson: Je pense que vous avez mentionné des chiffres, mais il me semble que l'écart entre le taux préférentiel au Canada aujourd'hui et celui des États-Unis est de moins de 1 p. 100. Est-ce exact?

M. Atkinson: Oui.

M. Thompson: À votre avis, cet écart est-il trop grand, trop petit, par rapport au passé?

M. Atkinson: En réalité, je me place du point de vue des banques qui se mettent sur le marché pour lever leurs propres fonds: l'écart est bien supérieur à ce que vous trouvez, par exemple, au Canada. Évidemment, c'est en partie à cause des bilans financiers désastreux affichés par toutes les banques et ce à cause de leurs prêts immobiliers, commerciaux ainsi que résidentiels. C'est mon premier point.

En ce qui concerne les taux consentis aux petites entreprises, comparés aux taux d'intérêt offerts aux grandes entreprises, il n'y a pas d'écart énorme entre le taux préférentiel au Canada et celui des États-Unis. Toutefois, en ce qui concerne les autres taux sur le marché libre tels que les effets de commerce sous forme d'acceptation bancaire—qui s'enlignent plutôt sur les taux d'intérêt à court terme—ou encore en ce qui concerne les obligations de société, aux

[*Text*]

from 140 to 200 basis points depending upon what term and what instrument we are looking at. I think that is a sizeable difference.

Mr. Thompson: I could step through those numbers, because I have all of them here, but I will relieve all of us of having to go through those. That being said—and I accept what you are saying—regarding our level of debt in this country, that huge financial cloud of uncertainty over us and our accumulated debt, how restrictive is this in terms of our manoeuvrability—in other words, our ability to lower those rates? Aren't we bound by that level of debt over our heads in terms of what we can do to change that?

Mr. Atkinson: There are two aspects. In the first instance, there is no question that if we look at it, however it is measured, in terms of the debt-to-GDP ratio, which is the standard way economists look at it, or we look at it in terms of the degree of our external indebtedness, which by the way now is about 44% of our GDP, which is the largest percentage among the major industrialized countries, now even larger than that of Australia, that puts severe limitations. It is also important that it is deteriorating; in other words, our overall debt-to-GDP ratio and our degree of external indebtedness are growing.

The question, which nobody can answer precisely, is if in fact we were to undertake actions in the first instance to stabilize our overall debt-to-GDP ratio, if we were to stabilize our overall external indebtedness and to begin to reverse it, then the trends become important. So the levels would not be reduced dramatically in the short term, but the trends would be correct. Our estimates are, and from the experience of some of the other countries that have undertaken this, one notable one being Ireland—and God knows, Ireland has not resolved all of its problems by any means... But the financial markets tend to be very forgiving of correctness in terms of economic policy, and my guess is that if we were to undertake the kind of program that was mapped out in Matt Barrett's speech, we would find ourselves being able to dramatically bring down these interest rates. That is, I think, the question.

• 2005

Mr. Thompson: I want to go off on a different angle. A paper dated January 18, Mr. Atkinson, is entitled "Getting from Here to There". You're the author of that, and you set out a number of scenarios; namely, A, B and C. If we keep that paper in mind, I wonder how that fits into some of the things that you say should happen, in the conclusion of your statement this evening. To pick up on that, you've stated that there has to be a freeze in program spending, no increase in the tax burden, the real tax burden, and the third thing that you mentioned is an ease in monetary policy, which you've just spoken about.

How does that fit into what you're saying in "Getting from Here to There"? I guess what you're saying is that there's a scenario, a road to approach this thing, a road to recovery. Can you touch on that, keeping those three points that you made earlier in mind?

[*Translation*]

États-Unis, l'écart se situe entre 140 et 200 points de base selon la période et le titre. Je pense que c'est là une différence appréciable.

M. Thompson: Je pourrais donner les chiffres, je les ai tous ici, mais je vais vous épargner. Cela dit—et je vous crois lorsque vous parlez du niveau d'endettement du pays, de l'énorme nuage d'incertitude financière qui plane au-dessus de nos têtes et de notre dette accumulée—mais jusqu'à quel point cela limite-t-il notre marge de manoeuvre, en d'autres termes, la possibilité que nous avons de réduire ces taux? Le fait que nous soyons endettés par-dessus la tête ne limite-t-il pas ce que nous pouvons faire?

M. Atkinson: Il y a deux aspects à la question. Tout d'abord, incontestablement, que nous considérions le pourcentage d'endettement par rapport au PIB, le critère utilisé normalement par les économistes, ou le niveau de notre dette extérieure, en passant, environ 44 p. 100 de notre PIB, le pourcentage le plus élevé parmi les principaux pays industrialisés, supérieur même à celui de l'Australie, nous sommes très limités. Il est à noter également que la situation se détériore, c'est-à-dire que le pourcentage global d'endettement par rapport au PIB et le niveau de notre dette extérieure augmentent.

Il reste à savoir ce que personne ne sait, si nous prenions des mesures pour stabiliser, dans un premier temps, le pourcentage global de notre endettement par rapport au PIB, si nous pouvions stabiliser notre dette extérieure et même la réduire, quelle serait l'importance de ces tendances. À court terme, les niveaux d'endettement ne seraient pas réduits de façon marquée, mais nous serions sur la bonne voie. D'après nos prévisions et d'après l'expérience de certains autres pays qui ont adopté de telles mesures, notamment l'Irlande, et Dieu sait que l'Irlande n'a pas résolu tous ses problèmes... Mais les marchés financiers ont tendance à se montrer très compréhensifs lorsqu'on applique des politiques économiques correctes et j'ai l'impression que si nous mettions en oeuvre un programme semblable à celui que Matt Barrett a préconisé dans son discours, nous serions alors en mesure de réduire considérablement les taux d'intérêt. Mais c'est je pense, ce qu'il reste à voir.

M. Thompson: J'aimerais maintenant aborder une autre question. Monsieur Atkinson, vous avez déposé un document daté le 18 janvier et intitulé «Pour aller du point A au point B». Vous êtes l'auteur de ce texte dans lequel vous avancez plusieurs scénarios, à savoir, A, B et C. Comment ce document cadre-t-il avec ce que vous avez préconisé en terminant votre exposé ce soir, c'est-à-dire un gel des dépenses publiques, un plafonnement du fardeau fiscal réel, et troisièmement, un assouplissement de la politique monétaire, ce que vous venez tout juste de mentionner.

Comment cette philosophie concorde-t-elle avec ce que vous avancez dans «Pour aller du point A au point B»? En fait, vous dites, je pense, qu'il y a un scénario, une façon d'aborder le problème, un chemin qui mène à la reprise. Pouvez-vous dire quelques mots à ce sujet dans l'optique des trois points que vous avez fait valoir plus tôt?

[*Texte*]

Mr. Atkinson: The story is essentially monetary and fiscal policy. The mix has to change and change in a significant way.

In this proposal, with zero spending increases on the program side in real terms, no increase in the tax burden, it turns out to be a very restrictive fiscal policy. If we were to impose a restrictive fiscal policy on this economy, sitting as we are with an 11% unemployment rate, and by some measurements worse, it would clearly slow activity in and of itself. It would actually raise the unemployment rate and make things worse. Therefore, the quid pro quo must be, as we argue, a much easier monetary policy—i.e., actions undertaken by the Bank of Canada to inject liquidity into the economy to bring down those interest rates and borrowing rates right across the spectrum.

Also, the effects of particularly the fiscal policy initiatives, combined with lower interest rates, significantly lower debt service costs and the implications that has for debt serve to permit lower interest rates on the part of the Bank of Canada over that end of the spectrum they have some control over, namely the short end, and the longer-end improvement basically because market participants become convinced that we've undertaken the kinds of policies that should be undertaken.

Similar kinds of things are being talked about, by the way, in the United States. You hear about several members of the Clinton administration going up to Congress, arguing that they are going to put deficit control as a number one priority. Well, we'll just have to wait and see how much that is so. But if they do, they have also insisted that the quid pro quo on their part is of course an easier monetary policy on the part of the Federal Reserve. That is the mechanism. It's the lower interest rates in particular.

Mr. Thompson: The difficulty I have with what you're saying, and not that I disagree with it, is your path to recovery, if you wish, is our reliance on foreign capital and how that fits into inflation. I guess my belief is that money seeks two things, security and return, and unless we focus on zero inflation or price stability we're going to lose that need, because we do rely on foreign capital. I guess that is where I have a problem with this ease of monetary policy. I'm not quite certain that I buy into your argument in regard to that.

Mr. Atkinson: If I can, and you raise an important issue, I will put it in even stronger terms. In my view, I think it would not be responsible monetary policy to simply try to inflate our way out of this problem. This is not an inflation story.

• 2010

Mr. Thompson: So you're saying that you accept this bent we have in regard to zero inflation or price stability.

[*Traduction*]

M. Atkinson: Il s'agit essentiellement de la politique monétaire et de la politique budgétaire. Il faut changer de façon marquée la manière dont ces deux politiques s'allient.

La proposition qui prévoit un gel des dépenses publiques au titre des programmes, en termes réels, et un plafonnement du fardeau fiscal constitue une politique budgétaire très contraignante. Si nous l'imposons lorsque le taux de chômage se situe à 11 p. 100, ou plus, selon certains calculs, cela suffirait pour ralentir l'activité économique. En réalité, une telle mesure ferait monter le taux de chômage et aggraverait la situation. Par conséquent, il faut, comme nous le préconisons, un assouplissement de la politique monétaire, c'est-à-dire que la Banque du Canada devrait augmenter les liquidités afin de faire tomber les taux d'intérêt et ceux qui s'appliquent à tous les emprunts.

Il faut se rappeler également que les initiatives de politique budgétaire tout particulièrement, associées à des taux d'intérêt inférieurs, réduisent considérablement les coûts de service de la dette, offrant à la Banque du Canada la possibilité de réduire les taux d'intérêt qui relèvent de son contrôle, notamment les taux à court terme, entraînant essentiellement une amélioration des taux à long terme, puisque les intéressés pourront ainsi être convaincus que nous avons adopté les politiques qui s'imposaient.

Il est d'ailleurs question de faire le même genre de choses aux États-Unis. On entend dire que plusieurs membres de l'administration Clinton se sont adressés au congrès pour vendre l'idée que le contrôle du déficit a la plus haute priorité. Reste à voir jusqu'à quel point ce sera le cas. Toutefois, ces personnes ont également fait valoir qu'une telle intervention dépend évidemment d'un assouplissement de la politique monétaire de la Banque fédérale de réserve. Ce serait le mécanisme. Ce que l'on recherche, ce sont des taux d'intérêt inférieurs.

M. Thompson: Ce qui me pose un problème dans votre thèse, que je ne conteste pas, c'est que votre politique de reprise, si l'on veut, est fondée sur un recours à des capitaux étrangers car alors, qu'advient-il de l'inflation. Je suis persuadé que l'argent recherche deux choses, la sécurité et le rendement et si nous ne cherchons pas à réduire l'inflation à zéro ni à maintenir la stabilité des prix, nous allons perdre ces capitaux étrangers dont nous dépendons. C'est sans doute pourquoi j'ai du mal à accepter cette idée d'une intervention au niveau de la politique monétaire. Je ne sais pas au juste si je suis convaincu par votre argument.

M. Atkinson: Vous soulevez là une question importante. Permettez-moi de m'exprimer encore plus clairement. Ce serait, à mon avis, manquer à nos responsabilités en matière de politique monétaire que de faire de l'inflation notre bouée de sauvetage. L'inflation n'est pas un remède.

M. Thompson: Autrement dit, vous approuvez notre tendance en faveur d'une politique de stabilité des prix ou d'inflation nulle.

[*Text*]

Mr. Atkinson: Yes. In fact, I think there are huge advantages that accrue. I think the pain getting from a high rate of inflation to zero was onerous, and we have seen it in terms of certainly part of the recession—it is not exclusively that. We buy into the argument that we should work toward an objective of price stability.

Secondly, I am not sure that even if we were to choose some other path we would be allowed to get away with it. The way international financial markets—

Mr. Thompson: Excuse me, just so I could interject there. Not being able to get away with it—is that simply because of our high level of foreign debt? Is that what you're saying?

Mr. Atkinson: No. I think if the markets—and they don't have to be international, since I see no particular reason why domestic investors should have a set of expectations different from foreign investors—if in fact the investment community were to get the perception that what we were prepared to live with is a 4% or 5% or 6% inflation, you would immediately find interest rates 4% to 5% to 6% higher, reflecting the need of course to protect themselves from that added inflationary pressure. In that sense, I don't think we would get away with it.

The Chairman: You suggest that the Bank of Canada would have to inject liquidity into the market to try to bring down interest rates. How can they do that and not create the kind of scenario you just discussed that they couldn't get away with?

Mr. Atkinson: I think it is because, particularly in this kind of environment, a restrictive fiscal policy, by weakening the economy itself, is being offset by a monetary policy that serves to strengthen it. I won't even worry about inflation for years, as long as, for example, we are keeping the economy in that 4% real growth range. There is too much excess capacity, too many unemployed resources. The mere fact that monetary policy is eased to restrict the fiscal will not, in my view, lead to added inflationary pressures at all. I am not worried about that at all.

If we had an economy that was closer to full employment, and if monetary policy were eased in that environment with no offsetting fiscal, then I would say wrong policy. But the idea that you can have a more accommodative monetary policy at the same time that you have a more restrictive fiscal is one, by the way, that even the Governor of the Bank of Canada would agree with. It is certainly one that, for example, you have listened to Alan Greenspan agree to. It is even the stated policy of Helmut Schlesinger at the Bundesbank. If the government were in fact to undertake restrictive fiscal policy—Schlesinger has made that point repeatedly—then we have the capacity to bring down these interest rates. That is the kind of thing I am talking about. I am not talking about reinflating the economy in the sense of trying to run up that inflation curve.

[*Translation*]

M. Atkinson: Certainement, et j'y vois même de gros avantages. Le passage d'un taux d'inflation élevé à un taux d'inflation nul a été très douloureux, et nous lui devons, en partie, la récession, mais il n'y a pas que cela. À notre avis, nous devrions absolument viser la stabilité des prix.

Par ailleurs, même si nous devions opter pour une autre voie, je suis loin d'être certain que nous nous en tirerions. Étant donné la façon dont les marchés financiers internationaux opèrent. . .

M. Thompson: Excusez-moi de vous interrompre. Vous n'êtes pas certain, dites-vous, que nous nous en tirerions: est-ce simplement en raison du poids de la dette extérieure? Est-ce ce que vous entendez par là?

M. Atkinson: Non. Si les marchés—et je n'entends pas seulement par là les marchés internationaux, car les investisseurs canadiens jugent la situation en fonction des mêmes critères que les investisseurs étrangers—si donc nous donnons l'impression que nous sommes disposés à nous accommoder d'un taux d'inflation de 4, 5 ou 6 p. 100, les taux d'intérêt ne manqueraient pas d'augmenter de façon correspondante, ceci pour protéger, bien entendu, les investisseurs de cette pression inflationniste. C'est dans ce sens que je disais que nous avions peu de chance de nous en tirer.

Le président: Vous voulez dire que la Banque du Canada devrait injecter des liquidités sur le marché pour essayer de comprimer les taux d'intérêt. Mais comment le ferait-elle sans déclencher le genre de scénario que vous venez d'évoquer et qui ne marcherait pas?

M. Atkinson: C'est parce que dans une conjoncture comme la nôtre, une politique budgétaire rigoureuse, en affaiblissant l'économie elle-même, est contrebalancée par une politique monétaire qui sert à la renforcer. Tant que nous parviendrons à maintenir le taux de croissance de l'économie à environ 4 p. 100, je pense que nous n'aurons pas, pendant des années, à craindre l'inflation. Il y a trop de capacité excédentaire pour cela, trop de ressources qui ne sont pas utilisées. Le simple fait de relâcher la politique monétaire afin de restreindre la politique budgétaire ne débouchera nullement, à mon avis, sur une pression inflationniste. Ce n'est pas du tout cela qui me préoccupe.

Si nous étions plus prêts du plein emploi et s'il y avait, dans cette conjoncture, relâchement de la politique monétaire sans compensation budgétaire, je crierais au loup, mais même le gouverneur de la Banque du Canada reconnaîtrait qu'une politique monétaire plus souple peut co-exister avec une politique budgétaire plus restrictive. Vous avez entendu Alan Greenspan défendre ce point de vue, et c'est également celui d'Helmut Schlesinger, de la Bundesbank. Si le gouvernement devait, en fait, adopter une politique budgétaire restrictive—Schlesinger a argué à plusieurs reprises en faveur de cette théorie—nous pourrions faire baisser les taux d'intérêt. C'est ce genre de propositions que je préconise, et non de renflouer l'économie par l'inflation.

[*Texte*]

Mrs. Marleau (Sudbury): I am sitting here listening to you and I don't have a lot of optimism, despite the recovery that you have talked about. One of the things that bothers me is that the Canadian people are really hurting, and we really don't have a lot of hope to offer them. At least you haven't had much here.

We have major restructuring. You have suggested wanting to have lower interest rates, which is obviously something we should move toward, but in the short term you have predicted that there won't be much change in unemployment. Would you think that there will be a stabilizing in terms of plant closures and these kinds of things, which, despite the small growth we are seeing, is still happening? I suggest we're going to see some more.

• 2015

Do you have any thoughts on how we offset these kinds of problems we as government have to face? It's much easier to be sitting in a banking office and worrying about interest rates and profit and loss than to be responding to people who really are in desperate need.

Mr. Atkinson: I assure you it's not so simple sitting in a bank. These are our customers you're talking about too.

First and foremost, I'm not going to be able to give you a satisfactory answer, in part because the nature of the changes that are taking place in this economy today is not completely understood. If we go back, for example, to the last several recessions—and you can look at it for the United States or Canada—demand would slow down. Sales of companies would drop. Profits would drop. Large numbers of workers were laid off, temporarily, and then many of those would be called back to the same or similar jobs. Not all of them. We had plant closures. We had reorganizations. But in many instances lots of workers were called back. In many instances this is not happening this time around.

I'm not able to predict precisely where we're going to see more closures or more "right-sizing" or more of this kind of change, but I think your sense of it is the same as mine. We may well have seen the peak in bankruptcies, personal and business, but you know we're going to see large numbers, and that is going to continue.

To some extent, a number of these forces are things that to a considerable extent there's not much we can do to stop. Insofar as it's a technology-driven world of declining transport costs, the forces aren't going on just here, they're going on all over the globe. We're even witnessing a phenomenon most people would have imagined was unimaginable. Lifetime employment in Japan is under threat as major companies are undertaking significant lay-offs. So it's a global phenomenon.

From my perspective, I wouldn't expect Canada to be different from the "kinder, gentler nation", if I may use those terms, which come from a different time and different place. But I think this is the direction in which the global economy is going.

[*Traduction*]

Mme Marleau (Sudbury): À vous écouter je ne me sens guère optimiste, malgré la reprise dont vous parlez. Ce qui me chagrine, c'est la souffrance du peuple canadien auquel nous n'avons guère d'espoir à offrir, à vous entendre, tout au moins.

Nous traversons une période de profonde restructuration. Vous proposez de faire baisser les taux d'intérêt, ce qui devrait évidemment être notre objectif, mais à court terme, vous ne prévoyez pas d'amélioration du chômage. Pensez-vous que les fermetures d'entreprises vont atteindre un plateau, que les choses vont se tasser malgré la faible croissance actuelle? Je crains que nous ne soyons pas au bout de notre peine.

Avez-vous des conseils à donner au gouvernement sur la façon de faire face à cette situation? Les taux d'intérêt, les pertes et profits, vus du bureau, à la banque, c'est tout autre chose que de se trouver face à face avec des gens dans le dénuement.

M. Atkinson: Je vous assure que ce n'est pas aussi facile que cela de voir les choses d'un bureau, à la banque; les gens dont vous parlez, ce sont nos clients.

Je ne détiens pas la clef du problème et ce, en partie, parce que nous ne comprenons pas tout à fait la nature des mutations actuelles de l'économie. C'est ainsi que dans les dernières récessions, qu'il s'agisse des États-Unis ou du Canada, il y a eu ralentissement de la demande, baisse des ventes, baisse des bénéfices, licenciements en grand nombre, mais temporaires, et un grand nombre des personnes mises à pied retrouvaient, par la suite, le même emploi ou un emploi similaire. Pas tous, certes. Des entreprises fermaient leurs portes, on procédait à des réorganisations, mais dans un grand nombre de cas, les employés étaient rappelés. Ce n'est pas ce qui se produit généralement à l'heure actuelle.

Je ne peux pas prévoir dans quel secteur on verra plus de faillites, d'opérations de «dégraissage» ou autres remaniements, mais je pense que vous pouvez voir les tendances aussi bien que moi. Les dépôts de bilans, fermetures d'entreprises et licenciements de personnel ont peut-être atteint leur maximum, mais nous savons que la crise n'est pas pour autant passée.

Nous sommes impuissants, dans une grande mesure, à nous opposer à plusieurs de ces forces. Dans un monde où la technologie est reine et les frais de transports en baisse, la tempête ne souffle pas que chez nous, elle souffle sur le globe entier. Nous assistons même à un phénomène inimaginable encore il y a quelque temps pour la plupart des gens: même au Japon, où on était employé à vie, cette notion est remise en question avec les licenciements massifs dans les très grosses entreprises. Il s'agit donc d'un phénomène mondial.

Je ne vois guère le Canada adopter une politique différente, de celle de la «nation plus compatissante, plus humaine»—si vous me permettez de reprendre ces termes, qui proviennent d'autres temps, d'autres lieux. Mais c'est dans cette direction que souffle le vent de l'économie mondiale.

[*Text*]

We do know some things. We do know for our workers to complete in this new world, even if we can't identify job categories exactly, they are going to have to have higher levels of education, in both literacy and numeracy skills. We do know they're also going to have higher general levels of skills. In the future it's going to be almost inconceivable for assembly-line workers not to require some computer skills.

As you well know, we have large numbers of people who are unemployed. Many of them, according to Statistics Canada, are functionally illiterate. They do not have appropriate numeracy skills. They certainly don't have the skills for the plants in the future.

We would argue there is a need to find new resources—against the background of fiscal restraint—generally to upgrade education, skills. Statistics Canada brings out a report that suggested, if I'm not mistaken—I can check this number close to 68% of jobs in the next century will require a minimum of a grade 12 education. I don't need to tell you what the high school drop-out rate is. I would prefer we directed our resources in this direction rather than putting them into programs where we end up with workers who still don't have the appropriate skills for the kind of jobs that will be going on in the future.

Mrs. Marleau: That's almost a problem of linking the demands to the training.

Mr. Atkinson: That's right.

Mrs. Marleau: That's a problem now.

• 2020

Mr. Atkinson: It's a big problem, although I do think that there is the prospect whereby the private business sector can do a lot better job on its own. We spend one-quarter of 1% of GDP on in-company training programs. That is about one-third of what the U.S. spends.

Mrs. Marleau: That's fine when you have large companies, but what about the fact that we in Canada probably have the biggest growth in small business? Can they and will they be able to afford to do the kind of training that you're talking about?

Mr. Atkinson: I guess the inevitable question is what kind of training are we talking about in many instances? I know of a number of small firms that are taking employees and they are putting them on four-and five-day computer courses so that they can... They don't become programmers, but they begin to be able to utilize the kind of software, for example, that enables those businesses to be a lot more efficient. Because one of the phenomena we are also going to experience, and in fact we're witnessing it now in the United States... A recent report out by the United States National Federation of Independent Business, which is like our Canadian Federation of Independent Business, shows that in the major companies that are downsizing we see these massive lay-offs, and up to this point we're not seeing small business filling up the gap, because even the small businesses are finding that they can make use of this technology to make use of fewer workers to do much more.

[*Translation*]

Nous savons certaines choses. Nous savons que notre main-d'oeuvre, si elle veut faire face à la concurrence avec cette nouvelle donne, va devoir, même si nous ne savons pas exactement quelles seront les catégories professionnelles recherchées, améliorer son niveau d'éducation générale et se spécialiser davantage. Il est quasi inconcevable qu'à l'avenir, un ouvrier à la chaîne ne sache pas travailler avec un ordinateur.

Vous savez que le chômage est très élevé et qu'un grand nombre de ces chômeurs, d'après Statistique Canada, sont pratiquement analphabètes. Ils ne savent ni lire ni compter, autrement dit, ils n'ont aucune chance de trouver leur place dans les entreprises de l'avenir.

La nécessité de trouver de nouvelles ressources, malgré les restrictions budgétaires, s'impose donc afin d'améliorer le niveau d'instruction et les compétences de notre main-d'oeuvre. Statistique Canada a publié un rapport d'après lequel près de 68 p. 100 des emplois du siècle prochain—je ne suis pas certain du pourcentage, mais je pourrais vérifier—ne seront ouverts qu'à ceux qui auront terminé, au minimum, la classe de douzième. Faut-il vous rappeler le pourcentage des échecs scolaires? Je préférerais que nous utilisions nos ressources à cette fin plutôt qu'à des programmes qui, achevés avec succès, ne donnent toujours pas encore à ceux qui les ont suivi la formation nécessaire pour les préparer aux emplois de l'avenir.

Mme Marleau: C'est là le problème de faire correspondre la formation à la demande.

M. Atkinson: Vous avez raison.

Mme Marleau: Problème que nous n'avons pas résolu.

M. Atkinson: C'est un problème de taille mais il y a tout lieu de croire, à mon avis, que le secteur privé peut faire beaucoup mieux seul. Nous consacrons un quart de 1 p. 100 du PIB au programme de formation au sein des entreprises. C'est environ un tiers de ce qu'y consacre les États-Unis.

Mme Marleau: C'est bien beau dans le cas des grandes entreprises, mais qu'en est-il du fait qu'au Canada ce sont les petites entreprises qui contribuent le plus à la croissance? Ont-elles et auront-elles demain les moyens d'offrir le genre de formation dont vous parlez?

M. Atkinson: Cela nous mène inévitablement à la question de savoir de quel genre de formation nous parlons? Je connais le cas de petites entreprises qui font suivre à leurs employés des cours d'informatique de quatre ou cinq jours afin... Ils ne deviennent pas programmeurs mais ils commencent à pouvoir utiliser les logiciels qui permettent aux entreprises de devenir beaucoup plus efficaces. Nous allons connaître nous aussi l'expérience que vivent actuellement les États-Unis. Un rapport récent de la Federation of Independent Business, le pendant américain de notre Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, révèle qu'il y a des mises à pied massives dans les grandes entreprises qui réduisent la taille de leurs effectifs et jusqu'à maintenant, les petites entreprises ne prennent pas le relais. En effet, elles ont constaté elles aussi qu'en utilisant cette technologie elles peuvent faire davantage avec moins de travailleurs.

[*Texte*]

You have small insurance offices that can triple or quadruple the number of premiums they can write, with no increase in staff. Even small companies can do it. I'm not suggesting for a moment that we have to send people, in many instances, off for several years of education. That may be true for some.

I know we at the bank have come to the conclusion that the banking skills of our employees today will not prove adequate a decade from now, which is the reason why we are building—we're opening it this spring—our training centre in Scarborough. Our objective is to go from where we are today—and we think we spend more than a lot of companies on training, 1.5 training days per employee—to five days by the end of the decade.

Mrs. Marleau: I once went on a tour of training facilities in Germany, where virtually everyone gets trained. It's a mix of schooling and training. Everyone from a waitress to... I don't think there is really anything in that country in which young people don't do a stage of training. Is that the kind of thing that you're advocating? That's very different from what we do now, although we are moving in that direction with co-op education, because that's very similar. They do some training in companies and they also have some schooling, a mix of the two.

Mr. Atkinson: I certainly can't pass myself off as an expert in terms of training and specifically what kind. I do think, however, that the kinds of systems that you've seen in Germany are certainly worth studying. We see for example in today's *Globe and Mail* a lengthy article—obviously not long enough—that detailed the nature of the training programs and how costly they are. Yet there is almost universal agreement within Germany that this is critically important in terms of their success.

Regardless of what particular model we end up adopting, one feature does seem to be characteristic of the German system, and that is a fairly close degree of cooperation between government and the business sector, where the jobs in fact are emerging. That is certainly, it seems to me, one area where there needs to be much greater discussion. This isn't necesarily finding resources to set up a new government-run training institute; it may well be to find new resources and then employ those resources. If in fact it is the small business sector, and that would seem to be the case, where most job growth is likely to be, that might well be the appropriate use of new resources to help the business sector provide what is necessary to train and retrain in those whole areas.

• 2025

Mrs. Marleau: I'm going to change the topic for just a second, before I give it to somebody else.

[*Traduction*]

Certains petits courtiers d'assurance peuvent tripler ou quadrupler le nombre de contrats souscrits sans aucune augmentation de personnel. Même les petites entreprises peuvent le faire. Ce n'est pas du tout mon propos de dire que nous devrions envoyer les gens suivre des cours pendant plusieurs années. C'est peut-être le cas de certains employés.

Je sais qu'à la banque nous en sommes venus à la conclusion que les employés qui travaillent pour nous aujourd'hui n'auront pas les qualifications requises dans 10 ans; c'est pourquoi nous sommes en train de construire un centre de formation à Scarborough qui devrait ouvrir au printemps. Notre objectif est d'offrir cinq jours de formation à chaque employé d'ici à la fin de la décennie comparativement à 1,5 jour actuellement. C'est déjà plus que ce que consacrent beaucoup d'entreprises à la formation.

Mme Marleau: J'ai déjà eu l'occasion de visiter des certes de formation en Allemagne, pays où la quasi-totalité des employés reçoivent de la formation. Les employés sont à la fois scolarisés et formés. Tous les travailleurs, des serveuses aux... Il n'y a pas un secteur de l'économie de ce pays où les travailleurs ne reçoivent pas une formation quelconque. Est-ce ce genre de choses que vous préconisez? C'est bien différent de ce que nous faisons actuellement au Canada, même si nous nous engageons dans cette voie au moyen de la formation en alternance. En Allemagne, la formation est donnée en entreprise, mais il y a aussi une instruction scolaire.

M. Atkinson: Je ne prétends certainement pas être expert en matière de formation et je ne saurais dire quel genre de formation nous devons privilégier. Toutefois, j'estime que le genre de systèmes que vous avez pu observer en Allemagne mérite certainement d'être étudié. Il y a dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui un article assez long—bien qu'il ne soit pas exhaustif—dans lequel sont décrits les programmes de formation et leurs coûts très élevés. Pourtant, il est généralement admis en Allemagne qu'ils ont largement contribué à assurer la bonne tenue de l'économie.

Peu importe le modèle que nous déciderons d'adopter; il y a un élément par lequel se distingue le système allemand, à savoir une coopération très étroite entre le gouvernement et le secteur privé, lequel est le principal créateur d'emplois. Il me semble que c'est là un élément dont nous devrions discuter beaucoup plus. Il ne s'agit pas nécessairement de trouver des ressources pour ouvrir un nouvel institut de formation administré par le gouvernement; il faudrait peut-être mieux trouver de nouvelles ressources susceptibles d'être consacrées à la formation. Si la tendance actuelle se confirme, ce sera le secteur de la petite entreprise qui sera le plus créateur d'emplois; il sera alors approprié d'utiliser ces nouvelles ressources pour aider le secteur privé à prendre en charge la formation et le recyclage.

Mme Marleau: J'aimerais, avant de céder la parole, aborder brièvement une autre question.

[*Text*]

I venture to say that some, if not all, of the growth we've seen recently has to do with the fact that our dollar is lower than it was. I don't know if you agree with that or not. Do you see that continuing? If you can gaze into your crystal ball, do you see our dollar remaining in the 79¢-to-80¢ range?

Mr. Atkinson: My guess is that it's actually going to weaken a little bit further, but we're not talking about a huge decline. We think it will probably settle into the 77¢-to-78¢ range. That's our own internal forecast.

However, in that regard we're also looking for short-term interest rates in particular to get very near the kinds of levels we saw last September. Three-month treasury bills bottomed at 4.68%, which gave us that bank rate of 4.93%. My personal view is that interest rates are going to go down close to that level. Importantly, if the Canadian economy does not grow at even the 3% kind of rate I expect, but grows less, then my view is that the Bank of Canada, quite consistent with its policy objective of price stability, will lower those interest rates further, and that could bring a little bit more downward pressure.

Regarding the first question, of whether or not that is the principal source, there's no question that this particular recovery has not been consumer-led. We are talking about that being a huge part of the economy. When you look at fiscal policy, it's not being government-led either, because fiscal policy overall is restrictive. What you are seeing, however, is pretty good investment on the part of the business sector. In fact, although everybody wants to talk about the death of manufacturing and so forth, the manufacturers obviously are not convinced, because if you ignore brick-and-mortar investment and focus on machinery and equipment, such investment is at record highs. Companies are in fact investing, but an awful lot of it is exports.

There is a very interesting statistic, at which I was really quite surprised. We found this out only this morning as we were culling the numbers. A decade ago when you looked at Canadian manufacturers, of their total output only about 20% was exported. Today it's close to 45%. There has been tremendous improvement in the export capability. A lot of it has been export-driven, but not just because of the decline in the dollar. It has also been in part because of a significant improvement in underlying competitiveness of a lot of our firms.

Mr. Soetens (Ontario): I appreciate your comments. I note that in this paper you gave on January 18, your executive summary, "Getting from Here to There", it says "Now is not the time to think of what you do not have. Think of what you can do with what there is." You're quoting Ernest Hemingway, as you indicate.

Would you agree that we don't have a lot of money to work with, at least as a federal government?

Mr. Atkinson: We could probably extend that to all levels.

[*Translation*]

J'oserais dire que la croissance enregistrée récemment résulte en partie, sinon en totalité, de la baisse de la valeur de notre dollar. Je ne sais pas si vous êtes d'accord avec cette analyse. Pensez-vous que la tendance se maintiendra? Si vous pouviez consulter votre boule de crystal, diriez-vous que notre dollar se stabilisera entre 79 et 80c.?

M. Atkinson: Je pense que le dollar va encore quelque peu baisser, mais qu'il ne s'agira pas d'une énorme dépréciation. Nous croyons qu'il se stabilisera probablement entre 77 et 78c. Telle est notre prévision interne.

Cependant, nous prévoyons aussi que les taux d'intérêt à court terme se rapprocheront des niveaux enregistrés en septembre dernier. Les bons du Trésor à trois mois ont atteint leurs niveaux le plus bas, soit 4,68 p. 100, ce qui nous a donné un taux d'escompte de 4,93 p. 100. Je crois pour ma part que les taux d'intérêt continueront de baisser jusqu'à ce niveau. Il est important de noter que si le taux de croissance de l'économie canadienne n'atteint pas les 3 p. 100 que je prévois, alors la Banque du Canada, fidèle à sa politique de stabilité des prix, abaissera encore ses taux d'intérêt, ce qui risquera d'entraîner de nouvelles pressions à la baisse sur le dollar.

À propos de votre première question qui se rapportait à l'importance de ce facteur, il ne fait aucun doute que la reprise n'a pas été tirée par les dépenses de consommation. Celles-ci contribueront énormément à la relance de l'économie. La reprise n'est pas renforcée non plus par le gouvernement puisqu'il met en oeuvre une politique budgétaire essentiellement restrictive. Cependant, l'investissement dans le secteur privé est assez dynamique. D'ailleurs, même s'il est généralement admis que le secteur manufacturier est à l'agonie, les fabricants n'en sont manifestement pas convaincus puisque, abstraction faite des investissements dans la construction non-résidentielle, les achats de matériel et d'équipements atteignent des niveaux records. En réalité, les entreprises investissent, mais leur production est principalement destinée à l'exportation.

Une statistique très intéressante m'a d'ailleurs pris par surprise. Nous en avons pris connaissance ce matin seulement en réunissant nos données chiffrées. Il y a dix ans, le secteur manufacturier canadien exportait 20 p. 100 seulement de sa production; aujourd'hui, il en exporte près de 45 p. 100. On peut parler d'une amélioration phénoménale de la capacité d'exportation. La reprise a été alimentée en grande partie par les exportations, mais pas uniquement en raison de la baisse du dollar. L'amélioration appréciable de la compétitivité d'un grand nombre de nos entreprises y a aussi contribué.

M. Soetens (Ontario): Je vous remercie de vos commentaires. Je note dans le résumé de votre document du 18 janvier intitulé «Pour aller du point A au point B», que vous dites «il ne faut plus penser à ce que vous n'avez pas. Pensez plutôt à ce que vous pouvez faire avec ce que vous avez». C'est une citation d'Ernest Hemingway, comme vous le précisez.

Diriez-vous que le gouvernement fédéral, à tout le moins, a une marge de manoeuvre financière très étroite?

M. Atkinson: Nous pourrions probablement en dire autant de tous les niveaux de gouvernement.

[*Texte*]

Mr. Soetens: I didn't want to get into a federal-provincial discussion here, but you're so right.

I ask that because you talk about growth. You're suggesting that we will get our interest rates down a little more and then we might achieve a 3%-plus growth rate. In this paper you say that we require a 4% growth rate, I guess on average, over the medium term in order to do something significant about unemployment.

As far as the economy is concerned, can we afford a growth rate of more than 4%? If a combination of all circumstances were to get us a 6% growth rate, could Canada afford that?

• 2030

Mr. Atkinson: It depends upon where that 6% comes. This is difficult to prove, because I think we are just at the edge of it, but certainly, for example, we are looking at an economy today where the underlying improvement in productivity growth is significantly better than it has been during the 1980s. For all intents and purposes, whether we look at it from the point of view of labour productivity growth or of what some economists call "total factor productivity growth", we have had an abysmal picture. Productivity growth, not productivity levels. But I do think we are looking at underlying rates of productivity growth that are well above that.

Mr. Soetens: And if our growth in the economy was a direct result of the productivity growth, that would be healthy?

Mr. Atkinson: I think you can have both, because we have a gap, as represented by the degree of unemployment and excess capacity that exist. So it is certainly possible for us to have a growth rate in excess of our potential. Our potential is probably in the neighbourhood of 3%. Now, 6% for one year, two years: probably not a problem. Sustained, of course, unless it is matched by a corresponding increase in productivity, what you have is the potential for a lot of inflationary pressures; and that will get us back in the soup again.

Mr. Soetens: In this same paper you talk about the unemployment rate. I guess I am trying to determine how we can get that unemployment rate down. I think we would all like to see that happen. But in your paper you talk about how after a period of a real growth rate of 4% we will get down to full employment, where we will have an unemployment rate of 8%. In the U.S., their highest level of unemployment is below what you are describing as full employment. How come they can get down to 7% as their maximum...? And I do not know what they will drop to, but for the sake of argument let us say they will drop to 5%. If we can bring it down three points from 11% today to 8%,

[*Traduction*]

M. Soetens: Je ne veux pas mettre en opposition ici les gouvernements fédéral et provinciaux, mais vous avez tout à fait raison.

Je vous pose la question puisque vous avez parlé de croissance. Vous calculez que nos taux d'intérêt continueront de reculer légèrement, et que nous pourrions enregistrer un taux de croissance de 3 p. 100 ou plus. Dans ce document, vous dites qu'il faudrait à moyen terme un taux de croissance de 4 p. 100, en moyenne, j'imagine, pour pouvoir réduire sensiblement le taux de chômage.

Notre économie pourrait-elle absorber un taux de croissance de plus de 4 p. 100? Si tous les indicateurs étaient au vert et que le taux de croissance atteignait 6 p. 100, l'économie canadienne pourrait-elle se maintenir à ce niveau-là?

M. Atkinson: Il faudrait savoir sur quoi reposerait ce taux de croissance de 6 p. 100. Ce que je vais dire est difficile à démontrer, puisque la relance s'amorce à peine; toutefois, l'amélioration fondamentale du taux de croissance et de la productivité est nettement meilleure aujourd'hui qu'elle ne l'a été pendant les années quatre-vingt. À toutes fins utiles, que nous mesurions la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre ou ce que certains économistes appellent la «croissance de la productivité de tous les facteurs de production», le tableau est on ne peut plus noir. Il s'agit de la croissance, non des niveaux de productivité. D'après moi, les taux de croissance de la productivité sous-jacents sont bien plus élevés que cela.

M. Soetens: Et si la croissance de l'économie résultait directement de la croissance de la productivité, ce serait bon?

M. Atkinson: Je pense que les deux sont possibles puisqu'il y a un écart, comme en témoignent le taux de chômage et les capacités de production excédentaires. Il est certainement possible que nous connaissions un taux de croissance supérieur au potentiel de l'économie. Celui-ci se situe probablement aux environs de 3 p. 100. Un taux de croissance de 6 p. 100 pendant un an ou deux, ne créerait vraisemblablement pas de problème. Si ce taux était soutenu il y aurait, bien entendu, risque d'une relance de l'inflation advenant qu'il ne s'accompagne pas d'une augmentation correspondante de la productivité. Dans un tel cas de figure, nous nous trouverions en difficulté.

M. Soetens: Dans ce même document, vous parlez du taux de chômage. Je me demande comment nous pourrions le faire baisser, car je pense que c'est ce que nous souhaitons tous. Or, dans votre document, vous dites qu'après avoir enregistré un taux de croissance réel de 4 p. 100 sur une certaine période, nous atteindrons le niveau de plein-emploi et que le taux de chômage sera alors de 8 p. 100. Aux États-Unis, le taux de chômage le plus élevé se situe en-deçà de ce que vous appelez le plein-emploi. Comment peuvent-ils ramener à 7 p. 100 leur taux de chômage en période de plein-emploi? Je ne sais pas jusqu'où baissera leur taux de chômage mais aux fins de la discussion, mettons qu'il

[*Text*]

can they bring theirs down from 7.5% to 4.5%? Why is 8% full employment for us and 4.5% full employment for them?

Mr. Atkinson: If I can make one correction, we avoid the term "full employment". We call it the "inflation-safe rate of unemployment".

Mr. Soetens: It says here full employment is defined to be the inflation-safe rate of unemployment.

Mr. Atkinson: What we mean is this, and I can certainly understand the skepticism. The issue here is what level of unemployment we can attain, given the structure of our economic system, that is consistent with neither accelerating inflation nor disinflation. The Bank of Canada—and this is the result of their research, and also the result of the research of a lot of academic economists—has pinpointed that number as 8%. Is 8% a politically acceptable number? No, I do not think 8% is a politically acceptable number.

The corresponding number in the United States, according to research that has been done there, is in the neighbourhood of 5% to 5.5%. The difference is, of course, their unemployment rate did not rise quite as much, in part because their economy did not sink as low in this particular recession. In fact, the decline in economic activity in the United States from peak to trough, if we assume we have seen the trough, in Canada was about twice what it was in the United States.

Mr. Soetens: Okay. But we had a peak of employment in 1990 or 1989, somewhere in there, and I do not think we got below 8% then.

Mr. Atkinson: For a short period we actually had it around 7.6%. But you are right. It was a short period.

Mr. Soetens: And surely after six years of growth, at that point we should have reached a peak. We had that high inflation-driven psychology, which was certainly evident in the areas I represent. It seems to me we were at the peak, but we got only to 8%.

Mr. Atkinson: Part of the reason—and I have not done these studies, but these are the results of studies that have been done both at the Bank of Canada and at the National Bureau of Economic Research in the United States, studies that have examined this particular question—a big part of the difference stems from our very different unemployment insurance programs, Canada versus the United States. When workers are displaced in various regions of the country, we will make a decision as to whether or not that is wise policy or not, but it actually continues to encourage people to remain in areas even though job prospects may not be as promising as they might be if they would move.

• 2035

Mr. Soetens: If I might follow that then, would it then also be fair to suggest that because those programs encourage people to stay in regions of high unemployment you don't have the same pressures in those areas to lower wage rates? I

[*Translation*]

tombera à 5 p. 100. Si nous pouvons faire baisser le nôtre de 3 points, de 11 p. 100 aujourd'hui à 8 p. 100, pourront-ils faire baisser le leur de 7,5 p. 100 à 4,5 p 100? Pourquoi le taux de plein-emploi serait-il de 8 p. 100 pour nous et de 4,5 p. 100 pour eux?

M. Atkinson: Si vous me permettez de corriger une chose; évitons de parler de «plein-emploi». Nous préférons utiliser l'expression «taux de chômage sans risque pour l'inflation».

M. Soetens: Je lis ici que le plein-emploi est défini comme le taux de chômage sans risque pour l'inflation.

M. Atkinson: Je comprends fort bien votre scepticisme mais c'est ce que nous voulons dire. Il s'agit de savoir, étant donné la structure de notre système économique, quel taux de chômage pourrait être atteint sans accélérer ni l'inflation, ni la désinflation. La Banque du Canada—en s'appuyant sur les résultats de ses propres recherches et sur ceux des économistes universitaires—a calculé que ce serait 8 p. 100. Ce taux de 8 p. 100 est-il acceptable au plan politique? Non, je ne crois pas qu'il le soit.

Aux États-Unis, d'après les recherches qui y ont été faites, le taux correspondant se situe entre 5 et 5,5 p. 100. Bien entendu, la différence tient au fait que le taux de chômage n'y a pas augmenté autant que chez nous, en partie parce que leur économie n'a pas atteint les creux que nous avons enregistrés pendant la récession en cours. D'ailleurs, la baisse de l'activité économique aux États-Unis, entre sommet et creux, en supposant que le creux ait été atteint, a été deux fois plus importante au Canada.

M. Soetens: D'accord. Mais il y a eu une reprise de l'emploi en 1990 ou 1989, dans ces eaux-là et je ne crois pas que nous soyons tombés en-deçà de 8 p. 100 à l'époque.

M. Atkinson: Pendant une courte période, il a même été de 7,6 p. 100 environ. Mais vous avez raison. L'embellie a été de courte durée.

M. Soetens: Et sûrement, après six années de croissance, nous aurions dû enregistrer un sommet à ce moment-là. L'optimisme alimenté par l'inflation était à son comble; du moins dans les régions que je représente. Il me semble que la croissance était bonne mais nous n'avons pas fait mieux que 8 p. 100.

M. Atkinson: La Banque du Canada et le National Bureau of Economic Research des États-Unis ont procédé à des études, auxquelles je n'ai pas été associé. Elles révèlent que la différence est largement attribuable au fait que les régimes d'assurance-chômage du Canada et des États-Unis sont très différents. Quand des travailleurs perdent leur emploi dans diverses régions du pays, notre régime les incite à rester sur place même si les perspectives d'emploi n'y sont pas aussi nombreuses qu'elles le seraient ailleurs; il nous faudra décider si cette politique est sage ou non.

M. Soetens: Permettez-moi d'enchaîner. Serait-il également juste de dire qu'il n'y a pas dans ces régions d'incitation à abaisser les taux de rémunération du fait que nos programmes sociaux encouragent les gens à rester dans

[*Texte*]

have travelled the U.S. extensively, and it seems that in those areas of the U.S. where the economy is not strong a lot of industry seems to be willing to move in because they do not have the offsetting pressures of competition for the wages, which then helps boost that area of the country. We lack that, in my opinion. We don't seem to have industry willing to move into areas where, for all other arguments sake, they should be going.

Mr. Atkinson: Well certainly, you do. You are correct, you break that link.

Mr. Soetens: There are a couple of other areas. You made comment about Europe and its economic conditions and you talked about Germany and inflation. What is the inflation rate in Germany that is causing them so much trouble?

Mr. Atkinson: They are now sitting with an inflation rate, depending upon when it is measured, in the neighbourhood of 4.5%. That is up from what they consider to be an acceptable number, in the neighbourhood of 2%.

Mr. Soetens: You are saying they have gone to 4.5% and are concerned. We didn't get below 5% for 10 years, maybe even longer than that. Did that help aggravate our problem?

Mr. Atkinson: You mean the German. . .?

Mr. Soetens: You are talking about Germany having a problem: they got to 4.5%, but they have been able to stay at 2% or some much lower level for a long time. They panicked when they got to 4.5%. At least they have certainly taken steps to do something about that. In Canada we stayed above 5% for a long time, and until 1990-91, when the governor took some real action to fight inflation, prior to that we just let it roll on as though it didn't mean anything. Is that part of our problem, that we let it roll on too long before we did something about it?

Mr. Atkinson: That is certainly part of the problem. I think we paid a price for having inflation that was too high. On the other hand, in many instances it was not so wildly out of line with what was in the industrialized world—a little higher than the United States on average, but of course it was lower than countries like France, Britain, Italy.

Mr. Soetens: But Germany, which had been very successful for 10 years or more, was happy with a 2% rate. I am trying to lead up to another visit we had from another economist last week, who suggested that inflation was nothing to worry about, that the debt was nothing to worry about, that in fact as a percentage of our gross national product we had a much bigger debt in the 1950s, and we were able to spend our way out of the recession without any problems. In fact he was somewhat proposing that we forget about the debt, forget about inflation, and just get on with the spending, it'll solve all our problems. That's not what I heard you say.

[*Traduction*]

les régions à fort taux de chômage? J'ai énormément voyagé aux États-Unis, et il me semble que dans les régions où la situation économique est précaire, beaucoup d'entreprises s'empressent d'aller s'y installer parce que les salaires y sont plus compétitifs. Cela donne un sérieux coup de pouce aux économies des régions concernées. À mon avis, ce phénomène est inconnu au Canada. Ici, les entreprises ne semblent pas disposées à aller s'installer dans les régions où elles devraient justement s'implanter pour des motifs analogues.

M. Atkinson: Certainement. Vous avez raison, ce lien n'existe pas.

M. Soetens: J'aimerais aborder quelques autres sujets. Vous avez parlé de la conjoncture économique en Europe; de l'Allemagne et de l'inflation. À combien s'élève le taux d'inflation en Allemagne qui serait à l'origine de leurs difficultés économiques?

M. Atkinson: À l'heure actuelle, le taux d'inflation se situe aux environs de 4,5 p. 100. C'est plus élevé que ce qu'ils considèrent acceptable, à savoir 2 p. 100 environ.

M. Soetens: Vous dites qu'ils s'inquiètent du fait que le taux d'inflation a grimpé à 4,5 p. 100. Nous nous sommes maintenus au-dessus de la barre des 5 p. 100 pendant dix ans, voire plus. Cela a-t-il contribué à aggraver nos difficultés?

M. Atkinson: Vous parlez de l'Allemagne. . .?

M. Soetens: Vous dites que l'Allemagne est en difficulté: le taux d'inflation y est de 4,5 p. 100 alors qu'il s'était maintenu à 2 p. 100 ou moins pendant très longtemps. Les Allemands ont paniqué lorsque le taux a atteint 4,5 p. 100. Ils ont du moins pris des mesures pour corriger la situation. Au Canada, nous nous sommes maintenus au-dessus de 5 p. 100 pendant très longtemps et jusqu'en 1990-1991, quand le gouverneur de la Banque s'est attaqué sérieusement à l'inflation. Jusqu'alors, nous avions laissé filer comme si cela n'avait aucune importance. Nos difficultés sont-elles attribuables au fait que pendant si longtemps nous avons laissé filer l'inflation sans réagir?

M. Atkinson: C'est certainement un élément du problème. À mon avis, nous avons payé le prix d'un taux d'inflation trop élevé. En revanche, très souvent, il n'était pas excessif par rapport au niveau enregistré dans les autres pays industrialisés—un peu plus élevé qu'aux États-Unis en moyenne, mais inférieur à ce qu'il était en France, en Grande-Bretagne et en Italie, notamment.

M. Soetens: Mais l'Allemagne, qui s'en était très bien tirée pendant 10 ans ou plus, était satisfaite d'un taux de 2 p. 100. J'aimerais en venir à la visite que nous a faite la semaine dernière un autre économiste qui prétendait qu'il n'y avait pas lieu de s'inquiéter de l'inflation, de la dette, du fait qu'en pourcentage de notre produit national brut nous avions un taux d'endettement inférieur à celui des années cinquante, et que nous pourrions sans problème sortir de la récession en augmentant nos dépenses. De fait, il allait presque jusqu'à dire que nous devrions cesser de nous inquiéter de la dette et de l'inflation, et que nous devrions augmenter nos dépenses. À l'entendre cela nous permettrait de régler tous nos problèmes. Si je vous ai bien compris, ce n'est pas ce que vous dites.

[*Text*]

Mr. Atkinson: You heard me correctly.

Mr. Soetens: The problem we have as members of Parliament is that we have to decide who is correct, and we will have our critics regardless of what we decide. So I want to make sure we have the right information. Is debt, the debt we have, a problem?

Mr. Atkinson: My answer to that is an unequivocal yes. It is a serious problem. If we were an island and we didn't have to worry about the international investment community—not only the external holders of our debt, but also the ability of Canadians to invest anywhere in the world, since we do not live in a world of capital controls, at least in most parts of the world—then the ever-increasing amount of debt is having a cost.

• 2040

We see it in terms of the real interest rates that exist here relative to our trading partners, the rise in those real interest rates, the confidence premium we are paying. If in fact we continue to get further rises, particularly in our debt-to-GDP, then I worry about the willingness of both Canadians and foreign investors to hold ever-increasing amounts of Canadian paper without further substantial rises in interest rates. We may actually get to a point, as we have seen in some countries, where there is an unwillingness to hold it except at huge premiums.

Mr. Soetens: Much of Canada's debt, even foreign debt, is held I believe in Canadian currency. So when you devalue the dollar, not deliberately—it fell over the last year I guess from 89¢ to 80¢, 79¢, whatever it is today—the foreigners who hold our debt lose, I presume, a considerable amount of equity. Some argue part of the solution to our problem is to lower the dollar, get more exports, and I understand that. How much will they accept before they say just a minute, folks, you've destroyed the value of the money we've lent you? We're not prepared to accept that.

Mr. Atkinson: It's almost an impossible question to answer, and in part because each day is a new day from the point of view of an investment decision. There's no question that those who purchased debt at the time when the dollar was 89¢, if they did not hedge to protect that from a declining dollar and continued to hold it, have suffered a huge loss. It would be something in the order of 13% to 14%, depending upon which day you've calculated it.

On the other hand, an investor today, coming into this particular market, has to make a decision about how much further that dollar is likely to fall and then compare that with the fact that interest rates in Canada are significantly higher than they are in the United States.

Mr. Soetens: I have a final question, if I might, and that relates to the Bank of Montreal. You people have been doing, in my opinion, a pretty good job of trying to cater to your customers' needs, at least from what I hear. You've announced some profits, which is in some degree better than what others have been able to do.

[*Translation*]

M. Atkinson: Vous m'avez bien compris.

M. Soetens: Nous les parlementaires avons la difficile tâche de décider qui a raison; et peu importe ce que nous déciderons, nous serons critiqués. Je veux m'assurer que nous disposons d'une information exacte. Notre niveau d'endettement fait-il problème?

M. Atkinson: Je vous réponds par un «oui» sans équivoque. C'est un grave problème. Ce n'en serait pas un si le Canada était une île et que nous n'avions pas à nous inquiéter des investisseurs internationaux. Or, nous devons tenir compte de nos créanciers étrangers, ainsi que de la capacité des Canadiens à investir n'importe où dans le monde ou du moins dans la plupart des régions du globe, du fait que la circulation des capitaux n'est pas contrôlée; le niveau croissant de l'endettement comporte donc des coûts.

Nous le voyons à propos des taux d'intérêt réels que nous avons comparés à ceux de nos partenaires commerciaux, et la hausse de ces taux d'intérêt réels, qui représentent une prime de risque. Si ces augmentations continuent, surtout pour ce qui est du rapport entre la dette et le PNB, je crains que les investisseurs, canadiens et étrangers, refusent de détenir des quantités croissantes de titres canadiens sans une forte augmentation des taux d'intérêt. Nous pourrions en arriver au point, comme c'est le cas dans certains pays, où ils s'y refuseraient à moins qu'on leur propose des primes considérables.

M. Soetens: Il me semble qu'une grande partie de la dette canadienne, même à l'étranger, est en dollars canadiens. Par conséquent, lorsque le dollar est dévalué, pas délibérément—il est tombé depuis l'an dernier de 89 à 80, ou 79c.—nos créanciers étrangers perdent une part importante de leurs mises. Certains prétendent qu'un dollar dévalué résoudrait une partie de nos problèmes, puisqu'il permettrait d'accroître les exportations, ce que je peux comprendre. Mais jusqu'où accepteront-ils d'aller avant de protester que nous avons miné la valeur de l'argent qu'ils nous ont prêté, et qu'ils ne sont plus prêts à l'accepter?

M. Atkinson: Il est pratiquement impossible de répondre à cette question, notamment parce du point de vue de l'investisseur, les facteurs qui entrent en jeu dans sa décision varient de jour en jour. Il est certain que ceux qui ont acheté des titres de créance lorsque le dollar valait 89c. s'ils n'ont pas fait des investissements de contre-partie pour se protéger contre une baisse du dollar, ont essuyé de grosses pertes, se situant de 13 à 14 p. 100, selon les jours.

En revanche, un investisseur qui entrerait sur le marché aujourd'hui doit s'efforcer de prévoir jusqu'où le dollar peut encore tomber, puis tenir compte du fait que les taux d'intérêt canadiens sont considérablement plus élevés que les taux américains.

M. Soetens: Avec votre permission, je voudrais poser encore une question, qui concerne la Banque de Montréal. D'après ce qu'on m'en dit, il semble que vous réussissiez assez bien à répondre aux besoins de vos clients. Vous avez déclaré des bénéfices, ce qui est déjà mieux que d'autres.

[*Texte*]

Within the bank, what is the feeling of the management? Are your customers better off today than they were two years ago, more stable than they were two years ago or one year ago? Is the mood better in the boardroom than it was a year ago, as to the base, the financial strength of your customers? Or is the management coming to the bank every day and saying who are we going to close down today? Are they feeling good about the fact that there might be somebody who has some positive news?

Mr. Atkinson: I think, as a general proposition, we are feeling that 1993 and 1994 certainly look like better years than 1992. We are also expecting of course significant loan losses in 1993. We don't think we've seen the end of the bleeding in several sectors, and that is obviously a matter of considerable concern. We are certainly feeling better. We never feel great, not in this kind of environment. We're certainly feeling better about the prospects of the economy generally.

We are focusing an awful lot of attention of course on small business and increasing our ability to deal more effectively with that small business sector. We are increasing our ability to assess risk, our ability to target, since at the end of the day that is really what it's all about. But you can't be in this environment and feel particularly enthusiastic about everything, because we know that there are going to be huge loan losses, we have not seen the end of bankruptcies, and we are going to continue to see restructuring throughout the economy.

• 2045

Mr. Langdon (Essex—Windsor): I would first like to welcome Mr. Atkinson very much and to thank him, not just for the commentary he has been able to give us tonight but for the continuing commentary on economic policy that he provides from his position.

We had two economists in front of us at the last session of this committee, both of whom concluded from differing perspectives that the prospects for the Canadian economy, given the present policy direction, were quite bleak over the years ahead. Would you describe things in those terms too?

Mr. Atkinson: It all depends in part on the context in terms of where you are coming from. My guess is that the prospects for the Canadian economy over the next few years are not as bright as I would like them to be. I think we are going to be stuck with at least 10% plus unemployment rates going on for quite some time.

There are two issues here. How much of that is a consequence of an awful lot of the economic technology global forces, for which we have limited capacity to deal with, as does any single country? That also includes, by the way, even the United States, which has a limited capacity to deal with it.

I agree with the policy prescription from the point of view of monetary policy and its ultimate objective of containing inflation. Has the Bank of Canada been overly restrictive for too long? We can debate that for a long time, but my guess is that yes, I think monetary policy is still too restrictive; that is, still too restrictive without in any way violating the ultimate goal of price stability.

[*Traduction*]

Quel est le sentiment des cadres de la banque? Vos clients sont-ils dans une meilleure situation, plus stable, qu'il y a un an ou deux? Le conseil d'administration est-il moins inquiet qu'il y a un an quant à la stabilité financière de la clientèle? Ou, au contraire, les cadres se demandent-ils chaque jour qui ils vont mettre en faillite aujourd'hui? Ont-ils l'impression que la situation se redresse pour certains?

M. Atkinson: Dans l'ensemble, nous pensons que 1993 et 1994 s'annoncent certainement mieux que 1992. Nous nous attendons bien sûr à essuyer des pertes importantes sur nos prêts en 1993. Nous ne pensons pas que l'hémorragie se soit arrêtée dans tous les secteurs; il est évident que cela nous préoccupe. Mais on constate davantage d'optimisme. Dans le contexte auquel il n'est toutefois pas possible de se montrer enthousiastes. Nous sommes cependant plus optimistes en ce qui concerne les perspectives économiques globales.

Nous suivons, bien sûr, de très près la situation des petites entreprises et nous devenons plus efficaces dans ce secteur. Nous sommes mieux à même d'évaluer les risques, de cibler, et c'est ce qui compte avant tout. Mais dans notre milieu il est difficile de se laisser aller à l'enthousiasme car nous savons que nous allons essuyer des pertes énormes sur les emprunts; qu'il y aura d'autres faillites, et que la restructuration économique va se poursuivre.

M. Langdon (Essex—Windsor): Je tiens tout d'abord à souhaiter la bienvenue à M. Atkinson et à le remercier, non seulement pour l'opinion qu'il a exprimée ce soir, mais pour les avis qu'il exprime régulièrement sur la politique économique, en vertu du poste qu'il occupe.

À notre dernière réunion, nous avons entendu deux économistes qui, partant de points de vue différents, ont conclu tous deux que, compte tenu de l'orientation politique actuelle, les perspectives économiques du Canada demeurent sombres pour les années à venir. Partagez-vous cette analyse?

M. Atkinson: Tout dépend du contexte dans lequel on se place. Je dirais que les perspectives de l'économie canadienne pour les prochaines années ne sont pas aussi bonnes que je le souhaiterais. Je crains que le taux de chômage ne se maintienne à 10 p. 100 et plus pendant encore longtemps.

Il y a là deux questions. Dans quelle mesure cette conjoncture est-elle due aux forces économiques et technologiques mondiales, contre lesquelles nous pouvons peu de choses, à nous seuls? Et cela vaut aussi pour les États-Unis dont la capacité d'action est également limitée.

J'approuve l'orientation de la politique monétaire et son objectif de lutte contre l'inflation. Mais la Banque du Canada s'est-elle montrée excessivement stricte pendant trop longtemps? On pourrait en débattre longuement. Personnellement, j'ai tendance à penser que oui; que la politique monétaire demeure trop restrictive, c'est-à-dire plus restrictive qu'il n'est nécessaire pour respecter l'objectif ultime qui est stabilité des prix.

[*Text*]

Fiscal policy in terms of the general direction at the federal level, without getting into the debate over this particular policy or that particular policy, but the need to contain the growth of federal government debt especially relative to the size of the economy, I think is absolutely essential to the stability of the country and ultimately to its future.

By the same token, I would argue that there is need for more resources in many instances to provide hope to people, and that means more resources required for training, skills, education, and again not necessarily for the purpose of creating necessarily a bureaucracy, or a new bureaucracy, or an ad bureaucracy, but I do think that we will have to find ways to provide more hope to more people in terms of what their future prospects are going to be.

According to some of the surveys that are done, the vast majority of unemployed also know that their futures are only going to be brigher if in fact they are equipped with more skills or they have higher levels of education. The real question is how do you get it.

Mr. Langdon: I think that's certainly a key point.

I know for ourselves as members of Parliament one of the toughest things that we hear is the continuing plea from people who are out of work for jobs, if that were possible. But I think many people are realistic and they recognize that this is not something that is going to be cured with a snap of the fingers. It's something that's going to take some long-run policy changes to really make a difference.

• 2050

One of the things that's hardest is certainly when people come to you and say look, I want to go back to school; I want to take some courses part-time. They find themselves cut off unemployment insurance because of that. Others ask for the chance to do retraining, and we find that the unemployment budget is still, despite some changes, oriented far more to income support for people not to take training than for income support for people to take training.

It seems to me that if we're going to give some hope to people in the country, there has to be some sense of energy and some sense of new drive and some sense of an entirely new approach. I know some of the reactions to the president of your bank, Mr. Barrett, when he made his famous speech—not so much the recent one—

Mr. Atkinson: A year ago?

Mr. Langdon: —as the one that was a little bit more controversial, where he laid out some of his real concerns about the direction that the economy was taking. He called for a new approach, quite a fundamental set of changes.

Although people recognize that there are a number of factors that are outside our own control, I think there's a sense too that there are an awful lot of things within our own control that we're simply not doing right.

Let me take it around to a specific question. What I find difficult to see in what you've presented to us tonight is what is going to set off this new direction. I wonder if in looking at the different scenarios that you've looked at, you've looked at

[*Translation*]

Quant à l'orientation générale de la politique budgétaire du gouvernement fédéral, sans entrer dans le détail sur telle politique ou telle autre, il me paraît absolument essentiel pour la stabilité du pays, et pour son avenir, de limiter la croissance de la dette fédérale, surtout par rapport à la taille de l'économie.

Cela dit, il est important de mieux financer certains secteurs afin d'offrir de l'espoir aux gens. Cela veut dire qu'il faut davantage d'argent pour la formation, l'acquisition des compétences, l'éducation; il ne s'agit pas nécessairement de créer une bureaucratie, nouvelle ou enflée. Il faut en revanche trouver le moyen de redonner de l'espoir aux gens.

Certains sondages indiquent que la grande majorité des chômeurs se rendent compte que la seule façon d'améliorer leur situation est d'acquérir davantage de qualifications, ou d'avoir une meilleure éducation. La question est de savoir comment s'y prendre.

M. Langdon: C'est certainement une question cruciale.

Je sais combien il est difficile pour nous, députés, d'entendre les chômeurs implorer du travail, si c'était possible. Mais la plupart des gens sont réalistes et se rendent compte qu'on ne réglera pas le problème d'un coup de baguette magique. Il faudra de nouvelles orientations politiques à long terme pour produire un changement.

Le plus dur c'est lorsque les gens vous disent qu'ils voudraient retourner aux études, suivre des cours à temps partiel. Mais ils perdraient leur droit à l'assurance-chômage. D'autres voudraient pouvoir se recycler, mais nous constatons alors que l'assurance-chômage, en dépit de quelques modifications, sert toujours avant tout à décourager les gens d'acquérir une formation, plutôt qu'à les payer pour qu'ils suivent un programme de formation.

Il me semble que si nous voulons redonner un peu d'espoir aux Canadiens, il faut qu'ils sentent un souffle d'énergie; qu'ils aient l'impression d'un changement de cap, d'une approche entièrement nouvelle. Je sais que le président de votre banque, M. Barrett, dans son fameux discours—pas le dernier en date...

M. Atkinson: Il y a un an?

M. Langdon: ...mais plutôt celui qui a suscité une certaine controverse—avait exprimé certaines de ses inquiétudes profondes quant à l'orientation que prenait notre économie. Il recommandait une approche nouvelle, des changements radicaux.

Les gens se rendent compte qu'un certain nombre de facteurs interviennent sur lesquels nous n'avons aucune prise; mais ils ont aussi le sentiment qu'il y a bien des choses qui dépendent de nous, et que nous faisons mal.

Permettez-moi de vous poser une question précise: Ce que je vois mal dans votre exposé de ce soir, c'est ce qui va amener ce changement de cap. Je me demandais si en examinant divers scénarios vous avez envisagé la possibilité,

[*Texte*]

the possibility, for instance, of not just holding taxes steady but at an actual net tax cut for people. Is this not something that would help to restore consumer confidence? If it were done, for instance, by a phase-out of the GST, it could have quite positive effects on the CPI. It could have fairly positive effects on our competitiveness, and in turn fairly positive effects on things like interest rates in the economy. What about a scenario like that, as opposed to something that holds the tax rate steady and reduces expenditure?

Mr. Atkinson: It's a difficult question to answer, but I would argue at this point that I don't personally think the GST is the problem, and certainly not when I compare it with the manufacturers sales tax.

Mr. Langdon: Let me, if I can, be clear. I'm not asking you for a critique of the GST.

Mr. Atkinson: Okay.

Mr. Langdon: The GST is in place. That battle is finished. But we're now in a position where we could be looking for a tax cut. There are a number of different places we could look for it, and one is certainly the GST. By choosing that, one has certain direct effects on the cost of living that people directly experience. So in some ways it's an attractive tax to look at eliminating or cutting.

Mr. Atkinson: I will turn around and make a slightly different point. I have certainly no problem at all with the government considering the possibility of tax cuts. However, I would like to put it in a broader context.

If in fact we end up with tax cuts or government expenditure increases whose net effect is to aggravate our deficit problem, then we may end up paying a much higher price, coming about because of that deterioration, than potentially what could arise out of the reduction in taxes. The problem is that we are not an island.

• 2055

However, my general sense is that committing ourselves to a long-run position that we are going to deal with our debt-deficit problem... We can debate, and God knows, there are a lot of different approaches we can take to resolving that, but the first thing we need to do is to stop what is almost hemorrhaging. It's not even the business community, but the investment community that takes a look at it.

In this context, we have to ask ourselves this: we've got this monstrous social problem that we're going to have to deal with, and the problem is not going away... We know it from our high school drop-out rates and we know what our literacy and numeracy problems are for kids who are coming out of our schools. So not only is the problem present with us among those who are unemployed, but we know that this kind of restructuring is going to continue.

We have to ask ourselves what is the best use of resources—it may be government expenditures and it may well, at the same time, be something else, such as tax reductions—that will lead us to improve productivity sufficiently. For example, when one looks at wage gaps between those who have the skills and education and those who do not, those in themselves are a measure of the degree of improvement in productivity, and therefore overall

[*Traduction*]

par exemple, non seulement de stabiliser les taux d'imposition, mais de procéder à une réduction de l'impôt. Cela ne redonnerait-il pas confiance aux consommateurs? Si, par exemple, on procédait à une élimination progressive de la TPS, on obtiendrait une incidence très positive sur l'IPC. Cela pourrait avoir des effets très bénéfiques sur notre compétitivité, et partant, sur les taux d'intérêt, notamment. Que diriez-vous de ce scénario-là, plutôt que de maintenir les taux d'imposition et de réduire les dépenses?

M. Atkinson: Il m'est difficile de vous répondre, mais je dois dire qu'à mon sens, le problème ne vient pas de la TPS, et que celle-ci est certainement moins nocive que la taxe sur les ventes des fabricants.

M. Langdon: Permettez-moi de préciser ma pensée. Je ne vous demande pas une critique de la TPS.

M. Atkinson: Bon.

M. Langdon: La TPS existe. La bataille est terminée. Mais voilà que nous cherchons peut-être maintenant le moyen de réduire l'impôt. On peut envisager diverses façons de le faire; il y a certainement la TPS, dont l'élimination aurait des effets directs sur le coût de la vie. La réduction ou l'élimination de cette taxe présente certains attraits.

M. Atkinson: Je vais aborder le problème un peu différemment. Que le gouvernement envisage une réduction de l'impôt, je n'y vois aucun inconvénient; je voudrais toutefois situer cela dans un contexte plus vaste.

Si les réductions d'impôt dont vous parlez ou l'accroissement des dépenses de l'État ont pour effet d'accroître le déficit, nous risquons de payer très cher la détérioration qui pourrait en résulter. Car nous ne vivons pas en vase clos.

Mais il me semble qu'en nous engageant pour le long terme à réduire notre dette et notre déficit... Dieu sait que nous pourrions discuter longuement des nombreuses façons d'y parvenir, mais la première chose à faire c'est d'arrêter cette quasi-hémorragie qui préoccupe moins les milieux d'affaires que les investisseurs.

Dans ce contexte, nous devons nous poser la question suivante: nous avons un énorme problème social à régler, qui ne résoudra pas de lui-même... Nous en avons la preuve dans les taux de décrochages scolaires; dans les difficultés à lire et à compter qu'éprouvent les jeunes à la sortie de nos écoles. Le problème ne se situe pas seulement au niveau des chômeurs, mais nous savons que ce type de restructuration va continuer.

Nous devons par conséquent nous demander comment tirer un meilleur parti de nos ressources—il peut s'agir des dépenses du gouvernement et, en même temps, d'autre chose. Par exemple, de réductions fiscales—afin d'améliorer notre productivité. Ainsi, il suffit de voir les écarts salariaux existant entre ceux qui ont des qualifications et une formation et ceux qui n'en n'ont pas pour comprendre jusqu'où nous pouvons améliorer la productivité et, partant,

[*Text*]

economic activity, that can come about as a result of that. We need the context.

Mr. Langdon: I would say two things on that. First, one thing we have to be aware of is that there's no single answer. We've been through a period when I think policy-making has to far too great an extent said, well, if we can just get the inflation rate down to the lowest possible level, that will solve our problems and give us our answers. Having reached those very low rates, we've found that the economy does not suddenly start to move ahead swiftly; it continues to be a long, slow process that involves a lot of other policy factors as well. So we have to be talking about a package.

Certainly when I talk about a tax cut, to me it goes without saying—as this committee has agreed, on a number of occasions—that the deficit is a serious problem and part of the policy priority of the next government, whoever it happens to be, is going to have to be to reduce that deficit. There are, though, different combinations of ways in which to reduce it. Either you can go at it directly, in terms of expenditure restraint, or you can say that we need some growth in order to help to reduce it, as well.

Perhaps it's better to take some of the expenditure reductions—which are now available, for instance, in the defence budget and a number of other parts of the budget in the post-Cold War era—and say, well, there's money to finance some tax cuts that will start to generate some extra growth. So we'll be working at the problem of the deficit from two directions: we'll be increasing the growth rate and we won't be in a position where we'll be accelerating the fiscal gap at the federal level. It seems to me that the outcome will be good for the deficit, but it will also be significantly better for a somewhat faster return to fuller levels of employment than we currently experience.

I guess my concern is that your route, as you lay it out here, strikes me as, in part, a one-answer approach that says that the answer is to focus on the deficit and that will get us to where we want to go, even though I recognize that you're talking about other things, such as training, being important, too. It also seems to me to be a route that has an awful lot of pain for people within it.

• 2100

I don't think we're going to get the sense of real cooperation, the spirit of optimism and moving ahead in the country that I think is crucial to getting us to reach some of those growth rates that can help to deal with the deficit and the unemployment level unless we get that sense of optimism, that sense of hope that you were talking about. It seems to me yours is a very bleak path that you're outlining, which doesn't give people that sense of hope until 1999, and that's a long way down the road for a lot of my constituents, I know.

Mr. Atkinson: Nobody has the monopoly on ideas and how to get from here to there. We offer this just as one possible approach. What we do suggest is that one of the beneficial consequences of dealing with our deficit problem is

[*Translation*]

l'activité économique, grâce à ce genre de mesure. Il faut placer la discussion dans son contexte.

M. Langdon: Je voudrais dire deux choses là-dessus: Premièrement, il faut bien comprendre qu'il n'y a pas de solution unique. Depuis un certain temps, on a fondé les politiques presque exclusivement sur la notion qu'il fallait ramener l'inflation au niveau le plus bas possible, et que cela réglerait tous nos problèmes. Ayant atteint ces faibles taux d'inflation, nous nous sommes rendu compte que l'économie ne redémarre pas pour autant; le processus est lent, pénible, et il est également influencé par d'autres facteurs politiques. Il faut donc envisager le problème dans son ensemble.

Quand je parle de réduction d'impôt, il est évident pour moi—comme en a convenu ce comité à plusieurs reprises—que le déficit reste un problème grave et que le prochain gouvernement, quel qu'il soit, devra s'attacher en priorité à le réduire. Il y a cependant différentes façons de procéder. On peut s'y attaquer directement, en réduisant les dépenses; ou l'on peut encourager la croissance, ce qui aura aussi pour effet de réduire le déficit.

Il serait peut-être préférable de profiter des perspectives d'économies offertes actuellement par le budget de la défense, par exemple, ainsi que par d'autres postes budgétaires en cette période d'après la guerre froide pour financer des réductions d'impôt, lesquelles relanceront la croissance. Nous allons donc aborder le problème du déficit sur deux fronts: nous allons favoriser la croissance sans pour autant creuser l'écart entre les recettes et les dépenses au niveau fédéral. Il me semble que l'effet sur le déficit sera positif, et qu'en même temps cela permettra d'arriver plus rapidement à de meilleurs niveaux d'emploi.

Votre solution, telle que vous la présentez ici, ne semble ne retenir, pour arriver à notre but, que la lutte contre le déficit, bien que, je l'admette, vous mentionnez également l'importance d'autres facteurs, notamment la formation. La voie que vous indiquez me semble réserver beaucoup de difficultés à la population.

Nous ne forgerons pas un authentique sentiment de coopération, d'optimisme et de progression, lequel me paraît essentiel si nous voulons atteindre les taux de croissance qui pourront nous aider à lutter contre le déficit et le chômage, si l'espoir dont vous parliez n'existe pas. Le chemin que vous nous proposez me semble bien sombre, et peu propice à donner espoir à la population avant 1999. Pour beaucoup de mes électeurs, il s'agit d'une perspective.

M. Atkinson: Personne n'a le monopole des idées et ne peut prétendre savoir comment aller d'ici à là. La solution que nous suggérons est l'une des orientations possibles. Nous avançons simplement que la lutte contre le déficit aura, entre

[*Texte*]

that it will show up in substantially reduced real interest rates and substantially reduced interest rates that have the positive effect of significantly strengthening business fixed investment, which is critically important in terms of expanding the productive capacity of the country and also improving the efficiency.

Secondly, no dollar amount has basically been specified in terms of training, retraining, education. In fact Matt Barrett would view this year's speech as nothing more than a follow-up of the ideas he proposed last year.

Again, we don't know what the precise number should be in terms of training and education. Ultimately, the thing I get concerned about is that tax cuts or expenditure increases, however spent in very particular ways, may have the effect of boosting growth short term, but at the end of the day it doesn't have the effect of elevating the general level of skills and education, which I think is going to be necessary for Canadians going forward.

Mr. Langdon: So those have to be part of the package.

Mr. Atkinson: They have to be part of the package.

Mr. Langdon: I don't disagree with that.

I just have one last question, if I could. I was going to ask you about small business, but Mr. Soetens has talked at least briefly about that question and you commented on it. Let me, however, raise one other point.

You talked in the context of a number of the other countries that have been fairly successful economically, about the importance of business-government cooperation. One of the things that strikes me very strongly after some of the experience of the New Democratic Party in government and in Ontario is the importance of business-labour cooperation. The areas where there has been the most success in managing to make some breakthroughs and establishing some new approaches—places such as Sault Ste. Marie with the new approach to Algoma Steel, cooperation in trying to rationalize the steel industry—these things have involved business-labour cooperation, which it seems to me is characteristic of many of these countries you were talking about, especially Germany. I wondered if you would also agree that this is an important element that we have to be working very hard toward in our own attempts to revive this economy.

Mr. Atkinson: I would give added emphasis to your argument in terms of labour-business cooperation, whether or not the Algoma model is the one we want, because of course that cooperation was to a considerable extent a forced one—

Mr. Langdon: They had to pick up certain pieces.

Mr. Atkinson: —because of the circumstances. But I think this is one of the few freebies we get. Labour-management cooperation—and certainly I understand we're all in the same boat—I think is absolutely essential to

[*Traduction*]

autres conséquences positives, celle de réduire considérablement les taux d'intérêt réels. Cela aura un effet bénéfique sur l'investissement en capital fixe des entreprises, lequel est essentiel pour accroître la capacité de production ainsi que pour améliorer l'efficacité.

Deuxièmement, on n'a pas précisé les sommes qui seraient investies dans les secteurs de la formation, du recyclage et de l'éducation. De fait, Matt Barrett considérerait probablement que son discours de cette année n'est que la suite des idées proposées l'an dernier.

Nous ne savons pas exactement combien d'argent sera consacré à la formation et à l'éducation. Ce qui me préoccupe c'est que les réductions d'impôt ou les accroissement des dépenses, selon la manière dont ils sont utilisés, pourraient favoriser la croissance à court terme. Toutefois, à long terme, on n'aura pas amené le niveau général des qualifications ou d'éducation au point nécessaire pour assurer notre progression.

M. Langdon: Il faut donc que ces éléments soient inclus dans la solution.

M. Atkinson: C'est cela.

M. Langdon: Je ne le dispute pas.

Avec votre permission, j'aimerais poser une dernière question. J'allais aborder le sujet des petites entreprises, mais M. Soetens en a parlé brièvement et vous avez répondu. Permettez-moi cependant de soulever un autre point.

Vous avez parlé, à propos d'un certain nombre de pays qui se portent assez bien économiquement, de l'importance de la coopération entre les milieux d'affaires et le gouvernement. Une chose m'a beaucoup frappé dans la démarche du Nouveau Parti Démocratique au pouvoir, en Ontario notamment, c'est l'importance de la coopération entre les entreprises et les syndicats. Dans tous les secteurs où l'on est parvenu à réaliser certains progrès, à adopter des solutions nouvelles—comme dans le cas d'Algoma Steel à Sault Ste. Marie où l'on a collaboré pour essayer de rationaliser l'industrie de l'acier—il y a eu une collaboration entre les milieux d'affaires et les syndicats. Cela me semble être également l'une des caractéristiques de la plupart des pays que vous avez mentionnés, et particulièrement de l'Allemagne. Je me demandais si cela est à vos yeux un objectif que nous devrions nous efforcer d'atteindre afin de parvenir à relancer notre économie.

M. Atkinson: Je me permettrais de souligner à nouveau vos arguments en faveur d'une coopération entre les syndicats et les milieux d'affaires, même si l'exemple d'Algoma n'est peut-être pas le mieux choisi, puisque cette coopération a été dans une large mesure imposée...

M. Langdon: Il fallait réparer les pots cassés.

M. Atkinson: ...par les circonstances. Il s'agit de l'une des rares choses que nous pouvons avoir à bon compte. La collaboration entre les syndicats et le patronat—je comprends bien que nous sommes tous logés à la même enseigne—est

[*Text*]

improving both our productivity and the future of the country, whether that can be forced down by government or whether that ought to come as a natural springing up from mutual interests. I am with you 100% in the need for that kind of thing. I think it's absolutely critical.

• 2105

Mr. Langdon: Thanks very much.

The Chairman: Could I ask you two I hope relatively short questions?

Mr. Atkinson: If you promise to keep them short.

The Chairman: We dwelt the other night and tonight so far on some problems and negatives. Could you mention any strengths we might have? What have we got going for us?

Mr. Atkinson: I think we've got a number of things going for us. The problem is we're in the midst of a lot of structural change. In the midst of that, you can certainly focus on broad aggregate numbers that aren't very attractive.

The last time I appeared before this committee one of the things I emphasized was that in the latter part of the 1980s we suffered a very serious erosion in our relative competitive position internationally, most specifically in the manufacturing sector. Between 1985 and the latter part of 1990, for example, unit labour costs in Canadian manufacturing in U.S. dollar terms had risen about 46% in Canada; it had risen 4% in the United States. About two fifths was the Canadian dollar; the rest of course was the result that wage settlements were dramatically higher in Canada, about ten percentage points, and productivity growth—which had been quite strong in the United States, close to 17%—was up 1.2% in that entire six-year period.

Boy, has that picture dramatically changed since then. We look at 1991 in the midst of the recession, no doubt backs against the wall, but in the midst of the recession unpredented in Canadian history, as far as I can tell, we had a huge increase in manufacturing productivity, close to 9%.

Secondly, in the first three quarters of 1992 preliminary estimates put it up, I think, on the order of another 5%; those are preliminary numbers and they could change on us. Those are additive, and when you combine that with the 14% decline in the dollar, boy, has that competitiveness gap narrowed.

Now it isn't because the Americans are sleeping, we know that's not the case at all, but Canadian firms are becoming a lot more competitive. We see it in terms of our export performance, we see it in terms of exports relative to total manufactured output. I mean, this is a good news story.

Also, as I indicated before, manufacturing machinery and equipment investment is at record highs. So the Canadian manufacturers are not writing off this country at all. I would suspect we're going to see manufacturing output as a percentage of total going back toward the kinds of levels we saw, for example, in the 1960s.

[*Translation*]

absolument essentielle si nous voulons améliorer notre productivité et les perspectives d'avenir du pays, que cette collaboration soit imposée par le gouvernement ou qu'elle résulte naturellement de la communauté d'intérêts. Je suis tout à fait d'accord avec vous à propos de la nécessité d'une telle collaboration. Elle est essentielle.

M. Langdon: Je vous remercie.

Le président: Puis-je vous poser deux questions que j'espère assez brèves?

M. Atkinson: Je promets d'être bref.

Le président: L'autre soir, et ce soir encore, nous avons parlé des problèmes et des éléments négatifs. Pourriez-vous mentionner quelques-uns de nos atouts éventuels? Qu'avons-nous à faire valoir?

M. Atkinson: Nous possédons plusieurs atouts. L'ennui, toutefois, c'est que nous traversons une période de changements structurels. Dans de telles circonstances, il y a abondance de statistiques globales peu attrayantes.

La dernière fois que j'ai comparu devant ce comité, j'avais souligné que vers la fin des années quatre-vingt nous avions subi une grave érosion de notre compétitivité internationale, principalement dans le secteur manufacturier. Ainsi, de 1985 à la fin de 1990, le coût unitaire de la main-d'oeuvre dans l'industrie manufacturière canadienne, exprimé en dollars américains, avait augmenté d'environ 46 p. 100, contre 4 p. 100 aux États-Unis. Les deux cinquièmes environ de cette augmentation étaient attribuables à la valeur du dollar canadien; le reste s'expliquait bien sûr par les concessions salariales beaucoup plus élevées au Canada—d'environ une dizaine de points—et par une hausse de la productivité de 1,2 p. 100 pour l'ensemble de cette période de six ans, contre 17 p. 100 aux États-Unis.

Les choses ont bien changé depuis. En 1991, en pleine récession—le dos au mur, au coeur d'une récession sans précédent au Canada à ma connaissance, nous avons enregistré une énorme hausse de la productivité manufacturière, de près de 9 p. 100.

Deuxièmement, les premières estimations se rapportant aux trois premiers trimestres de 1992 annoncent une nouvelle hausse d'environ 5 p. 100; il s'agit de données préliminaires susceptibles d'être ajustés. Ils s'ajoutent aux résultats précédents, et si l'on ajoute encore la baisse de 14 p. 100 enregistrée par le dollar, croyez-moi, l'écart compétitif se rétrécit.

Cela ne veut pas dire que les Américains somnolent, nous le savons très bien. Cela signifie que les entreprises canadiennes deviennent beaucoup plus compétitives. Nous le constatons aux résultats de nos exportations, à la valeur de nos exportations par rapport à la production manufacturière totale. C'est une excellente nouvelle.

En outre, comme je l'ai déjà dit, les investissements en matériel et équipement de production atteignent des niveaux sans précédent. Il est donc clair que les manufacturiers canadiens n'ont pas fait une croix sur ce pays. Je prévois que la production manufacturière, exprimée en pourcentage de la production nationale, va remonter aux niveaux atteints dans les années soixante, par exemple.

[*Texte*]

The difficulty is, though, it's going to be with a lot fewer employees. We all know that's part and parcel of the story. That's the adjustment, the structural change taking place.

I think we are also looking at a financial services industry that is among the strongest in the world, as represented most particularly by our Canadian banks, by in large, despite huge loan losses and difficulties, as we've seen in commercial real estate.

We sit here as a banking system much better reserved relative to third world debt, relative to commercial loans, commercial real estate loans, easily meeting our capital adequacy standards internationally. We find that to a considerable extent jiggery-pokery in the regulatory side is the only thing that's going to enable a lot of Japanese banks to declare that they met it.

So certainly in terms of the financial sector itself, I think there's good news. I think there's good news on the inflation front. Certainly having near price stability is going to yield us huge benefits going forward. In that respect I'm really quite pleased.

• 2110

I see a dynamism in several sectors of the economy. I see the variant of our Silicon Valley growing up around the University of Waterloo. I just use that as one example, but we are seeing it in other places as well.

We are witnessing growth in our computer software industry. We are seeing it in the biotech area. We have also got an aerospace industry at which, particularly in small regional jets and particular pockets, Canadians are very good.

Particularly at a time when I think about developments that are going to occur in the former Soviet Union and eastern Europe—or let us move it closer to home, Latin America and Mexico—Canadians really are in many respects infrastructure specialists, and we are going to get huge pay-offs for the investments we have already made.

I am not down on Canada at all. I am concerned that we have a rough road to hoe over the next several years, and we really need to keep our eye on the ball and not allow our debt-deficit problem to get away from us, nor imagine we are going to win by living with higher rates of inflation. I don't think that's the answer either.

The Chairman: You mentioned the banking system. One of the criticisms I and I suspect virtually every member of Parliament receives is complaints about tight credit for small business. We have many businessmen who complain they can't get financing on terms, conditions, credit-worthiness, in the way they could in the past, say a few years ago, for what they believe to be good investments. Coming from a major bank, have you any comment on that?

Mr. Atkinson: We have, as you know—and you have talked to many people who have studied this perhaps even closer than I... It gets summarized under the so-called credit crunch. Do we have a credit crunch? Is this what we are looking at? Certainly if you look at Bank of Canada studies, it's very difficult not to come to a conclusion that we have a credit crunch, particularly since there is no question that commercial bank lending to not only large corporations but

[*Traduction*]

Malheureusement, cela va se faire avec beaucoup moins de travailleurs. Nous savons tous que cela fait partie intégrante de l'évolution, de la restructuration en cours.

De plus, je crois que le secteur canadien des services financiers est parmi les plus solides au monde; surtout en ce qui concerne nos banques canadiennes en général, et en dépit des énormes pertes enregistrées sur les prêts, et des difficultés rencontrées dans le secteur immobilier commercial.

Nos banques ont de bien meilleures provisions pour faire face à la dette du Tiers monde, aux prêts commerciaux, aux prêts immobiliers commerciaux; elles n'ont aucun mal à respecter les normes internationales sur l'adéquation du capital. Il faudra pas mal de manigances réglementaires pour permettre aux banques japonaises d'en dire autant.

En ce qui a trait au secteur financier, on peut dire que les nouvelles sont bonnes. Elles sont bonnes aussi en ce qui concerne l'inflation. Ce sera certainement un avantage énorme d'avoir des prix pratiquement stables. À ce point de vue, je suis très satisfait.

Je vois un certain dynamisme dans plusieurs secteurs économiques. Je vois naître autour de l'Université de Waterloo notre propre version de la Silicon Valley. Ce n'est qu'un exemple, mais on peut constater le même phénomène ailleurs.

Nous pouvons constater une croissance dans l'industrie des logiciels. Nous le voyons également dans le secteur biotechnologique. Notre industrie aérospatiale est également très bien placée, surtout pour les petits avions à réaction et dans des créneaux spécialisés.

Si l'on songe à ce qui va se passer dans l'ancienne Union soviétique et en Europe de l'Est—ou, plus près de nous, en Amérique Latine et au Mexique—on peut dire que les Canadiens sont essentiellement des spécialistes des infrastructures, et que nos investissements vont commencer à rapporter gros.

Je ne critique pas du tout le Canada. Je crains seulement que nous ayons à traverser quelques années difficiles, pendant lesquelles il ne faudra pas perdre de vue notre objectif, ni perdre la maîtrise de la dette et du déficit, ou nous imaginer que la solution réside dans des taux d'inflation plus élevés. Je ne crois pas que ce soit la solution.

Le président: Vous avez mentionné le système bancaire. L'une des critiques que j'entends souvent, comme probablement tous les députés, c'est que les banques accordent trop peu de crédit aux petites entreprises. Des gens d'affaires se plaignent qu'ils ne peuvent plus obtenir aujourd'hui des crédits aux conditions d'autrefois pour des investissements qu'ils considèrent judicieux. Vous qui représentez une grande banque, qu'en dites-vous?

M. Atkinson: Comme vous le savez, car vous avez sans doute parlé à bien des gens qui ont examiné la situation de plus près que moi... en deux mots, c'est ce qu'on appelle la contraction du crédit. Y a-t-il contraction du crédit? Est-ce de cela qu'il s'agit? Si l'on en croit les études de la Banque du Canada, il est difficile de ne pas arriver à la conclusion qu'il y a bien contraction du crédit, puisqu'il est certain que les banques commerciales n'accordent pratiquement plus de

[*Text*]

particularly small businesses, where most employment prospects have been, has been almost flat.

I can tell you from our point of view at the bank—and I can only speak for the Bank of Montreal on this one—there is no credit crunch. In an industry where over the last two to three years loan growth has been zero or down, we have in fact improved our loans on the order of 12% to 15% at an annual rate over the last three years. We have improved our market share; we have gone up close to 2.5 percentage points. We have been, as you well know, much more aggressive in terms of interest rates—and I mean by that just general interest rates and prime—than any other bank in the system.

Second but perhaps even more important is that our small business lending rate sits at 100 basis points, a full percentage point, below prime. We continue to earmark larger amounts for small business lending. We are even engaged in a bit of an experiment, the capital support program. In fact we are trying to learn and understand how we can provide more funds while not being imprudent. The critical question from our point of view is can we better understand the risks inherent in this business?

We used to have very centralized decision-making. People in the field took loan applications, and then all the decisions were made centrally. It was not the way to do business, because we were not familiar with the communities. Now we have bankers all out in communities, and they are the ones who make the decisions. But we have to marry up two aspects so that we can better understand the business. If we can understand better we can assess risk better, and that enables us, of course, to give that kind of priority to small business.

The community banker is intimately familiar with the community. He knows what makes it tick. He knows the businesses and the people. That is critically important.

• 2115

We also have to marry that up with the global forces at play that are influencing those communities. That's where my department comes in, the economics department at the Bank of Montreal. It's kind of through a tops-down, bottoms-up approach that we have been able, we think, to have a better reading on risk. Insofar as we have a better reading on risk, we have also been able to mitigate it, and that's what has enabled us to go forward with an awful lot of initiatives specifically directed at small business. We are very much focused in this area.

That doesn't mean every single banker at every single twist and turn, but one of the things I emphasize is that a number of years ago we set forth general credit criteria. We have not altered that credit criteria one iota. It applies in good times; it applies through recessions. We are not angels—there are no angels in this business; but certainly as a corporation, we have identified the small business sector as key to our success.

[*Translation*]

nouveaux prêts non seulement aux grandes sociétés, mais surtout aux petites entreprises, principales créatrices d'emploi.

Quant à notre banque—et je ne peux parler que pour la Banque de Montréal—je peux vous assurer qu'il n'y a pas de contraction du crédit. Dans un secteur où, au cours des deux ou trois dernières années, le taux de croissance des prêts a été nul ou négatif, nous avons pour notre part accru nos prêts de 12 à 15 p. 100 annuellement, au cours des trois dernières années. Notre part du marché a augmenté de près de 2,5 points. Comme vous le savez, nous avons adopté une politique extrêmement dynamique à l'égard des taux d'intérêt—je veux parler des taux d'intérêt généraux et du taux préférentiel—par rapport à toutes les autres banques.

Deuxièmement, mais c'est peut-être le plus important, le taux que nous consentons aux petites entreprises est de 100 points de base, soit 1 p. 100, inférieur au taux préférentiel. Nous continuons de réserver des sommes importantes pour les prêts aux petites entreprises. Nous nous sommes même lancés dans une petite expérience avec notre programme de soutien au capital. De fait, nous essayons de voir comment fournir davantage de financement sans verser dans l'imprudence. De notre point de vue, la question essentielle est de savoir si nous pouvons mieux comprendre les risques inhérents à ce type d'activités?

Autrefois, toutes les décisions étaient centralisées. Sur le terrain, les employés recevaient les demandes d'emprunt et toutes les décisions étaient ensuite centralisées. Ce n'est pas ainsi qu'on peut faire des affaires, car on connaît mal les situations locales. Maintenant, nous avons des banquiers sur place et ce sont eux qui prennent les décisions. Mais nous devons intégrer les deux aspects si nous voulons mieux comprendre le milieu des affaires. Si nous le comprenons mieux, nous pourrons mieux évaluer le risque et cela nous permettra, bien entendu, d'accorder une plus grande priorité aux petites entreprises.

Le banquier connaît très bien le secteur qu'il dessert. Il sait ce qui le fait tourner. Il connaît les entreprises et les gens. C'est essentiel.

Nous devons également tenir compte des forces internationales qui ont une incidence sur ces collectivités. C'est là le rôle du département de l'économie de la Banque de Montréal, que je dirige. C'est donc en alliant l'analyse macro-économique et la connaissance des collectivités que nous avons, je crois, pu mieux évaluer les risques. Dans la mesure où nous y parvenons, nous pouvons mieux nous protéger et c'est ce qui nous a permis de lancer un grand nombre d'initiatives à l'intention des petites entreprises. C'est un de nos secteurs prioritaires.

Ça ne veut pas dire que ce soit le cas de tous les banquiers, sans exception, mais je dois préciser qu'il y a un certain nombre d'années nous avons établi les critères généraux de crédit. Nous n'y avons strictement rien changé. Ils valent dans les années de vaches grasses comme dans les années de vaches maigres. Nous ne sommes pas des anges—il n'y a pas d'anges dans ce milieu—mais notre société considère les petites entreprises comme un élément-clé de notre succès.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Thompson, I believe you had a short question.

Mr. Thompson: Thank you, Mr. Chairman. You stole a bit of my thunder, but I think I can come up with a question I am very interested in.

Mr. Atkinson, I know you are a fanatic reader of newspapers and financial information, but in Saturday's *Financial Times* they stepped through what we call the economic prophets are saying, and we go through all the banks and trust companies: Royal Trust, for example, indicating a real growth of about 3.5%; Royal Bank of Canada, 3.5%; Toronto Dominion, 3.1%; Canadian Imperial Bank of Commerce, 3% growth; your own bank, 3%.

Now where I am attaching myself to the chairman's question is it is being suggested by many, in fact today in *The Globe and Mail*—I think you alluded to having read *The Globe and Mail* today—in an article entitled "Recession-Burned Banks More Hesitant to Lend". That article says:

> Although entrepreneurs appear to be pulling the economy out of recession, observers say their progress is being hobbled by the reluctance of banks to provide start-up cash and expansion capital.

They quote Ian Donald, director general of the entrepreneurial office of Industry, Science and Technology Canada, who says banks are still hesitant to lend to small firms.

In continuation of this same thought, today in the House of Commons we are debating changes to the Small Business Loans Act. What I see happening is that the banks are continually pushing the ball into our court because of reluctance to step up to the line to take a chance on business. Some of the changes we are suggesting to the Small Business Loans Act will give the banks a little more buffer or protection, so they will step up to the line to honour commitments to small businesses.

I guess the banking community is saying to us as a government, listen, you limit our risks; you do what you can, and then maybe we will see what we can do. But I think the feeling is out there, Mr. Atkinson, that you are reluctant to take the risk at a time when we really do need you; that is the business community.

Mr. Atkinson: Well I certainly appreciate those comments. I just will emphasize again that I certainly cannot speak for any other bank, but we in the Bank of Montreal are not out of business.

• 2120

I also saw quoted in the papers those kinds of numbers—this is in our commercial loan book specifically for small and medium-sized businesses—in the last three years, and this is a matter of record that we're quite willing to show, we have had growth in the neighbourhood of 12% to 15%.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Thompson, il me semble que vous aviez une question.

M. Thompson: Je vous remercie, monsieur le président. Vous avez abordé le sujet qui m'intéressait, mais j'ai encore une question qui m'intéresse beaucoup.

Monsieur Atkinson, je sais que vous êtes un lecteur avide des journaux et magazines financiers; or, dans le *Financial Times* de samedi, on passait en revue les prédictions de ce que l'on appelle les prophètes économiques, et on a vu celles des banques et des fiducies: Royal Trust, par exemple, prévoit un taux de croissance réelle d'environ 3,5 p. 100; la Banque royale du Canada, 3,5 p. 100; la Toronto Dominion, 3,1 p. 100; la Banque canadienne impériale de commerce, 3 p. 100; et votre propre banque, 3 p. 100.

Voici comment ma question se rattache à celle du président. Beaucoup avancent une idée que l'on retrouve d'ailleurs dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui—vous avez dit, je crois, que vous l'avez lu—dans un article intitulé «Recession-Burned Banks More Hesitant to Lend», ceci:

> Bien que les entrepreneurs semblent être la locomotive qui va tirer l'économie de la récession, les observateurs estiment que leur avance est entravée par l'hésitation des banques à fournir des capitaux de démarrage et d'expansion.

On cite ensuite Ian Donald, directeur-général du Bureau de l'entrepreneurship à Industries, Sciences et Technologie Canada qui dit que les banques hésitent encore beaucoup à consentir des prêts aux petites entreprises.

Dans la même veine, nous débattons aujourd'hui à la Chambre des communes de modifications à la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Les banques ne cessent de nous relancer la balle car elles n'osent pas courir de risques avec les entreprises. Certaines des modifications que nous proposons à la Loi sur les prêts aux petites entreprises donneront un peu plus de protection aux banques afin qu'elles viennent de l'avant et remplissent leurs obligations vis-à-vis des petites entreprises.

Essentiellement, les banques demandent au gouvernement de limiter leurs risques, en échange de quoi elles verront ce qu'elles pourront faire. Mais le sentiment général, monsieur Atkinson, c'est que vous hésitez à courir le risque au moment même où l'on a besoin de vous, c'est-à-dire où les entreprises ont besoin de vous.

M. Atkinson: Je comprends très bien ce que vous voulez dire. Je le répète encore une fois, je ne peux pas parler pour les autres banques, mais à la Banque de Montréal, nous n'avons pas retiré notre épingle du jeu.

J'ai moi aussi vu ces chiffres dans les journaux—c'est dans le portefeuille des prêts commerciaux réservé spécialement aux petites et moyennes entreprises—au cours des trois dernières années, et nous sommes tout à fait prêts à montrer la preuve que nous avons enregistré un taux de croissance de 12 à 15 p. 100.

[*Text*]

We have quite specifically targeted small business. It's interesting that in the last survey done by the Canadian Federation of Independent Business, not only was the Bank of Montreal most improved but it was number one in the eyes of the Canadian Federation of Independent Business and the small business sector.

We are certainly not out of that business. In point of fact we are very anxious to have that business, but I caution again, our ability to increase it is also partly dependent upon our ability to be able to appropriately assess risk and to be prudent. But we have not backed away—no credit crunch here.

Mr. Thompson: Mr. Chairman, are we out of time?

The Chairman: I think we're out of time, because we do have another witness we want to hear from.

Mr. Atkinson, I'd like to thank you very much. It's been great to have you here. I think it has been an informative discussion, and all the members have had an opportunity to ask some questions and receive your thoughts. We do appreciate your coming.

Mr. Atkinson: Thank you very much for having me.

The Chairman: If I can, I would like to move right on to our next witness, because we want to try to get through this evening at a reasonable hour. I invite Professor Scarth to come forward.

Professor Scarth, I believe you have some opening remarks. You've been present in the room. You've seen our format, it's relatively informal. So please, make whatever comments you like for openers, then we'll proceed to questions based on that.

Professor W. Scarth (McMaster University): Thanks. I'm pleased to be here. I distributed a seven-page set of notes, and will talk about some of the points contained there.

Obviously you've covered a wide range of topics already, so several things I'll mention will have come up before, but in particular I'll make some remarks on whether we can count on the general process of economic growth to solve some of this deficit problem, whether there's a role to play for variations in the GST to help at these times, and so on. Hopefully these things will fit together.

Like Lloyd, I'd like to review questions as to whether the government should try to stimulate the economy even when we have a national debt as high as it is today.

The so-called multiplier effects of government policy have been discussed for decades, and even before there was any reference to all the restructuring going on these days, all the text books, even the ones used in first-year level now, explain that the multiplier is very small. The consensus estimate I refer to in my TV Ontario series is one and two-thirds, which means that a $3-billion increase in government spending will only increase the overall gross domestic product by about $5 billion. Such a government spending policy, then, represents a significant increase in the deficit, and how many jobs can we expect to be created as a result?

[*Translation*]

Nous avons ciblé tout particulièrement les petites entreprises. Signalons que selon le dernier sondage de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, non seulement la Banque de Montréal était celle qui avait le plus progressé, mais elle était la meilleure aux yeux des membres de la fédération et des petites entreprises.

Nous n'avons certainement pas tourné le dos à ce secteur. Au contraire, nous tenons beaucoup à faire affaire avec les petites entreprises, mais je rappelle encore une fois que pour pouvoir accorder davantage de prêts, il faut que nous puissions notamment évaluer correctement le risque, et rester prudents. Mais nous n'avons pas réduit nos activités, il n'y a pas chez nous de contraction du crédit.

M. Thompson: Monsieur le président, notre temps est-il écoulé?

Le président: Oui, car nous avons encore un témoin à entendre.

Monsieur Atkinson, je vous remercie. Nous avons beaucoup apprécié votre comparution. La discussion a été très informative, et je crois que tous les membres du comité ont eu la possibilité de vous poser quelques questions et d'entendre vos commentaires. Nous vous remercions d'être venu.

M. Atkinson: Je vous remercie de m'avoir entendu.

Le président: J'aimerais maintenant passer directement au témoin suivant car je voudrais terminer à une heure raisonnable. J'invite donc le professeur Scarth à prendre place.

Professeur, vous avez, il me semble, une déclaration liminaire. Vous étiez ici, vous savez donc comment se déroulent nos audiences, qui sont relativement informelles. Vous pouvez donc dire ce que vous voulez avant que nous passions aux questions.

M. W. Scarth (professeur, Université McMaster): Je vous remercie. C'est un plaisir pour moi d'être ici. J'ai fait distribuer sept pages de notes sur lesquelles est basé mon exposé.

Comme vous avez évidemment abordé de nombreux sujets, vous aurez déjà parlé de certaines des choses que je mentionnerai. Dans mes remarques, je vais voir principalement si la croissance économique peut contribuer à lutter contre le déficit, si des modifications à la TPS pourraient être utiles en ce moment, et ainsi de suite. J'espère que tout cela se tiendra.

Comme Lloyd, je voudrais examiner si le gouvernement doit essayer de stimuler l'économie en dépit de l'énorme dette nationale que nous avons actuellement.

L'effet multiplicateur des politiques gouvernementales fait l'objet de débats depuis des décennies, et avant même qu'on ne commence à parler de restructuration, comme aujourd'hui, tous les livres scolaires, même ceux qu'on utilise maintenant en première année, expliquaient que cet effet multiplicateur est très faible. Le taux généralement accepté, que je cite dans ma série d'émissions à TV Ontario, est de un et deux tiers; cela signifie qu'un accroissement de 3 milliards des dépenses gouvernementales n'augmentera le produit intérieur brut que d'environ 5 milliards de dollars. De telles dépenses de la part du gouvernement ajouteraient considérablement au déficit, mais combien d'emplois peut-on en espérer?

[*Texte*]

The historical record is that for every one percentage point increase in the national product, the unemployment rate is reduced by only about one-half of one percentage point. At current values then, this $5-billion increase in GDP that I'm using as an example translates into only about one-third of one percentage point reduction in the unemployment rate.

Now that's not a worthless policy initiative. It does represent about 50,000 more jobs. But with the unemployment rate at a level of 11% now, an improvement of just one-third of one percentage point, after causing a significant increase in the deficit, must lead one to have only modest expectations concerning the government's ability to do more than just provide a boost to private sector confidence in terms of stimulating more growth.

It must be remembered that government policy affects private sector confidence in competing ways. Households and firms are more willing to spend if they are assured that the government is attempting to protect their job. However many households and firms must borrow to finance their major expenditures and a bigger government deficit makes this borrowing more expensive by pushing up interest rates.

Both government and private sector borrowers have access to foreign financial markets to do this borrowing, but foreigners have demonstrated they will only lend to ever-more indebted countries if there is compensation for the depreciation in that country's currency that is inevitable when the citizens of a country collectively live beyond their means.

• 2125

Consideration of this higher interest rate effect of government attempts to stimulate the economy leads to an important point concerning private sector expectations. In one sense the worst thing we can do is for the government to talk at great length about an increase in its spending before that policy is actually implemented.

What happens in this case is the participants in financial markets correctly anticipate the higher interest rates and therefore lower prices that will prevail for the pre-existing lower-yield bonds. In an attempt to unload these pre-existing assets before the anticipated capital loss, these traders force interest rates higher immediately well before the government actually does anything. Thus, talking a lot about helping to repair a recession actually worsens it.

As asked earlier, won't the national debt problem just gradually shrink of its own accord as the economy grows? Unfortunately, the answer to this question is no. We have to focus on the debt-to-GDP ratio, since the debt is what needs to be financed in the future, and the GDP is the total amount of income earned in the nation each year and is therefore what we have available to pay for the interest on the debt.

As long as the GDP is growing at a faster rate than is our debt then the interest payment obligation will shrink as a proportion of our income. But if we finance each year's interest payments through the issue of more government

[*Traduction*]

L'expérience montre que, pour chaque point d'augmentation du produit national, le taux de chômage ne diminue que d'environ 0,5 point. Au niveau actuel, cela voudrait dire que cette augmentation de 5 milliards de dollars du PIB que je donne en exemple n'entraînerait qu'une réduction de 0,33 point du taux de chômage.

Cela ne serait pas insignifiant. Cela représente environ 50 000 emplois de plus. Mais avec un taux de chômage à 11 p. 100, si après avoir causé une si forte augmentation du déficit, on obtient une amélioration de seulement de un tiers de 1 p. 100, il ne faut pas trop compter sur la capacité du gouvernement à faire davantage pour stimuler la croissance que de renforcer la confiance du secteur privé.

Il ne faut pas oublier que les politiques du gouvernement ont des incidences contradictoires sur la confiance du secteur privé. Les ménages et les entreprises dépensent plus volontiers s'ils savent que le gouvernement s'efforce de protéger les emplois. Toutefois, beaucoup de ménages et d'entreprises sont obligés emprunter pour financer leurs dépenses importantes et un gros déficit gouvernemental rend le crédit plus cher puisqu'il fait augmenter les taux d'intérêt.

Les emprunteurs du secteur privé et du gouvernement ont accès aux marchés financiers étrangers, mais les investisseurs étrangers ont montré qu'ils ne prêtent aux pays fortement endettés que si on leur offre une contrepartie pour l'inévitable dépréciation que subira la monnaie nationale lorsqu'un pays tout entier vit au-dessus de ses moyens.

La prise en considération de la hausse des taux d'intérêt qui se produit quand le gouvernement tente de stimuler l'économie soulève une question très importante au sujet des attentes du secteur privé. Dans un sens, la pire chose que puisse faire le gouvernement est d'annoncer avec éclat qu'il va augmenter ses dépenses avant de le faire concrètement.

En effet, dans ce cas, les marchés financiers prévoient avec raison une hausse des taux d'intérêt, ce qui les amène à faire baisser les prix des obligations existantes, à taux de rendement moins élevé. Soucieux de se débarrasser de ces obligations existantes avant de subir la moins-value qu'ils prévoient, les courtiers provoquent une hausse immédiate des taux d'intérêt bien avant que le gouvernement ait fait quoi que ce soit. Donc, dire publiquement que l'on va agir pour lutter contre la récession provoque en fait une aggravation de celle-ci.

Comme quelqu'un le demandait plus tôt, le problème de la dette nationale ne va-t-il pas se résoudre de lui-même, grâce à l'expansion naturelle de l'économie? Hélas, la réponse à cette question est non. Ce qui importe, c'est le coefficient dette-PNB, puisque la dette est un élément que l'on va devoir financer à l'avenir et que le PNB est le montant total des richesses produites par la nation chaque année, c'est-à-dire ce dont le pays dispose pour payer l'intérêt sur la dette.

Aussi longtemps que le PNB augmente plus rapidement que la dette, les intérêts que nous devons acquitter sur celle-ci s'amenuisent proportionnellement à la richesse. Par contre, si nous finançons chaque année les intérêts que nous devons

[*Text*]

bonds the debt will be growing at a rate equal to the rate of interest being paid on those bonds. Thus, the debt-to-GDP ratio can only shrink if the growth rate of real GDP is greater than the interest rate itself.

This condition was satisfied during part of the 1950s and 1960s, so the high debt-to-GDP ratio that existed right after World War II was very much reduced. It is now widely recognized that this period was an exception and that in terms of longer-run average values the growth rate cannot exceed the interest rate. It implies, for example, that investment spending by firms must exceed the firm's profits. Over the long haul this has not been true for any country for which we have data.

In short, we cannot simply grow our way out of the deficit problem without significant belt tightening by the government. The reference was made earlier that we did better in terms of getting rid of those high debt-to-GDP ratios in the 1950s and 1960s. Back then governments ran surpluses during the boom period of every business cycle. We only had deficits during the recession phase of each business cycle. What we have been doing for over a quarter century now though is running a deficit during all phases of the business cycle.

The longer we wait to take the corrective action of belt tightening the bigger are the costs down the road. It may not sound very important if our international debt service payments to GDP ratio is eventually stabilized at some number, say 4%, instead of say 2%. But a 2% drop in the income of our grandchildren will just about completely eliminate the estimated gains in the income of those grandchildren that is supposed to follow from the free trade agreement with the United States.

Increasing demand can only permanently raise employment if it is done in such a way that labour is made more productive or if labour is made available to firms at lower cost. Productivity improvements take a very long time. For example, the improvements in the education system that Lloyd was stressing and that I very much agree must be undertaken take a long time to effect. In the short run, given that firms are interested in maximizing their profits, we can only expect them to offer more jobs to people if the general level of real wage costs is reduced.

Is there any way around this dilemma of having to lower the incomes of those already employed in real terms to create jobs for those who want jobs? The answer is yes. In principle, there is a way to get around this dilemma if the government has any policy that can reduce the cost of labour to firms while at the same time increasing the return to working for those employees. Monetary policy offers no such outcome, but several tax cuts can at least in principle do just what's needed.

[*Translation*]

régler sur la dette en émettant de nouvelles obligations publiques, le montant de la dette augmentera à un taux égal au taux d'intérêt offert aux porteurs de ces obligations. Ainsi, le coefficient dette-PNB ne peut baisser que si le taux de croissance du PNB réel est supérieur au taux d'intérêt lui-même.

Cette situation a prévalu durant une partie des années cinquante et soixante, et c'est pourquoi le coefficient très élevé de la dette par rapport au PNB qui existait immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale a été considérablement réduit. On s'entend aujourd'hui pour reconnaître que cette période constitue une exception; autrement dit, les moyennes à long terme montrent que le taux de croissance ne peut généralement pas être supérieur au taux d'intérêt. Cela vaudrait dire, par exemple, que les investissements réalisés par les entreprises seraient supérieurs à leurs profits. À long terme, cette situation n'a existé dans aucun pays pour lequel nous avons des statistiques.

En bref, nous ne pouvons tout simplement pas régler notre problème d'endettement en nous appuyant uniquement sur la croissance de l'économie. Il faut absolument que le gouvernement se serre la ceinture, et sérieusement. J'ai dit que nous avions mieux réussi à nous débarrasser de ces coefficients d'endettement élevés dans les années cinquante et soixante mais, à l'époque, les gouvernements avaient des budgets excédentaires durant les périodes d'expansion de chaque cycle économique. Les déficits n'apparaissaient que durant les périodes de récession. Ce que nous constatons depuis plus d'un quart de siècle, c'est que nous sommes en situation déficitaire dans toutes les phases du cycle économique.

Plus nous attendrons pour commencer à nous serrer la ceinture, plus cela nous coûtera cher à long terme. Certes, on peut croire que le problème n'est pas très grave si l'on arrive à stabiliser à 4 p. 100, par exemple, au lieu de 2 p. 100, notre coefficient d'endettement par rapport au PNB. Sachez cependant qu'une baisse de 2 p. 100 des revenus de nos petits-enfants aura tout simplement pour effet d'éliminer presque totalement les gains qu'ils étaient censés tirer de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis.

L'accroissement de la demande ne peut provoquer de hausse permanente de l'emploi que s'il intervient dans un contexte où la main-d'oeuvre est rendue plus productive, ou coûte moins cher aux entreprises. Faire des gains de productivité prend beaucoup de temps. Par exemple, il faut très longtemps pour apporter au système d'éducation les améliorations sur lesquelles Lloyd mettait l'accent, et qui me paraissent également tout à fait indispensables. À court terme, étant donné que les entreprises ont pour objectif de maximiser leurs profits, nous ne pouvons nous attendre à ce qu'elles offrent plus d'emplois à la population que si le niveau général des coûts salariaux réels est réduit.

Y a-t-il une solution pour ne pas obliger à abaisser les revenus réels des personnes actuellement employées, afin de créer des emplois pour les chômeurs? La réponse est oui. En principe, on peut sortir de ce dilemme si le gouvernement met en oeuvre une politique de réduction des coûts du travail pour les entreprises tout en veillant à accroître les fruits réels du travail pour les travailleurs. On peut atteindre cet objectif non pas grâce à la politique monétaire, mais, tout au moins en principe, par diverses formes de réduction d'impôt.

[*Texte*]

Since sales taxes, payroll taxes and personal income taxes all lower the real income of workers without decreasing the cost of labour for firms, a cut in any of these can make it possible for workers to accept lower wage settlements without suffering any loss in their real incomes on an after-tax basis. Of course there are several problems that face any attempt to try tax cuts of this sort.

First, those labourers who have no serious chance of losing their jobs may use up this window of opportunity by taking real wage increases. Also, the traditional crowding out effect of higher interest rates will operate if there is a higher budget deficit ensuing after this kind of manipulation.

• 2130

Thus, the only real option along these lines is for the government to commit itself to a temporary tax cut. The best option is, I think, a two-part policy—a temporary cut in the GST, say for six months, followed by a temporary increase in the GST for the next six months, over its current level.

Since the government would be committing itself to a revenue-neutral package in this way, there would be no basis for financial market participants to take steps that nullify the purpose of the policy. The government would still accomplish its properly limited objective of shifting demand from the future to the present, with the view, of course, to accelerating the recovery.

By the way, the reason I suggest using temporary sales tax changes as a method of accomplishing this rather than say personal income tax changes is that temporary variations in personal taxes tend to just get pushed into people's savings' levels; their savings operate as a kind of buffer, and the direct expenditures on goods is generally not affected. But with sales taxes, the more temporary the changes are, the more people have to respond to them quickly to take advantage of the incentive.

I have a comment about expansionary monetary policies, since Lloyd was pushing that as part of his package. It must be remembered that the current size of the federal deficit in just one year is roughly equal to the entire monetary base—that is, the total notes in circulation plus the reserves of the chartered banks. The monetary base is the main liability of the central bank that underlies our financial system. Thus a significant monetization of even one year's worth of our current deficit would create tremendous inflationary pressure in terms of a dramatic increase in the nation's money supply. So I agree with Lloyd that we can't just grow our way out of this. The deficit is a serious issue. We've got to do some major belt tightening. I don't think a package that involves a significant loosening of monetary policy is what's called for.

[*Traduction*]

Étant donné que les taxes de vente, les taxes salariales et l'impôt sur le revenu personnel ont pour effet d'abaisser les revenus réels des travailleurs sans réduire le coût du travail pour les entreprises, toute compression de ces taxes ou impôts peut permettre aux travailleurs d'accepter des salaires moins élevés sans enregistrer de baisse de leurs revenus réels après impôt. Bien sûr, tenter d'imposer des coupures fiscales de cette nature soulève plusieurs problèmes.

Tout d'abord, les travailleurs qui ne risquent pas sérieusement de perdre leur emploi risquent de profiter de cette occasion pour empocher des augmentations de salaires réelles. En outre, le phénomène traditionnel d'exclusion des entreprises des marchés financiers suite à la hausse des taux d'intérêt se manifestera si ce genre de manipulation provoque une aggravation du déficit.

La seule option qui s'offre donc vraiment au gouvernement est de s'engager à réduire temporairement les impôts. A mon sens, la meilleure option consiste à agir en deux temps, c'est-à-dire imposer une baisse temporaire de la TPS, disons de six mois, puis une hausse temporaire de la TPS pour les six mois suivants, par rapport au niveau actuel.

Étant donné que le gouvernement appliquerait ainsi un programme neutre sur le plan des recettes publiques, les marchés financiers n'auraient aucune raison de prendre des mesures contraires. Le gouvernement accomplirait quand même son objectif limité et légitime de susciter une hausse anticipée de la demande, dans le but d'accélérer la relance.

Au fait, la raison pour laquelle je pense qu'il est préférable de modifier temporairement la taxe de vente plutôt que l'impôt sur le revenu personnel, est que les variations temporaires des impôts personnels ont tendance à se répercuter sur l'épargne des particuliers. Autrement dit, cette épargne constitue une sorte de tampon et l'on n'obtient généralement pas de modification sensible du niveau global des dépenses de consommation. Pour ce qui est de la taxe de vente, plus le changement est temporaire, plus les gens ont tendance à y réagir rapidement pour profiter de l'incitation qui leur est offerte.

Je voudrais faire une remarque au sujet des politiques monétaires expansionnistes, puisque Lloyd les a évoquées. Il faut rappeler que le déficit actuel du gouvernement fédéral pour une seule année est à peu près égal à l'ensemble de notre masse monétaire, c'est-à-dire à la fois au total des billets en circulation et aux réserves des banques à charte. En fait, la masse monétaire constitue la dette principale de la banque centrale, sur laquelle repose notre système financier. Donc une monétarisation importante de notre déficit actuel, ne serait-ce que pour une seule année, provoquerait des pressions inflationnistes considérables puisqu'elle entraînerait une hausse spectaculaire de la masse monétaire nationale. Je suis donc d'accord avec Lloyd quand il dit que nous ne pouvons tout simplement pas nous sortir du problème grâce à l'expansion. Le déficit est un problème grave. Nous allons devoir nous serrer très sérieusement la ceinture. Je ne pense pas que la solution soit d'assouplir notre politique monétaire.

[*Text*]

These are fairly bleak messages, as you've already remarked. Economics is often called the dismal science because economists so often seem to be bearers of bad tidings in this way. I wish I could report that many more options were available to the government to help stabilize the economy in the short run, but part of the trouble is that our ability to fine-tune the economy was fundamentally oversold back in the 1960s, and the profession is still working at trying to correct this mistake.

Another part of the problem too is, as I mentioned earlier, governments have run deficits during all phases of several recent business cycles and this series of mistakes has left us with far fewer degrees of freedom now. The sooner we accept these facts of life and act gradually to get the deficit under control, the smaller the long-run costs will be.

I offered that sequence of temporary changes in the GST as one of the only measures supported by mainstream economic analysis that can help nurture a current recovery without at the same time destroying a commitment to both deficit and inflation control.

It's partly because economists now have such modest expectations regarding our ability to stabilize the economy in the short run that we are shifting our attention more and more to the longer-term timeframe, hence the emphasis on education policy and so on, such as Lloyd was stressing. Economic policy can make a fundamental difference to our standard of living in the longer run, so we do need this increased emphasis on ways to stimulate productivity growth.

But getting more productivity so that workers can produce more can often lead to, of course, simply the need for fewer people to do the jobs. What we also have to try to do at the same time as we look in this longer-term timeframe is try to encourage institutional arrangements such that people take more of that higher standard of living in the form of shorter hours on the job so that there are enough jobs for everyone as this increased productivity takes place. Otherwise we'll simply have one sector of the community getting higher incomes and another sector of the community simply being those who make up that ever higher so-called acceptable level of unemployment in full equilibrium.

That's all I wanted to say on the first bill. We can talk back and forth now.

The Chairman: Mr. Soetens.

Mr. Soetens: I think you were here for all of Mr. Atkinson's presentation. I'd like to first ask you a couple of questions on your proposed tax cut. You suggest the GST is the one to work with, temporarily you say, for six months. You don't talk about how much. Would you care to narrow it down a little for me? Are you talking about a 1% cut from 7% to 6% or from 7% to 3% in order to see something out of it?

[*Translation*]

Certes, les messages que je vous communique ainsi sont loin d'être radieux. On dit parfois que l'économie est une triste science, mais c'est sans doute parce que les économistes sont souvent porteurs de mauvaises nouvelles. J'aimerais pouvoir vous dire que le gouvernement a plus d'options pour tenter de stabiliser l'économie à court terme, mais notre problème vient en partie du fait que nous avons beaucoup trop cru dans les années soixante que nous étions capables d'ajuster précisément les leviers économiques, erreur que notre profession tente encore de corriger.

Le problème vient aussi, je l'ai déjà dit, du fait que les gouvernements ont eu des budgets déficitaires dans toutes les phases de plusieurs cycles économiques récents, erreur qui nous laisse beaucoup moins de latitude aujourd'hui pour nous en sortir. Plus nous accepterons vite ces réalités et commencerons à régler le problème de notre déficit, moins nous aurons à payer à long terme.

La méthode des changements temporaires du taux de la TPS que j'ai proposée n'est que l'une des mesures justifiées par l'analyse économique actuelle pour stimuler la relance sans détruire notre engagement à maîtriser à la fois le déficit et l'inflation.

C'est parce que les économistes sont maintenant beaucoup plus prudents quant à notre capacité à stabiliser l'économie à court terme que nous accordons de plus en plus d'attention aux phénomènes de longue durée, par exemple en mettant l'accent sur notre système d'éducation comme le faisait Lloyd. La politique économique peut infléchir de manière fondamentale notre niveau de vie à long terme, et nous devons donc mettre ainsi l'accent sur les méthodes qui nous permettront de stimuler la productivité.

Évidemment, rehausser la productivité, ce qui permet au travailleur de produire plus, risque aussi, bien souvent, de provoquer des baisses d'emploi. Ce que nous avons donc aussi tenté de faire, dans cet échéancier à long terme, c'est d'encourager l'adoption de diverses mesures institutionnelles pour permettre aux gens d'engranger cette augmentation du niveau de vie sous forme d'une réduction du temps de travail, de façon à offrir assez d'emplois pour tout le monde à mesure que la productivité augmente. Sinon, il y aura une partie de la société qui aura des revenus de plus en plus élevés, et une autre partie qui composera cette masse toujours de plus en plus élevée, et prétendument acceptable, de chômeurs dont on a besoin pour assurer le plein équilibre de l'économie.

Voilà tout ce que je voulais dire pour commencer. Nous pouvons maintenant engager la discussion.

Le président: Monsieur Soetens.

M. Soetens: Je crois comprendre que vous avez entendu le témoignage de M. Atkinson. Je voudrais d'abord vous poser quelques questions sur votre proposition de baisse de la taxe. Vous dites en effet qu'il faudrait baisser le taux de la TPS, à titre temporaire, par exemple pour six mois. Pourriez-vous cependant nous dire de combien devrait être la baisse? Parlez-vous de ramener la TPS de 7 p. 100 à 6 p. 100 par exemple, ou de 7 p. 100 à 3 p. 100?

[*Texte*]

• 2135

Prof. Scarth: It's a real balancing act. If you make it too dramatic a reduction then the government looks like it is paying no attention to the notion of deficit control. And since you have to raise the GST down the road in the second half of the policy you have to announce that up front. Otherwise, as I say, you have blown it as far as any credibility is concerned that you are not just trying to spend your way out of the recession and paying no attention to controlling the deficit. The bigger the cuts you make in the first half, the bigger the raise you have to make in the second half.

I was thinking in fairly modest terms, like a one percentage point, because on big ticket items that is still a significant come-on for people if they have to replace their refrigerator or whatever relatively soon anyway. You might as well do those big ticket replacements during the timeframe when you can get the lower price.

Mr. Soetens: If we talk about six months, which I think is in your presentation, a 1% cut on $16 billion in revenue is $1.6 billion. Of course, you are only in there for half a year, so you are talking about $800 million that you will put into the economy in six months and you will take $800 million extra out in the second six months, if you accept those numbers. At the end of that one year where are we in the economy? What have we accomplished by encouraging some people to spend quicker than they might otherwise have done? What have we accomplished at the end of the year?

Prof. Scarth: My basic message is that there is not a heck of a lot you can do in the short run to manage a large decentralized economy, so those multipliers are small. If your general point is why do I suggest that when it won't really save that many jobs—

Mr. Soetens: But the multiplier you talked about was that a $3 billion cut would yield you $5 billion in expenditures. I am looking at it and I am saying I don't see a cut. I am seeing a juggling of the numbers. You have still taken the same amount of money out of the economy over the one year where, in the equation referenced here, you didn't take the same amount out; you took $3 billion less out and your equation didn't say we'll take it back next year. What you are saying here is you'll let the consumer keep $800 million for the first six months and we will take an extra $800 million out the second six months so that at the end of the year we are even.

I am just curious what we have accomplished. Will we have at the end of that year an extra 10,000 people working because of that, or have we just simply made people feel better for six months and made them feel worse for the next six?

Prof. Scarth: There is a definite risk that all you have done is shifted the pain down the road six months. The only reason I am suggesting this is if people are just too frustrated with kind of waiting for the recovery of the U.S. economy to

[*Traduction*]

M. Scarth: Il est difficile de trouver la juste mesure. Si la baisse est trop forte, le gouvernement donne l'impression qu'il abandonne toute idée de maîtriser le déficit. En outre, comme le deuxième volet de cette politique porte sur une nouvelle hausse de la TPS, il faut l'annoncer dès le départ. Sinon, comme je l'ai dit, on perd toute crédibilité car on donne l'impression que l'on essaye seulement de sortir de la récession en se moquant complètement du déficit. Plus la baisse est importante dans la première étape, plus la hausse le sera dans la deuxième.

Cela dit, j'envisageais une baisse relativement modeste, de l'ordre de 1 p. 100, ce qui constitue quand même une incitation notable sur les articles chers, par exemple sur un réfrigérateur. Si un ménage envisage de remplacer son réfrigérateur, il sera incité de le faire au moment où la TPS est plus basse, car cela lui coûtera beaucoup moins cher.

M. Soetens: Si l'on considère que la TPS produit 16 milliards de recettes par an, une baisse de 1 p. 100 représenterait 1,6 milliard. Comme ce serait une baisse de six mois seulement, on injecterait dans l'économie 800 millions de dollars en six mois, et on en retirerait 800 millions de dollars dans les six mois suivants. Au bout du compte, quel serait l'effet économique net de cette mesure. Qu'aurions-nous accompli en encourageant les gens à avancer de six mois des dépenses qu'ils auraient faites de toute façon?

M. Scarth: Mon message fondamental est qu'il n'y a pas grand chose que l'on puisse faire, à court terme, pour gérer une vaste économie décentralisée. Les effets de telles mesures sont donc minimes. Si vous me demandez pourquoi je formule une telle recommandation alors que l'effet ne sera probablement pas très important sur l'emploi. . .

M. Soetens: Mais, quand vous avez parlé des effets multiplicateurs, vous avez dit qu'une coupure de 3 milliards de dollars provoquerait près de 5 milliards de dollars de dépenses. Quand j'examine votre proposition, je ne vois pas vraiment de coupure, mais simplement une manipulation de chiffres. Sur l'année complète, votre proposition ne change strictement rien au montant d'argent qui circule dans l'économie. Dans votre premier exemple, vous injectiez 3 milliards de dollars dans l'économie mais vous ne les repreniez pas l'année suivante. Ce que vous nous dites maintenant, c'est que vous allez injecter 800 millions de dollars dans les six premiers mois pour les reprendre dans les six mois qui suivent. À la fin de l'année, le solde de l'opération sera nul.

Je voudrais donc savoir ce que l'on aura accompli en agissant ainsi. Aurons-nous en fin d'année 10 000 personnes qui auront trouvé un emploi à cause de cette manipulation, ou aurons-nous simplement rendu les gens un peu plus optimistes pendant six mois et un peu plus pessimistes pendant les six mois suivants?

M. Scarth: Il est évident que cette opération risque simplement de décaler le mal de six mois. La seule raison pour laquelle je l'ai formulée est que la population est peut-être tout simplement trop frustrée que l'on s'en remette à la

[*Text*]

drag ours along with it, and so on, and if your constituents are saying that's not good enough, you members of Parliament, we want you to do something to kind of speed it up a little, then this is the kind of thing that can bring some of those job recoveries forward six or nine months, whatever the details of the thing are.

Indeed, there is no kind of free lunch out of this. All the government has at its power in the short run like that is to change the timing. It doesn't create a whole bunch of jobs that wouldn't have been there otherwise, except to the extent that if firms are on the verge of thinking of closing down here and moving to the southern States or something, they might say gosh, I can't wait for the slow Canadian economy to turn around, but if they are going to prod it along and keep it going, then maybe that will get me through this difficult period and I'll stay, or something. There is probably a little net gain, but I am not pretending it is very big.

The proper goal of stabilization policy by the government is not to change permanently the size of the government sector vis-à-vis the private sector. It is just to try to change the timing of expenditures over the business cycle, to try to fill in the troughs and shave off some of the overheated demands in the up period. It is just deliberately a question of changing the timing.

Mr. Soetens: Another point that was raised earlier was this issue of unemployment. When it is suggested that with a 4% growth rate by the end of the century we might get unemployment down to 8%, do you concur with that, or do you think we can do better forgetting about whether we achieve 4%? Because there seemed to be some doubt in the previous presentation about whether we would hit 4%. I think the point was made that we need 4% to get unemployment down to 8% by the end of the decade. Do you agree with that?

• 2140

Prof. Scarth: Basically, yes. When you're forecasting that many years out, you're asking me to forecast U.S. government policy and whether we will have a lot of trade disputes and all kinds of things, which of course I'm not trained to do. But assuming those kinds of taffy-pulls go rough and readily the way they have in the past, yes. If you recall those 29 forecasters who were being talked about earlier, their mean estimate for the growth rate is 3%, not 4%.

I have rather pessimistic expectations about the unemployment rate, and I agree with Lloyd's reading of those various technical reports of the Bank of Canada and of other academics, that the best we could do on the unemployment rate, in getting it down before inflationary experience starts to become a serious worry, is to get it down to about 7.5%. Discouragingly, with our labour market institutions being less flexible than in the U.S., that sort of equilibrium unemployment rate is unfortunately noticeably higher.

[*Translation*]

relance de l'économie américaine pour provoquer la relance de l'économie canadienne. Si tel est le cas, et si vos électeurs vous disent que ça ne suffit pas, s'ils vous disent que vous devriez faire quelque chose pour mettre la main à la roue, la solution que je vous propose pourrait être utile pour avancer de six ou neuf mois certaines créations d'emplois.

Évidemment, on ne peut pas obtenir ce genre de gains sans assumer certains coûts. Tout ce que le gouvernement peut faire, à court terme, c'est d'agir un peu plus ou un peu moins tôt. En outre, cela ne va pas créer une quantité énorme de nouveaux emplois qui n'auraient pas été créés autrement, sauf dans la mesure où des entreprises qui sont sur le point de fermer leurs portes au Canada pour aller s'établir dans le sud des États-Unis ou ailleurs seront peut-être incitées à reporter leurs projets parce qu'elles verront que la relance risque de se manifester plus tôt. On réalisera, probablement un petit gain net, mais je ne prétends pas qu'il sera énorme.

Le but légitime d'une politique de stabilisation mise en oeuvre par le gouvernement n'est pas de modifier de manière permanente l'importance relative du secteur public par rapport au secteur privé. Il s'agit simplement d'avancer ou de reculer les dépenses à l'intérieur du cycle économique, pour essayer de combler un peu les creux de la demande et d'atténuer un peu les périodes de surchauffe. Il s'agit simplement de décalage délibéré dans le temps.

M. Soetens: On a aussi parlé tout à l'heure du chômage. Êtes-vous d'accord avec l'idée qu'un taux d'expansion de 4 p. 100 à la fin du siècle pourrait ramener le taux de chômage à 8 p. 100? Croyez-vous que nous avons une chance quelconque d'atteindre un taux d'expansion économique de 4 p. 100? Le témoin précédent semblait en effet douter que nous puissions y arriver. Or, j'ai cru comprendre que nous aurions besoin de 4 p. 100 pour ramener le chômage à 8 p. 100 à la fin de la décennie. Qu'en pensez-vous?

M. Scarth: En gros, je suis d'accord avec cette proposition. Cependant, pour faire des prévisions à très long terme, je devrais essayer de deviner ce que sera la politique économique du gouvernement américain, s'il y aura beaucoup de litiges commerciaux entre le Canada et les États-Unis, et beaucoup d'autres facteurs que je suis absolument incapable d'anticiper. Cela dit, si l'on estime que le contexte économique global restera le même, les chiffres que vous avancez sont sans doute assez acceptables. Souvenez-vous que les 29 «prophètes» dont nous parlions plus tôt envisageaient un taux d'expansion économique moyen de 3 p. 100 et non pas de 4 p. 100.

Je dois dire que je suis assez pessimiste quant au taux de chômage, et que je suis d'accord avec la manière dont Lloyd interprète les divers rapports techniques de la Banque du Canada et d'autres spécialistes, c'est-à-dire que le mieux que nous puissions espérer en matière de chômage est de revenir à environ 7,5 p. 100 avant que la relance de l'inflation ne devienne vraiment inquiétante. Étant donné que notre marché du travail est beaucoup moins souple que celui des États-Unis, le niveau d'équilibre de notre taux de chômage est malheureusement sensiblement plus élevé.

[*Texte*]

Mr. Soetens: But since this forecast says in order to get it to 8% we need 4%, what we're hearing is certainly that in the near term we're not going to get 4%, we're going to get 3%, give or take. We're certainly not going to be at 8% at the end of the decade. What causes us to be at 8% and the U.S. to be at 5%, or whatever that equation is? We're 3% or 4% away from them. How do we narrow that gap?

Prof. Scarth: It's some of the structural policies that come out of what Lloyd was saying earlier. The studies show that the differences in our unemployment insurance system vis-à-vis the Americans count for about one-third of the spread between unemployment rates. The extra dependency of so much of our economy on primary commodities and the big swings that go on in those commodity markets introduce a lot more instability.

Mr. Soetens: You're talking about lumber and grain and iron ore and all those things that we would. . .natural resource type products.

Prof. Scarth: Yes. If a country is pretty homogeneous in terms of its kinds of economic activity, then you can use the exchange rate as a kind of a buffer, a shock absorber, so the country doesn't get pushed around too heavily by disturbing economic events outside. Our country only has one exchange rate with the rest of the world, but it has very different regionally based economies and therefore that exchange rate can only perform its buffer role correctly, say, for one of the regions, and a lot of the frustration from the west over the years has been that exchange rate policy has been geared to help stabilize the Ontario economy at the expense of the more commodity-based regions. That's another main difference, I think.

Mr. Soetens: Before I ask my next question based on one of the economists we had before us last week who talked about debt as not being a problem, that in the 1950s or at the end of the 1940s our debt was more than—

Mr. Langdon: Mr. Chairman, on a point of order, if Mr. Soetens is going to refer continually to this testimony he supposedly heard the other day, I think it's appropriate that he get the testimony right. In fact, Mr. McCracken, to whom I think he's referring, at no stage suggested that the debt was not a problem, and at no stage suggested that we should simply reproduce the policies that we followed in the 1950s. He simply described what took place in the 1950s as an occasion in which we had a very high level of debt and we escaped from it, and he described some of the policies that took place. Frankly, Mr. Soeten's characterization of his testimony is quite grossly wrong.

The Chairman: If anybody wants to check, they'll be able to read the minutes and see what happened and what the text was last week. I'd like to leave that sleeping dog lie and just have questions here. It's getting late.

Mr. Soetens: I appreciate the comment, and I guess you and I will differ on what we heard.

[*Traduction*]

M. Soetens: Si je vous comprends bien, vous dites que nous n'allons certainement pas atteindre 4 p. 100 d'expansion économique à court terme, et que nous devrions même être heureux si nous arrivons à 3 p. 100. Autrement dit, nous n'arriverons certainement pas à ramener le chômage à 8 p. 100 à la fin de la décennie. Pouvez-vous cependant dire pourquoi nous devons accepter 8 p. 100 lorsque les États-Unis en sont à 5 p. 100? Qu'est-ce qui justifie cet écart de 3 p. 100 ou 4 p. 100 entre nos deux pays? Comment le réduire?

M. Scarth: Ce sont certaines des politiques structurelles dont Lloyd parlait plus tôt. Des études ont montré que les différences qui existent en matière d'assurance chômage expliquent environ un tiers de l'écart des taux de chômage entre nos deux pays. En outre, le fait que notre économie soit tellement plus tributaire des ressources naturelles, dont les marchés connaissent de fortes fluctuations, provoque beaucoup plus d'instabilité chez nous.

M. Soetens: Vous voulez parler ici du bois, des céréales, du minerai de fer, c'est-à-dire de toutes les ressources naturelles?

M. Scarth: Oui. Si l'activité économique d'un pays est assez homogène, on peut utiliser le taux de change comme sorte de tampon, ou d'amortisseur, pour atténuer les chocs économiques issus d'événements à l'étranger. Certes, nous n'avons qu'un seul taux de change avec le reste du monde, mais nous avons des économies régionales très différentes. De ce fait, le taux de change ne peut jouer correctement son rôle d'amortisseur que pour une région à la fois, et c'est pourquoi les provinces de l'ouest se plaignent depuis tellement longtemps du fait que notre politique de taux de change a surtout été destinée à aider l'économie ontarienne à se stabiliser aux dépens des régions plus tributaires des ressources naturelles. Voilà une autre différence importante entre le Canada et les États-Unis.

M. Soetens: Nous avons entendu la semaine dernière un économiste dire que la dette ne constitue pas du tout un problème, et qu'elle était beaucoup plus importante dans les années cinquante ou à la fin des années quarante. . .

M. Langdon: Un rappel au Règlement, monsieur le président. Si M. Soetens veut évoquer continuellement le témoignage qu'il a apparemment entendu l'autre jour, je pense qu'il devrait au moins le citer correctement. Puisque je crois qu'il parle de M. McCracken, je tiens à dire que celui-ci n'a aucunement dit que la dette ne constituait pas un problème, ni que nous devrions simplement reprendre les politiques qui ont été suivies dans les années cinquante. Il a simplement décrit la situation des années cinquante en disant que c'était une période où notre endettement était très élevé mais que nous avions réussi à en sortir, et il a décrit les politiques qui avaient été adoptées à cette fin. Franchement, la manière dont M. Soetens présente son témoignage est grossièrement inexacte.

Le président: Quiconque s'intéresse à cette question pourra lire le compte rendu de la séance et en juger lui-même. J'aimerais que l'on en reste là et que l'on reprenne les questions. Le temps passe vite.

M. Soetens: Je suppose que nous n'avons pas compris ce témoignage de la même façon.

[*Text*]

Canada got out of the problem it had in the 1950s, when we had a huge debt relative to the gross domestic product. We now have a huge debt, less on a percentage basis than it was in the late 1940s. Why do we need policies today different from what we needed then? For example, you are proposing a very tight fiscal policy in your submission to us. That was not the policy that was proposed last week.

• 2145

Prof. Scarth: I don't know what was proposed last week, but yes, I am proposing tough fiscal policy.

What we had in the 1950s and 1960s was a combination. It was a middle of the road course where, as I say, the government ran its fiscal affairs such that when there was a recession it properly allowed a deficit to emerge for a couple of years during that recession. After all, if you cut expenditures or raise taxes right when private demand is low, then you accentuate the recession. The government realized that it was proper to balance the budget over the timeframe of one business cycle rather than over any two-month interval or one year. Why pick an arbitrary unit of time when the meaningful unit of time is one business cycle?

That was a responsible fiscal policy in which we ran a surplus, roughly speaking, as often as we ran a deficit, so then the process of growth could whittle away at things. But if you run a deficit even during the boom times then you just get into this vicious circle of covering today's deficit not with the extra revenues collected more than you needed back in the last boom, but with more pieces of paper that say this is a promise to pay some more interest in the future.

We didn't do that, so I am only suggesting a tight fiscal policy for a relatively long period of time now because we chose, in other words, over the 1970s and 1980s to run a deficit for 20 years, and you will have to run a structural surplus for about 20 years to ever get it back. We didn't have to do that. You are right. That's a different policy from what we used during the 1950s and 1960s, because then we had the ups and downs all squished into the length of a business cycle rather than over a couple of decades for each half of it. But, in principle, it is the same policy of balancing over a longer timeframe.

Mr. Soetens: But we ended up after the war, towards the end of the 1940s, with a debt that was equal to our gross domestic product, if not slightly larger. In that next 5 to 10 years they embarked on some pretty heavy spending programs

[*Translation*]

Dans les années cinquante, le Canada connaissait un grave problème d'endettement par rapport à son produit intérieur brut, mais il a réussi à le régler. Aujourd'hui, nous avons un endettement énorme, mais sa proportion par rapport au PIB est moins élevée qu'à la fin des années quarante. Pourquoi devrions-nous adopter aujourd'hui des politiques différentes de celles qui ont réussi alors? Vous recommandez par exemple une politique fiscale très rigoureuse, mais ce n'est pas ce qu'on nous avait recommandé la semaine dernière.

M. Scarth: Je ne sais pas ce qu'on vous a recommandé la semaine dernière mais, c'est vrai, c'est ce que je propose moi-même.

Dans les années cinquante et soixante, nous avons adopté une politique mixte. Autrement dit, le gouvernement avait essayé de trouver un moyen terme. Il gérait sa fiscalité de manière à permettre l'apparition d'un déficit pendant quelques années lorsque l'économie entrait en récession. Après tout, si vous réduisez les dépenses ou augmentez les impôts au moment même où la demande privée se contracte, vous accentuez la récession. Le gouvernement avait compris à l'époque qu'il était légitime d'assurer l'équilibre du budget sur l'ensemble d'un même cycle économique, plutôt que tous les deux mois ou tous les ans. Pourquoi se fixer un objectif arbitraire dans le temps lorsque l'unité de référence est le cycle économique?

Cette politique fiscale était tout à fait cohérente dans la mesure où nous avions, en règle générale, aussi souvent un excédent budgétaire qu'un déficit, ce qui permettait à la croissance d'avancer cahin-caha. Par contre, si vous acceptez un déficit même en période d'expansion économique, vous entrez dans un cercle vicieux puisque vous êtes obligé de financer le déficit d'aujourd'hui non pas avec les recettes fiscales supplémentaires que vous auriez pu encaisser durant la dernière période d'expansion économique mais avec de nouveaux bouts de papier qui promettent simplement de payer encore plus d'intérêt à l'avenir.

Ce n'est pas ce que l'on faisait dans les années cinquante, et je recommande simplement une politique fiscale rigoureuse pour une période relativement longue parce que nous avons choisi d'accepter un budget déficitaire pendant 20 ans, dans les années soixante-dix et quatre-vingt et que nous devrions en théorie nous retrouver avec un excédent structurel pendant 20 ans pour corriger la situation. C'est vrai, nous n'étions pas obligés d'agir comme cela. Nous avons adopté une politique différente de celles que nous avions mis en oeuvre dans les années cinquante et soixante, parce que nous avions alors des hauts et des bas qui s'annulaient en quelque sorte à l'intérieur d'un même cycle économique au lieu de s'étaler sur plusieurs décennies. En principe, cependant, c'est la même politique d'équilibre, mais sur un échéancier plus long.

M. Soetens: Mais, à la fin de la guerre, vers la fin des années quarante, nous nous sommes retrouvés avec une dette égale à notre produit intérieur brut, voire un peu plus élevée. Dans les cinq ou dix années qui ont suivi, il y a eu des

[*Texte*]

and at the end of that, after 15 years, the debt, or whatever, was on its way down. Here we are after 20 years of big spending, or big deficits, which I guess, in fairness, are the result of spending, and it will be five years before we get rid of the deficit, if not longer than that, based on any reasonable projections. Can we afford it?

Prof. Scarth: Can we afford to whittle this deficit down, or debt down?

Mr. Soetens: Can we afford to take another five years, or eight years, which is probably more realistic?

Prof. Scarth: Yes. I think it is a longer timeframe than that simulation Lloyd presented, but it is a question of what are the options? If we don't do that, the costs are literally... In one of those things where you are riding a vicious circle, the longer you take to decide to do something about it the bigger the costs you are facing to do it.

Yes, the costs are very large, but the costs of not solving it for another five years and then looking at it in the face will be all the more imponderable and eventually the income standards... Once our country achieved essentially just a zero credit worthiness in the rest of the world, the depreciation in our currency would be so dramatic that what we'd have to pay in terms of hours of labour to get any goods from the rest of the world would become so expensive that our standard of living would be dramatically lower. The costs down the road will simply be a lot higher than the costs are now, and that is still recongnizing that the costs now are very large.

Another thing, by the way, that was different back in the late 1940s and so on was all the war bonds and things that sort of forced saving. One of the things that happens during a war is that people earn income, but there are no goods to buy because they make things that go over and get blown up. There is a tremendous buying power left.

When firms wanted to expand plant and equipment in the post-war years, there wasn't this notion of having to compete with government to get a limited quantity of savings to finance all these big projects. There were bundles of savings waiting to be used. That was a starting position that was much more enviable than the one we are in now.

Mrs. Marleau: There is one thing that no one ever factors into any of these studies and I would like to know if you thought of this. I realize that there is a debt problem and all of the other associated problems that come with it. One of the things we've done here at the federal level in our guise of bringing down the deficit is that we've off-loaded onto other levels of government. In the mean time, ours really hasn't come down either, but theirs has gone up considerably. The problem compounds itself, and now we're facing massive unemployment. We're also facing an infrastructure across the country which is really deteriorating.

[*Traduction*]

programmes de dépenses assez importants mais, au bout d'une quinzaine d'années, notre endettement avait beaucoup baissé. Aujourd'hui, après une vingtaine d'années de lourdes dépenses, et de gros déficits, il semble raisonnable de penser qu'il faudra attendre encore cinq ans avant de se débarrasser du déficit, et peut-être même un peu plus. En avons-nous les moyens?

M. Scarth: Avons-nous les moyens de quoi? De liquider le déficit ou la dette?

M. Soetens: Avons-nous les moyens d'attendre encore cinq ans, ou huit ans, ce qui est probablement plus réaliste?

M. Scarth: Oui, je crois que vous avez raison d'envisager un échéancier plus long que celui proposé par Lloyd. Quoi qu'il en soit, la question est de savoir quelles sont nos options. Si, nous ne nous engageons pas dans cette voie, les coûts seront littéralement... Le problème auquel on fait face dans ce genre de cercle vicieux, c'est que, plus on attend pour réagir, plus cela coûte cher.

Oui, les coûts sont très élevés, mais les coûts d'attendre encore cinq ans pour agir le seront encore beaucoup plus, et ils seront beaucoup plus impondérables. Lorsque notre pays aura atteint un taux nul de solvabilité aux yeux du reste du monde, la dévalorisation de notre monnaie sera tellement brutale que ce que nous devrons payer, en heures de travail, pour acheter des marchandises au reste du monde sera tellement élevé que notre niveau niveau de vie s'effondrera. Il n'y a pas d'échappatoire: les coûts à long terme seront beaucoup plus élevés que ceux d'aujourd'hui, et je dis cela en sachant pertinemment que ceux d'aujourd'hui sont déjà énormes.

Une autre chose qui était différente dans les années quarante, c'est qu'il y avait les obligations de guerre et d'autres formes d'épargne forcée. Ce qui arrive pendant la guerre, c'est que les gens gagnent un revenu mais qu'ils n'ont pas de marchandise à acheter parce que ce que fabrique l'économie ne tarde pas à être détruit. Cela crée donc un pouvoir d'achat résiduel considérable.

Quand les entreprises ont voulu construire de nouvelles usines et acheter du matériel dans les années d'après guerre, elles n'étaient pas obligées de faire concurrence au gouvernement pour avoir accès à une épargne limitée. Il y avait beaucoup d'épargnes pouvant être utilisées. La situation était donc beaucoup plus enviable qu'aujourd'hui.

Mme Marleau: Je voudrais évoquer un problème que personne ne semble jamais intégrer dans les études économiques, en vous demandant si vous y avez pensé. Je sais bien que le problème de la dette est important, et qu'il y a aussi beaucoup d'autres problèmes qui en découlent. L'une des choses qu'a faites le gouvernement fédéral pour faire croire qu'il réduisait le déficit a été de se débarrasser d'une partie de sa dette sur les autres paliers de gouvernement. Entre temps, notre déficit n'a pas vraiment baissé, mais le leur a explosé. Le problème ne fait donc que s'aggraver et nous faisons maintenant face à un chômage massif. Nous nous retrouvons également avec une infrastructure nationale en pleine déconfiture.

[*Text*]

• 2150

You don't suggest any kind of government intervention to create jobs, but have you considered the effect of reallocating some moneys to create jobs, to build the kinds of infrastructures that are very much needed and which will have some very long-term benefits in the country and in the economy?

If you're sitting at home collecting unemployment insurance or welfare payments, you're not working, you're not contributing, and things around you are falling apart. If you're out there at least building something, you have the added cost today of the materials, but down the line you're much better off because your communications and your transportation are in better condition. Have you actually thought of these things in terms of helping us in the short term and at the same time contributing long term?

Prof. Scarth: I think that's an excellent idea that was mentioned before, the so-called peace dividend, and so on. It would be very useful to take a lot of that money and rather than just unemploy all the soldiers and employ other people, employ some of the soldiers directly, getting them involved in the infrastructure-type investments. We're facing a big enough problem that I would agree with you and say—

Mrs. Marleau: That might imply some additional costs, because obviously materials are costly, but if you wait 10 or 15 years down the line it may be even more costly to do the work that you should have done today.

Prof. Scarth: To take this example of using soldiers to fix up roads or something, the army is buying materials anyway, and so I think you're actually overestimating the costs. They're spending all that money on the military in some fashion.

Mrs. Marleau: You're talking about the U.S. right now. We don't have the kinds of military spending as a proportion of our gross domestic product that they do.

Prof. Scarth: We're facing enough of a problem that we could justifiably say to our allies that we have to take some of our resources away from them. We're cutting down on foreign aid and so on much more dramatically than we are on the military. This is getting into personal preference rather than economic science, but it doesn't seem to me outrageous to get a bit bold and say sorry, allies, we just have to do this because we have to do something about our infrastructure and our jobs.

Mrs. Marleau: And in the short term.

Prof. Scarth: Given that we're going to spend most of that money anyway, that fits into this schematic of not having to trade off the deficit to do that. I think that's a good idea.

Mrs. Marleau: If you can get it done, yes.

Prof. Scarth: But there's real inertia in the bureaucracy of it all, to get those resources shifted over.

[*Translation*]

Vous ne recommandez pas d'intervention gouvernementale pour créer des emplois, mais croyez-vous qu'il serait possible de réaffecter certains budgets pour construire ou réparer notre infrastructure, ce qui aurait des effets bénéfiques à très long terme pour le pays et pour l'économie, et qui créerait en même temps de l'emploi.

Quelqu'un qui reste chez lui à attendre son chèque d'assurance-chômage ou de bien-être social ne travaille pas, ne contribue pas à l'économie et, en même temps, le monde qui l'entoure s'effondre. Au moins, si le gouvernement construit quelque chose, cela entraîne peut-être des coûts supplémentaires pour les matériaux, mais, en fin de compte, cela sera bien meilleur car on aura amélioré le réseau de communications et de transport. Avez-vous envisagé de telles solutions pour nous aider à court terme, mais aussi tout en nous aidant à long terme?

M. Scarth: Je crois que c'est là une excellente idée, qui a déjà été évoquée dans le cadre du dividende de la paix, par exemple. Il serait très utile, au lieu de mettre les soldats au chômage et d'employer d'autres personnes, d'employer directement certains des soldats pour les faire participer à la construction de certaines infrastructures. Nous faisons face à un problème suffisamment grave pour que je convienne avec vous que...

Mme Marleau: Évidemment, il faudrait assumer certains coûts supplémentaires dès maintenant, car les matériaux ne sont pas gratuits, mais le travail risquerait de coûter encore plus cher si on devait attendre dix ou 15 ans pour l'entreprendre.

M. Scarth: Si on reprend l'exemple des soldats que l'on utiliserait pour réparer des routes, par exemple, il faut réaliser aussi que l'Armée achète déjà certains équipements, ce qui veut dire que les coûts ne seraient probablement pas aussi élevés que vous le pensez. Il y a beaucoup de dépenses militaires qui pourraient être réorientées de cette manière.

Mme Marleau: Quand vous dites cela, vous pensez aux États-Unis. Au Canada, nos dépenses militaires sont beaucoup moins élevées par rapport à notre produit intérieur brut.

M. Scarth: Notre problème est suffisamment grave pour nous permettre de dire à nos alliés que nous devons réduire sensiblement nos dépenses militaires. De fait, nous réduisons déjà notre aide étrangère, et de manière beaucoup plus marquée que nos dépenses militaires. Évidemment, c'est plus là une question de préférence personnelle que de sciences économiques, mais il ne me paraît pas extravagant d'oser dire à nos alliés que nous devons tout simplement agir de cette manière parce qu'il est essentiel que nous nous occupions de notre infrastructure et de nos emplois.

Mme Marleau: Et que nous le fassions tout de suite.

M. Scarth: De toute façon, puisque la majeure partie de cet argent devrait être dépensée d'une autre manière, cette réorientation de dépenses n'aggraverait pas le déficit. Je pense que c'est une bonne idée.

Mme Marleau: Si on peut la mettre en oeuvre.

M. Scarth: En effet, il y a tellement d'inertie dans la bureaucratie qu'il est très difficile de procéder à ces réaffectations de ressources.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: These people will then pay income tax and there's a spin-off effect down the line, even though it might be a little costlier up front. I say this because you've said consistently that you cannot allow the deficit to increase.

Prof. Scarth: I'm saying that it will increase. One of the reasons why it keeps getting worse, even though for all eight years of the current government's life, each budget has been a tight one trying to control the deficit, is that it hasn't changed the general fact of life that on average interest rates exceed the growth rate of GDP, so that if you just cut spending in a once-for-all way today, then yes, that gets the deficit down a bit, but then you're just on that treadmill where it's going to widen again as time inexorably churns along.

That's why Lloyd is arguing that the expenditure cuts have to be relative to the growth rate, so that they're ongoing every year. It's a very punitive fiscal policy.

Mrs. Marleau: It's also a thing to redirect your dollars, but you also have to get the other levels of government onside. You have to involve them as well in redirecting their spending.

Prof. Scarth: I agree.

Mrs. Marleau: One level of government cannot cure the deficit completely, if the other levels are increasing by the same proportion what we're decreasing. We're no further ahead. We're a lot worse off, or at least we're still badly off.

Prof. Scarth: Yes.

I think it was talked of earlier that we envy the countries that have good labour-management cooperation, the countries that have good government business cooperation. What we also need in this country is more government with government cooperation on this, because every year we wait to get it the more water slips through the dike.

• 2155

Mr. Thompson: One of the things we are hearing tonight, and I think most of us would agree it is probably the most alarming and discouraging of everything that we have heard, is that despite the fact that we could expect 3% growth in the economy this year there will be no increase in jobs, and there will be no significant decrease in the unemployment number. Where does the answer lie?

It gets to be such a complicated equation that I am not sure we can even explain ourselves, but one of the things that has been suggested this evening is that if that number goes beyond 3% and gets up in the area of 4% or higher, then we can expect a decrease in unemployment, with more Canadian working. What do you see in that regard? Is there an answer for us, or if we do get into this 3% growth for the next number of years are we in a stagnant position in relation to unemployment?

[*Traduction*]

Mme Marleau: Un autre avantage d'une telle mesure est que les gens qui auraient ainsi un emploi paieraient de l'impôt sur le revenu, même si le programme devait coûter un peu plus cher au départ. Je dis cela parce que vous avez beaucoup insisté sur le fait qu'on ne peut accepter aucune augmentation du déficit.

M. Scarth: Je dis simplement que le déficit va augmenter. L'une des raisons pour lesquelles il augmente constamment, même si le gouvernement actuel vient de passer huit ans à présenter des budgets serrés pour essayer de le contrôler, c'est que rien n'a changé la réalité fondamentale que les taux d'intérêt sont en moyenne supérieurs aux taux de croissance du PIB. De ce fait, même si vous réduisez vos dépenses d'un seul coup aujourd'hui, ce qui permet de comprimer un peu le déficit, vous n'en restez pas moins embarqués sur ce tapis roulant qui va inexorablement continuer à le faire augmenter, année après année.

Voilà pourquoi Lloyd affirme que les réductions de dépenses doivent être proportionnelles au taux d'expansion, pour pouvoir être maintenues année après année. Cela représente cependant une potion fiscale très amère.

Mme Marleau: De plus, il ne suffit pas de réorienter nos propres dépenses, il faut coordonner cela avec les autres paliers de gouvernement. Autrement dit, il faut les amener eux aussi à agir dans le même sens.

M. Scarth: Je suis d'accord.

Mme Marleau: Le déficit ne peut pas être réglé totalement par un seul palier de gouvernement. Autrement dit, il ne faut pas que les autres paliers de gouvernement laissent leur déficit augmenter au moment où le gouvernement fédéral réduit le sien. Cela ne nous fait pas du tout avancer, et il est même probable que cela empire la situation. En tout cas, cela ne nous fait faire aucun progrès.

M. Scarth: C'est vrai.

On disait tout à l'heure que nous envions les pays qui ont de bonnes relations patronales-syndicales, et de bonnes relations entre les gouvernements et les entreprises. Chez nous, il est également indispensable d'avoir de bonnes relations de gouvernement à gouvernement, car toute année perdue pour réduire notre déficit constitue une perte nette à long terme.

M. Thompson: On a répété plusieurs fois ce soir, et c'est probablement ce qui est le plus inquiétant et le plus décourageant, qu'il n'y aura pas d'augmentation du nombre d'emplois ni de baisse notable du chômage, même si nous pouvons nous attendre à un taux d'expansion de 3 p. 100 de notre économie cette année. Quelle est donc la solution?

L'équation me semble tellement compliquée que je ne suis pas sûr que nous puissions la comprendre. Quoi qu'il en soit, on a dit aussi tout à l'heure que si nous arrivions à atteindre 4 p. 100 d'expansion, ou plus, il y aurait probablement une baisse du chômage. Qu'en pensez-vous? Croyez-vous qu'un taux d'expansion de 3 p. 100 pendant plusieurs années nous impose sensiblement le même taux de chômage qu'aujourd'hui?

[*Text*]

Prof. Scarth: The discouragement is a little exaggerated in the short run compared to the long run in that when you are coming out of a recession one of the reasons why the unemployment rate sort of stays high for a discouragingly long time, even though output is growing decently in the economy, is that companies have another way of physically accomplishing that higher output without actually re-employing some men and women, and that is just bringing people back to the normal number of hours per week. Lots of companies take away a shift but don't actually fire people, so that's how you can physically have a recovery but no new jobs.

After that avenue is used up there is still another slippage that I refer to in the notes, and that is the so-called discouraged worker effect. During a prolonged recession some people don't bother looking for work any more because there is no chance of finding a job, so they are not listed as unemployed at all. They are simply listed along with full-time retirees, full-time students and so on, people who are apparently happily not in the labour force. But of course those people are not happily not in the labour force. They are just very discouraged.

As the recovery proceeds, they see a better chance of getting a job, and they start asking for one again and, lo and behold, the monthly survey calls them unemployed again, which is what they should have been called all along anyway. Once the recovery has completed its start and we are moving along with pretty good growth for a couple of years, then there will not be a whole bunch more of those discouraged workers still coming out of the woodwork.

You are looking at it in the most depressing timeframe right now, but for the longer run I alluded to something that we really have to give more thought to, and that is when you think of all the vast productivity increases that went on, say, since 1860 or so up to about 1950, vast increases in productivity, vast increases in living standard, the average hours worked decreased from something like 65 hours a week to about 40 hours a week.

We have continued to have productivity growth, but average hours per week have not continued to fall much since World War II. Therefore the way the economy, or society, is accepting this increased productivity is simply jettisoning some workers because we don't need them any more to get all that output. Previously everyone was jettisoning some of their hours by just taking more leisure, but now since individuals who have a job don't want to take any more leisure it seems, that's pushing the burden off onto that subset who are left in a somewhat chronically unemployed position.

[*Translation*]

M. Scarth: Le découragement que vous évoquez est un peu exagéré à court terme par rapport au long terme. En effet, l'une des raisons pour lesquelles le taux de chômage reste relativement élevé pendant une période assez longue, et qui paraît fort décourageante, au moment où l'on sort d'une récession est que les entreprises peuvent à ce moment-là accroître leur production sans lancer de vastes programmes d'embauche. Elles ont en effet une autre solution, qui consiste simplement à augmenter le nombre d'heures de travail hebdomadaires de chaque employé. En récession, bon nombre d'entreprises réduisent les heures de travail de leur personnel sans nécessairement mettre des travailleurs à pied, ce qui veut dire que l'on peut ensuite avoir une relance économique réelle sans véritable création d'emplois.

Lorsque cette solution est épuisée, il y a un autre phénomène qui freine la création d'emplois, comme je l'indique dans mes notes, c'est le découragement des travailleurs. Pendant une récession prolongée, certaines personnes ne cherchent même plus de travail parce qu'elles savent qu'elles n'ont aucune chance d'en trouver. De ce fait, elles ne figurent même plus sur les listes de chômage. Elles sont simplement assimilées aux retraités, aux étudiants, c'est-à-dire à des gens qui sont apparemment tout à fait heureux de ne pas faire partie de la population active. Évidemment, les personnes dont je parle sont loin d'être heureuses de leur sort. Elles sont tout simplement trop découragées.

À mesure que la relance se concrétise, elles voient qu'elles ont de meilleures chances de trouver un travail et elles recommencent donc à en chercher. Évidemment, d'un seul coup, elles réapparaissent dans les statistiques du chômage, qu'elles n'auraient d'ailleurs jamais dû quitter. Lorsque la relance sera confirmée et que nous aurons eu un taux d'expansion satisfaisant pendant quelques années, il n'y aura plus beaucoup de ces travailleurs découragés qui réapparaîtront sur le marché du travail.

Autrement dit, la période actuelle est probablement la plus décourageante à ce chapitre. À long terme, cependant, il y a un phénomène sur lequel nous devrions nous pencher beaucoup plus sérieusement, comme je l'ai dit plus tôt, c'est la réduction des heures de travail. Songez aux gains de productivité énormes qui ont été réalisés entre 1860 et environ 1950, gains qui se sont accompagnés d'une hausse considérable du niveau de vie, et vous verrez que la semaine de travail moyenne est alors passée d'approximativement 65 heures à environ 40 heures.

Nous avons continué à faire des gains de productivité depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, mais la semaine de travail moyenne n'a plus guère diminué. Cela veut dire que l'économie, ou la société, accepte de faire ces gains de productivité en jetant tout simplement par-dessus bord certains travailleurs dont elle n'a plus besoin pour obtenir le même niveau de production. Auparavant, tout le monde jetait par-dessus bord quelques heures de travail pour avoir plus de temps libre. Aujourd'hui, puisque les personnes qui ont un emploi ne semblent pas réclamer plus de temps libre, le fardeau des gains de productivité est assumé par le groupe des personnes qui sont en situation de chômage relativement chronique.

[*Texte*]

I think we need not only the increased education and apprenticeship-type programs and so on that are talked about in the countries we envy, but also an increased acceptance of some government initiatives to try to stimulate more in the general category of things called job-sharing, where we have to take more of our increased standard of living in leisure. Otherwise we are going to make it very hard to get the unemployment rate down. That's all there is to it. That's how we solved it in many decades in the past.

Mr. Thompson: Just shifting gears somewhat, in terms of what you see happening in the United States maybe you can compare that to what you see happening in Canada. One of the things they are suggesting in the United States, and I guess the President is considering it, is a stimulus package. I think the number they are using down there now is a stimulus package in the order of $30 billion, which would amount to about one-half of one percent of the total American economy, their gross domestic product, which some are suggesting is such a small number in relation to the size of their economy that it would have virtually no impact at all. They're suggesting that if they did in fact do that, at the end of the day there could be an additional 250,000 jobs out of it, but those 250,000 just keep pace with the arrival of 100,000 new job-seekers in the marketplace. In other words, there are 100,000 showing up in the American marketplace every month, and that would absorb just two and a half months of new job-seekers. If we're comparing the American situation to the Canadian situation, you could just reduce that number by one-tenth.

• 2200

Most economists suggest that Canada is going to lead the G-7 this year in terms of growth, although at first glance it appears as if the American economy has probably taken off a little bit stronger than ours. How do we fit that into what happens over there? How dependent are we on a miraculous recovery in the United States? Are you of the belief that this small injection of borrowed money into the American economy might be just the thing that should happen here?

Prof. Scarth: I actually checked the little numerical example I gave in my opening remarks in terms of that much of a spending increase and how many jobs are created. Those numbers map perfectly into the numbers that are quoted in the American plan. I was kind of reassured to see that what I was referring to as a consensus is precisely what... In other words, the analysts in the Clinton administration, which some people would describe as a more interventionist-oriented kind of administration than our current government, are not pretending that what they're proposing there is going to solve any more of their unemployment rate than my numerical example suggested. I think that betokens the consensus that there is in the economic profession. There are too many jokes about economists, for example, that when there are ten economists in a room there are always eleven opinions given, and so on. I think there's actually more agreement among economists than some people are aware of.

[*Traduction*]

À mes yeux, nous avons besoin non seulement de meilleurs programmes d'éducation et d'apprentissage, semblables à ceux des pays que nous envions, mais il faut aussi que les gouvernements soient de plus en plus prêts à prendre des mesures comme le partage des postes pour favoriser une autre forme d'augmentation du niveau de vie, c'est-à-dire le temps libre. Sinon, il nous sera toujours très difficile de faire baisser le chômage. Il n'y a pas d'autre solution, et c'est comme cela que nous avons réglé le problème à plusieurs reprises par le passé.

M. Thompson: Je voudrais maintenant vous demander de comparer la situation entre les États-Unis et le Canada. On parle beaucoup aux États-Unis du plan de relance auquel songe le nouveau président. Si je comprends bien, on parle là-bas d'injecter environ 30 milliards de dollars dans l'économie, ce qui représenterait environ 0,5 p. 100 du produit intérieur brut américain. Or, certains analystes estiment qu'un investissement aussi minime n'aura quasiment aucune incidence sur la relance. Selon certaines estimations, cela pourrait créer environ 250 000 nouveaux emplois, mais il faut savoir qu'il y a environ 100 000 nouveaux demandeurs d'emploi chaque mois sur le marché américain. Autrement dit, le nombre de nouveaux emplois qui seraient créés représenterait à peine deux mois et demi de nouveaux demandeurs d'emploi. Si on fait le même calcul pour le Canada, il suffit de prendre le dixième de ces chiffres.

La plupart des économistes semblent dire que le Canada sera en tête des pays du G-7 cette année sur le plan de la croissance, même s'il semble à première vue que le décollage de l'économie américaine soit probablement plus fort que le nôtre. Quelles conclusions tirez-vous de tout cela? Sommes-nous tellement tributaires d'une relance miraculeuse des États-Unis? Croyez-vous que nous devrions envisager aussi d'injecter un peu d'argent dans notre économie, comme le font les Américains, en faisant appel à l'emprunt?

M. Scarth: Je viens de vérifier les chiffres que j'avais donnés dans mes remarques préliminaires, en ce qui concerne la création d'emplois et l'augmentation des dépenses. Ces chiffres sont tout à fait conformes à ceux que vous évoquez pour les États-Unis. Je suis rassuré de voir que je ne me trompais pas quand je parlais de consensus. Cela dit, on voit que l'administration Clinton, que d'aucuns disent plus interventionniste que notre propre gouvernement, ne prétend pas que son plan de relance va avoir sur le chômage un effet plus marqué que celui que j'envisageais dans mon exemple numérique. Cela témoigne bien du consensus qui existe parmi les économistes. Et cela permet aussi de désamorcer les nombreuses plaisanteries que l'on fait à notre sujet, par exemple quand on dit que si on interroge 10 économistes, on reçoit toujours 11 opinions différentes. En fait, je crois que nous sommes plus souvent d'accord qu'on ne le dit.

[*Text*]

Yes, to respond to the first part of your remarks, what's being touted there is something that will not do a heck of a lot, but the American economy is poised and is already starting its recovery. When you think of Europe, Japan, and North America generally speaking, yes I think you're right. All the main forecasters say that North America will be doing pretty well relatively speaking in terms of growth of output.

When you think of the fact that we export between 25% and 30% of our output that we produce, and that a little over 80% of that goes to the United States, then you see that a noticeable recovery in the United States is the equivalent of a way bigger fiscal policy than what we could ever dream of doing to our own economy. That's why I think it makes broad sense, just like the numbers you were giving, 1% of the whole GNP. Our deficit keeps our government from giving anything like that kind of stimulus, so it is true that we are very heavily dependent on their recovery to pull us along.

Mr. Thompson: Are you advocating stay the course in Canada for debt reduction?

Prof. Scarth: Broadly speaking, yes, I'm supporting the stay-the-course idea.

Mr. Thompson: Debt reduction, price stability, etc.?

Prof. Scarth: Yes. I think having got into this mess for so long the only way of getting out of it without causing a lot of hardship for a lot of people is to take a long time to get out of it. If we take the cold turkey approach, it's really going to hurt a lot of people. The difficulty is when the government has gone on for this many years conducting, quite frankly, an irresponsible fiscal policy of always spending beyond its means, even in the boom phases of the cycle. Then we have great difficulty being credible with the financial community. Right?

If we say we do not want to solve our deficit problem too quickly because of the hardship, so we're just going to whittle at it gradually, and if we had a track record that said when they say that they're committed to long-run control, we can believe them, that would be okay. But since we haven't that track record we do have to get more cold turkeyish then we would 10 years from now. In other words, you pay me now or you pay me later, and since we haven't been paying for a long time, I'm sorry to say the dismal science says we have to pay sometime, and I guess it's coming now.

• 2205

That's why I suggested doing anything that we can now, even minimal things, to support consumer confidence and so on, to try to take some bite out of this very bitter pill, like shuffling the GST through time and so on. While quantitatively speaking they may not be tremendous, they will help people's mood, and the government is not so tough-minded that it's going to sacrifice a cohort of workers just coming out of school.

[*Translation*]

Quoi qu'il en soit, pour revenir à vos remarques, le plan de relance américain n'aura sans doute pas d'effet extraordinaire sur l'emploi. De toute façon, l'économie américaine a déjà entamé sa relance. Pour ce qui est, en général, de l'Europe, du Japon et de l'Amérique du Nord, fe crois que vous avez raison. Les principaux conjoncturistes s'entendent pour dire que l'Amérique du Nord s'en sortira relativement mieux que les autres sur le plan économique.

En outre, si on songe que nous exportons de 25 p. 100 à 30 p. 100 de notre production, et qu'un peu plus de 80 p. 100 de nos exportations sont destinées aux États-Unis, il est clair qu'une solide relance aux États-Unis aurait beaucoup plus d'effet bénéfique pour nous que toute stimulation fiscale que nous pourrions jamais envisager. Voilà pourquoi je pense que les chiffres que vous donniez sont assez exacts, en tout cas quand vous parliez d'environ 1 p. 100 de notre PIB. À cause de notre déficit, notre gouvernement ne peut aucunement envisager ce genre de stimulation économique et cela nous rend donc d'autant plus tributaires de la relance américaine.

M. Thompson: Croyez-vous que le Canada devrait maintenir le cap en ce qui concerne la réduction de sa dette?

M. Scarth: Dans l'ensemble, oui.

M. Thompson: Réduction de la dette, stabilité des prix, etc.?

M. Scarth: Oui. Comme il y a tellement longtemps que nous sommes entrés dans ce cycle infernal, la seule solution pour en sortir sans causer beaucoup de difficulté à beaucoup de gens est de ne pas agir trop brutalement. Si nous voulons régler nos problèmes d'un seul coup, nous allons causer des difficultés énormes à beaucoup de monde. Le problème, quand le gouvernement qui se comporte de manière aussi irresponsable, sur le plan fiscal, pendant aussi longtemps, en dépensant toujours plus que ses moyens, même pendant les périodes d'expansion, c'est qu'il est très difficile d'être crédible auprès des milieux financiers.

Si nous affirmons que nous ne voulons pas résoudre notre problème de déficit trop rapidement pour ne pas causer trop de difficultés, nous serions probablement plus crédibles si nous avions prouvé dans le passé que nous étions capables de respecter ce genre d'engagement à long terme. Comme ce n'est pas le cas, nous allons devoir agir plus brutalement que nous aurions dû le faire il y a dix ans. Autrement dit, il faut un jour passer à la caisse et, comme il y a longtemps que nous ne l'avons pas fait, la triste science nous dit que le moment est venu de mettre la main au porte-monnaie.

Voilà pourquoi je recommande que nous fassions tout notre possible, même si c'est minime, pour conforter la confiance des consommateurs, par exemple en agissant en deux temps sur la TPS, car cela rendra la pilule un peu moins amère. Certes, sur le plan quantitatif, cela n'aura sans doute pas des effets considérables, mais cela rassurera la population et montrera que le gouvernement n'est quand même pas prêt à sacrifier tout une masse de jeunes qui sortent de l'école pour entrer sur le marché du travail.

[*Texte*]

Mr. Thompson: In relation to what you were saying earlier on responsibility or irresponsibilities of government in terms of debt reduction and managing the expense side, it was interesting that in Saturday's *Toronto Star* Mr. Mazankowski was speaking of the American experience and what they expect to do, because there's a group out there who actually buy into the government spending more money to buy our way out of this thing, as you know. I think it was intentional on the minister's part, and I can understand why he's saying it.

This is Mr. Mazankowski speaking:

> They are talking about a longer-term deficit reduction program, while at the same time providing some stimulus to create renewed economic activity and jobs.

It is an interesting statement, isn't it? I think what's happening in the U.S. now is that Mr. Clinton is caught on a double-edged sword. If you go on the attack, that's fine, but there is also a group out there who want to see you throw something into the economy to jump-start the thing. They're approaching from both ends. That statement is quite interesting, and I think it outlines the dilemma that the U.S. government is caught in, knowing full well that it has to do something on this side but the other side is being pressured as well.

Prof. Scarth: Our government is in the same boat too. Because time only moves in one direction, that dilemma of trying to do something on both fronts is really accentuated. You can say here's my package policy: I'm going to spend more now to help us out of the current recession, and I'm going to really put the clamp on a few years down the road, because I really do care about the deficit. Since there are several years down the road in that policy, there may well be a change in government before you have to deliver on that half of the promise. With that package deal, while in principle it is a credible package as way of approaching both of those twin problems, there is the crediblity problem. Given the life of a normal government, and so on, it doesn't wash.

That's why I've suggested that if you really want to try to have a little bit to say on both fronts it has to be in such a short timeframe of six or nine months on each half of it, so that it's credible when the government makes the offer, because it will still be very much around when it has to deliver on the tough side of the message.

The Chairman: Thank you, Professor Scarth. I think we've had a good opportunity to hear your suggestions. They are a little different from what we've heard before, in terms of the temporary nature or short-term nature of what you're suggesting. I would like to thank you for taking the time to come here tonight, to visit with us and bring us your thoughts. We appreciate it very much.

Prof. Scarth: Thank you for your attention.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

M. Thompson: Vous avez parlé tout à l'heure des actions irresponsables de notre gouvernement, sur le plan de l'endettement et de la gestion des dépenses, et je pense que les déclarations de M. Mazankowski rapportées dans le *Toronto Star* de samedi au sujet de l'expérience américaine sont très intéressantes. Vous savez en effet que certains analystes américains croient vraiment que le gouvernement devrait dépenser plus pour sortir de la récession. Je pense que ce que disait M. Mazankowski à ce sujet était tout à fait délibéré, et je comprends pourquoi.

Voici ses propos:

> Ils parlent d'un plan de réduction du déficit à plus long terme, tout en assurant une certaine stimulation pour relancer l'activité économique et la création d'emplois.

C'est une déclaration intéressante, n'est-ce pas? À mon sens, M. Clinton est aujourd'hui confronté à un terrible dilemme. Certains lui disent de faire preuve de mesure pour ne pas aggraver le déficit alors que d'autres lui demandent d'injecter de l'argent dans l'économie pour stimuler la relance. La déclaration de M. Mazankowski est très intéressante car elle reflète bien le dilemme auquel est confronté le gouvernement américain, et nous savons parfaitement que nous sommes en gros dans une situation semblable.

M. Scarth: En effet, notre gouvernement est dans le même bateau. Cela dit, comme on ne peut jamais faire marche arrière, le dilemme ne fait que s'accentuer avec le temps. Le gouvernement peut dire qu'il va dépenser un peu plus aujourd'hui pour nous aider à sortir de la récession mais qu'il a parfaitement l'intention de maîtriser ses dépenses dans quelques années car le déficit le préoccupe beaucoup. Cependant, comme le succès de cette politique exige plusieurs années, il peut fort bien y avoir un changement de gouvernement avant que l'on puisse mettre en oeuvre la deuxième partie de cette promesse. Le problème que pose ce genre de programme, même s'il paraît cohérent pour tenir compte des deux aspects de la question, c'est un problème de crédibilité. Étant donné la durée normale d'un gouvernement, un tel plan n'a aucune chance de succès.

Voilà pourquoi j'estime qu'on ne peut être crédible que si l'on agit des deux côtés dans des délais très courts, par exemple sur une période de six ou neuf mois dans chaque cas, car le même gouvernement est alors en place pour mettre en oeuvre la partie difficile de son programme.

Le président: Merci, professeur Scarth. Je suis très heureux que vous soyez venu témoigner. Vos opinions sont légèrement différentes de celles que nous avons entendues auparavant, tout au moins en ce qui concerne le caractère temporaire des mesures que vous recommandez. Je vous remercie d'avoir pris le temps de venir nous communiquer votre pensée.

M. Scarth: Merci beaucoup de votre attention.

Le président: La séance est levée.

MAIL ➤ POSTE

Issue No. 97

Tuesday, February 9, 1993

Chairman: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

WITNESSES:

(See back cover)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92-93

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 97

Le mardi 9 février 1993

Président: Murray Dorin

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992-1993

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Bank of Montreal:

Lloyd Atkinson, Executive Vice-President and Chief Economist.

From McMaster University:

Professor W. Scarth.

TÉMOINS

De la Banque de Montréal:

Lloyd Atkinson, vice-président exécutif et économiste en chef.

De l'Université McMaster:

Professeur W. Scarth.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 57

Tuesday, February 9, 1993

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 57

Le mardi 9 février 1993

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

25330

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité
Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 9, 1993
(72)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:36 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau and Greg Thompson.

Other Member present: Don Blenkarn.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Royal Bank of Canada: Edward Neufeld, Executive Vice-President, Economic and Corporate Affairs. *From Nomura Securities:* Leo de Bever, Chief Economist.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an inquiry into the state of the Canadian Economy (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Wednesday, December 9, 1992, Issue No. 52*).

Edward Neufeld, from the Royal Bank of Canada, and Leo de Bever, from Nomura Securities, each made a statement and answered questions.

At 5:09 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 FÉVRIER 1993
(72)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 36 dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, Greg Thompson.

Autre député présent: Don Blenkarn.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De la Banque Royale du Canada: Edward Neufeld, vice-président exécutif, Services économiques et affaires institutionnelles. *De Nomura Securities:* Leo de Bever, économiste en chef.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'examen de l'état de l'économie canadienne (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 décembre 1992, fascicule nº 52*).

Edward Neufeld, de la Banque Royale du Canada, et Leo de Bever, de Nomura Securities, font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 17 h 09, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Tuesday, February 9, 1993

• 1536

The Chairman: I call this meeting to order.

Members, if you think it might be suitable, we could invite both of the witnesses to give their opening remarks, then we could question both of them together. We've done that on a couple of occasions recently and it seemed to work reasonably well. I'm in the hands of the committee.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): I think that's a heck of a good idea.

The Chairman: Perhaps we'll try that. I'll ask both witnesses, if they will, to take a chair at the table and, for the benefit of the recorders, to introduce yourselves. You've been here before; you know the format. I don't think we have to explain it to you.

I would like to say welcome, again, to the committee. It's good you were able to take the time to come. We appreciate that and we look forward to having a good discussion.

Mr. Edward Neufeld (Executive Vice-President, Economic and Corporate Affairs, Royal Bank of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman. It is an honour for me to have been asked to appear before you to discuss current economic developments. With your permission, I would like to make a few opening comments. I would also wish to leave you a set of charts that illustrate some of the points I will be making in this opening statement, and maybe they'll also be helpful in our discussions.

The Canadian economy is gradually recovering from recession with both gross domestic product and employment having risen over the last half year, employment being up by about 143,000 since the low point of April 1992. It will, however, take at least twice as long to recover pre-recession levels of production as in the past. This painfully slow growth really explains why, even with some months of recovery, unemployment remains at a very high level. It had gone as high as 11.8%. It is now at 11%.

The unusually slow recovery and the persistently high levels of unemployment signal a fundamentally important point, in my view. I think it's one that has significant implications for what constitutes "good" economic policy in this environment. They signal that non-cyclical forces of long-term industrial restructuring are being superimposed on the more familiar forces of boom and bust. They tell us that there are now two sides to economic recovery policy: the side that addresses the structural problems and the side that addresses the cyclical problems. I give you an example.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 9 février 1993

Le président: La séance est ouverte.

Si cela convient aux membres du comité, on pourrait inviter nos deux témoins à faire leur exposé à tour de rôle pour pouvoir ensuite les interroger en même temps. Nous avons procédé de cette façon à plusieurs reprises récemment, et cela semble avoir très bien marché. J'attends la décision du comité.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): C'est une très bonne idée.

Le président: Donc, on va l'essayer. Je vais demander aux deux témoins, s'ils le veulent bien, de s'asseoir à la table et de se présenter pour les fins de la transcription. Vous êtes déjà venus ici auparavant; vous connaissez la procédure. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de vous l'expliquer.

Je voudrais vous souhaiter encore une fois la bienvenue à notre comité. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir et nous nous attendons à avoir une bonne discussion.

M. Edward Neufeld (vice-président exécutif, Services économiques et affaires institutionnelles, Banque royale du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président. C'est pour moi un honneur que d'avoir été invité ici pour traiter de la conjoncture économique actuelle. Avec votre permission, j'aimerais vous faire part de quelques réflexions en guise d'introduction. Les graphiques qui vous sont distribués illustrent certains des points que je vais aborder maintenant et constitueront donc des références utiles pour la discussion du sujet qui nous occupe.

L'économie canadienne se remet peu à peu de la récession: le produit intérieur brut a progressé au cours du dernier semestre, tout comme l'emploi d'ailleurs puisque 143 000 postes ont été créés depuis le creux d'avril 1992. Mais pour retrouver les niveaux de production d'avant la crise, il nous faudra patienter au moins deux fois plus longtemps que lors des reprises économiques antérieures. C'est à cause de la lenteur exaspérante de la croissance que le chômage reste élevé, même plusieurs mois après le redémarrage de la conjoncture. Le taux de chômage est monté jusqu'à 11,8 p. 100. Il est maintenant à 11 p. 100.

Ce phénomène—reprise exceptionnellement lente et chômage incompressible—nous enseigne une réalité fondamentale sur l'économie elle-même, mais aussi sur ce que peut être une «bonne» politique économique en ce moment: les tendances de fond de la restructuration industrielle en cours pèsent de tout leur poids en se conjuguant aux forces conjoncturelles, mieux connues celles-là, qui sous-tendent les phases d'expansion et de contraction du cycle. Notre politique économique doit donc avoir deux volets, l'un axé sur la résolution de nos problèmes structurels, l'autre consacré aux mesures anticonjoncturelles. Je vous donne un exemple.

[*Texte*]

The problem of deep-seated structural unemployment is not going to be adequately resolved by cyclical recovery alone, and the attempt to do so with traditional macroeconomic responses of deficit spending and easy money will not only fail but will make matters worse.

I won't dwell much on the structural problems and policies, but I would emphasize that because of the enormous number of jobs that have become obsolete and the fact that new jobs will emerge in new industries means that education and training and retraining should now be viewed as an inherent part of economic recovery policy. So too must investment in technology, encouragement of innovation, and building a climate in which new businesses are encouraged. These elements are now an inherent part of economic recovery policy and not just macroeconomic policies.

• 1540

It's also worth noting that in some important areas Canadian policy is already in harmony with restructuring, with worldwide forces of change, industrial change and increased competition. I'm talking here about the move to North American free trade, privatization, increased competition and regulated industries such as financial services, telecommunication, transportation and the introduction of comprehensive consumption taxes. These major developments are in harmony with the reconstruction objectives.

The cyclical recovery itself is now coming around. Machinery and equipment spending is surprisingly buoyant, and this has already helped in achieving a strong recovery in manufacturing productivity. Better productivity, lower costs, a lower dollar, the free trade agreement, the U.S. recovery—all these things have resulted in a solid export performance, including manufactured goods; a solid performance.

Housing starts are up—168,000 in 1992 from 156,000 in 1991—and they'll move up a bit more. There has clearly been adequate finance around to finance that expansion.

Two important problem areas that have been holding cyclical recovery are non-residential construction, which we don't see recovering for quite a while, and weak consumer spending, which, fortunately, recently has begun to show better life.

Now, this is the mix of developments that leads us in the bank to believe we could have real growth this year of around 3.5% and a little bit better in 1994. Unemployment, for the reasons I mentioned before, will continue to remain quite high, at the end of this year possibly not far from 11%, between 10.5% and 11%.

So if this is the environment, what's the right kind of policy, and what progress is made? Well, the core inflation rate is at around 2%, about the best performance now among the G-7 countries, and wage costs are reasonably well under control. I think this means one of the major factors creating the recession in the first place has been removed from the system, and this is a very positive development for a recovery.

[*Traduction*]

La phase ascendante du cycle ne suffira pas à résorber notre chômage structurel, aux racines trop profondes, et il serait vain et même pernicieux de s'attaquer à ce problème de fond avec la panoplie classique des armes macro-économiques que sont la prodigalité budgétaire et le laxisme monétaire.

Je ne m'attarderai pas longtemps sur les problèmes et les politiques de nature structurelle. Mais je tiens à souligner que l'hémorragie observée dans les emplois technologiquement dépassés et la création de nouveaux emplois dans de nouveaux secteurs nous forcent à considérer l'éducation, la formation et le recyclage comme des éléments incontournables d'une politique de relance économique. Il en va de même des investissements technologiques, des encouragements à l'innovation et des mesures créant un climat propice à l'esprit d'entreprise. Ces éléments font maintenant partie intégrante d'une politique de relance économique au même titre que les politiques macro-économiques.

Je m'en voudrais de ne pas mentionner ici qu'à certains égards, et non des moindres, la politique canadienne s'est déjà mise au diapason des tendances qui façonnent la mutation industrielle et exacerbent la concurrence dans le monde. La libéralisation des échanges en Amérique du Nord, la privatisation, l'intensification de la concurrence au sein des secteurs réglementés—comme les services financiers, les télécommunications et le transport—et l'adoption de taxes générales à la consommation sont des pas dans ce sens.

La reprise conjoncturelle commence à se faire vraiment sentir. Les investissements en machines et matériels, étonnamment vigoureux, ont déjà contribué à relever de belle façon la productivité des industries manufacturières. Ces gains de productivité, conjugués à des coûts en lente progression, à un dollar moins fort, aux retombées du libre-échange et à l'effet d'entraînement de la reprise américaine, ont donné un véritable coup de fouet à nos exportations; celles de produits manufacturés, notamment, ont affiché une excellente tenue ces derniers temps.

Les mises en chantier de logements ont augmenté, passant de 156 000 en 1991 à 168 000 en 1992, et devraient continuer sur cette lancée en 1993. Et ce n'est pas le crédit qui manquera s'il y a une expansion à financer dans le secteur domiciliaire.

Les deux boulets qui ont entravé la reprise conjoncturelle ont été le bâtiment non résidentiel, que nous ne voyons pas se rétablir dans un avenir proche, et la consommation qui, heureusement, donne depuis peu des signes de renouveau.

Tout bien considéré, nous pensons que notre taux réel de croissance sera d'environ 3,5 p. 100 en 1993 et s'accélérera encore en 1994. Le chômage, pour des raisons que j'ai déjà mentionnées restera plutôt élevé et devrait osciller entre 10,5 et 11 p. 100, même à la fin de cette année.

Quelle serait donc la «bonne» politique dans cette conjoncture? Notre taux d'inflation structurel, qui oscille autour de 2 p. 100, fait l'envie des autres pays du Groupe des Sept, et les coûts salariaux sont raisonnablement contenus. Aussi peut-on dire, avec une très grande satisfaction, que nous avons remédié au mal qui a été principalement à l'origine de la dernière récession.

[*Text*]

With recovery we do expect the rate of inflation to stop declining, level out, maybe even edge up a bit. Also, any move to excessive policy ease at this stage would not reveal itself in inflation until about two years from now. That's the normal lag. For these reasons I think one should not forget about inflation when currently discussing what is appropriate monetary policy, what is appropriate fiscal policy.

The policy of bringing inflation down, bringing it under control, has led to a major reduction in interest rates. Over the long term, inflation will only be controlled and interest rates kept down if the growth of money and credit is kept at an appropriate level.

We know from the past that if money supply is permitted to grow too much it will lead, sooner or later, to rising inflation and rising interest rates. Our analysis suggests that current monetary policy, that is, it's general trend—not what happens in one week or another week but a general trend over the past year—is consistent with keeping our inflation rate throughout the recovery and into the future between 0% and 3%. Therefore, I view current monetary policy as appropriate for helping achieve lasting cyclical economic recovery.

There are, however, major problems with fiscal policies of Canadian governments. Their budget deficits in relation to GDP are exceeded only by Italy among the G-7. Recently this already high debt ratio has been getting worse because the federal deficit ratio has stopped declining, because of the recession, and the provincial ratios have been rising very rapidly.

• 1545

These huge deficits have caused Canada to run short of savings, forcing borrowers to rely increasingly on foreign savings, that is, on foreign borrowing. This is indicated very dramatically by the very large deficits in our balance of international payments, which amounted last year to around $30 billion. Consequently, our foreign debt burden is far bigger than anything we have seen for decades and far higher, relatively speaking, than that of the United States.

These are obstacles to economic recovery. They keep real rates too high. They squeeze some productive investments out of the system. They cause downgradings of government credit standings, as we've seen, and so impose higher risk premiums on all our borrowings. Any positive benefits from deficit spending, in my judgment, are now more than offset by these negative factors.

The question can be asked whether these growing debt burdens are also setting us up for a serious financial crisis in which both Canadian and foreign investors become increasingly reluctant to lend money. Well, no one can tell whether it is leading to that. It is impossible to say when national debt servicing burdens are so high that investors' confidence begins to evaporate.

[*Translation*]

Nous nous attendons à ce que sous l'impulsion de la reprise, le taux d'inflation cesse de ralentir et progresse même un peu. Comme, par ailleurs, une détente monétaire excessive aujourd'hui ne produirait une recrudescence de l'inflation que dans un an ou deux, il convient de rester vigilants lorsqu'on parle des politiques monétaire et budgétaire à appliquer en ce moment.

La victoire contre l'inflation a permis au loyer de l'argent de devenir nettement plus abordable. À long terme, l'inflation ne peut être contenue et les taux d'intérêt ne peuvent rester bas qu'à la condition que la croissance de la masse monétaire ne s'emballe pas.

Les leçons du passé sont claires: si nous laissons la masse monétaire gonfler trop vite, les taux d'inflation et d'intérêt se réorientent en hausse. Nos analyses donnent à penser que la politique monétaire actuelle, qui poursuit la tendance générale de l'an dernier, est compatible avec une hausse des prix se situant entre 0 p. 100 et 3 p. 100. C'est pourquoi je considère qu'elle est actuellement bien dosée pour nous aider à vivre une reprise économique durable.

Les politiques budgétaires des administrations publiques du Canada soulèvent par contre de graves difficultés: en pourcentage du produit intérieur brut, leur déficit cumulé n'est battu au sein du G-7 que par celui du secteur public de l'Italie. Pire, la situation économique s'est dégradée depuis peu puisque le ratio du déficit fédéral a cessé de diminuer et que celui des déficits provinciaux a vivement augmenté.

Le financement de ces énormes déficits a épuisé l'épargne intérieure de notre pays, obligeant les emprunteurs à se tourner de plus en plus vers l'extérieur et accroissant ainsi notre dépendance à l'égard de l'épargne étrangère. Cela transparaît dans le très lourd déséquilibre de notre balance des paiements, qui a été déficitaire d'environ 30 milliards de dollars l'an dernier. Le poids de notre dette extérieure est de beaucoup supérieur à celui des décennies passées et, toutes proportions gardées, à celui que les États-Unis ont à supporter.

Ces déficits et cet endettement sapent les forces vives de la reprise en maintenant les taux d'intérêt réels à un haut niveau, en empêchant certains investissements productifs de voir le jour et en faisant baisser les cotes de solvabilité des organismes publics, comme nous l'avons vu, ce qui, par ricochet, impose de plus lourdes primes de risque à tous les emprunteurs canadiens. Ces effets pervers contrebalancent, ou même dépassent, les retombées positives des dépenses publiques financées à découvert.

On peut se demander si notre endettement croissant nous réserve une crise financière grave, au point que les investisseurs canadiens et étrangers hésiteraient à nous prêter. Personne ne peut le dire, car il est impossible de connaître le seuil à partir duquel le service de la dette nationale devient si prohibitif que les investisseurs perdent confiance.

[*Texte*]

All I can say is there is such a point that when it comes, it comes without too much warning, that we are far closer to it than we have been in the past, and that the experience of other countries tells us that the pain to all in dealing with a crisis is far greater than the pain of avoiding it in the first place.

For these reasons, I think it's prudent now to really think about reducing those deficits for that reason alone. But the reduced deficits would also positively help sound growth by permitting real rates to go lower, by permitting savings to go more to productive purposes, and by reducing the drain on our export earnings caused by growing foreign debt servicing payments.

Thank you very much for your attention.

The Chairman: Thank you. Mr. de Bever, if you'd like to make any opening comments you have, go ahead, and then we'll open up the questioning.

Mr. Leo de Bever (Chief Economist, Nomura Canada Inc.): It's always a little scary when two economists agree on some key points, but that's the case in this particular instance.

Maybe the best way to get my points across is by referring to the handout. There's a second part to it that starts with a page titled "Short Term Economic Outlook for Canada and Ontario". I'd like to walk you through some charts to illustrate some points I think are worth making.

On page 1, there are two charts outlining this recession and the last one for Canada and the United States. What they show is Canada and the United States in this recession are pursuing a similar track down and a similar track up, and it's relatively slow, as Mr. Neufeld has already explained, in contrast to the last time when the Canadian path was much more cyclical and the recovery out of the recession much steeper.

One key difference was that our wage costs at the beginning of that recovery were much lower and much more competitive in a relative sense than they are this time. I think that in part explains why our recovery is not as fast as it was at that time.

But I think the central point to be made is the recovery in both countries is a lot weaker, and there is no particular reading one can get from the numbers to suggest fiscal or monetary policy was particularly contributing to the depth of this recession. In fact, on page 2, which shows the cyclical profiles of GDP for Canada and the United States, as you can see, Canada again shows a little more cyclical profile than the U.S., but on balance following more or less the same track.

The price performance and its improvement have already been discussed.

I think the point I'd like to draw your attention to in the bottom graph is that we should expect that PPI increases, which are the prices for manufactured goods, mostly, things we tend to export. . .these prices are not going to rise as fast as they did in the past. There's much more competition internationally in that area than there used to be before. That implies a permanent reduction in standard of living. That is not something you can assume away and work

[*Traduction*]

Tout ce que je peux affirmer ici, c'est que ce seuil existe, qu'il n'y a pas de sonnette d'alarme pour nous avertir clairement qu'il est sur le point d'être franchi, que nous sommes bien plus près de ce cap fatidique que par le passé, et que les expériences vécues par d'autres pays nous enseignent qu'il est beaucoup plus douloureux de traverser une telle crise que de prendre les moyens de l'éviter.

À elle seule, cette perspective devrait nous inciter à la prudence et à sortir de notre impasse budgétaire. Mais ce n'est pas tout: la compression des déficits publics aiderait la croissance à se faire sur des bases solides en permettant aux taux d'intérêt réels de descendre, à l'épargne de se porter sur les investissements productifs et au service de notre dette extérieure de moins accaparer nos recettes à l'exportation.

Je vous remercie beaucoup de votre attention.

Le président: Merci. Vous avez maintenant la parole, monsieur de Bever, et vous serez ensuite exposé au feu des questions.

M. Leo de Bever (économiste en chef, Nomura Canada Inc.): Quand deux économistes chantent à l'unisson, c'est toujours un peu suspect, mais c'est bien ce qui nous arrive en l'occurrence.

Permettez-moi de vous renvoyer, pour étayer mon argument, au document que j'ai distribué. À la deuxième partie, il y a une page intitulée «Perspectives économiques à court terme pour le Canada et l'Ontario», qui contient certains graphiques qui méritent commentaire.

À la page 1, il y a deux graphiques illustrant la récession actuelle et la précédente, au Canada et aux États-Unis. Vous voyez qu'au cours de la récession actuelle, le Canada et les États-Unis présentent une courbe semblable, tant montante que descendante, qui est relativement lente, comme l'a déjà expliqué M. Neufeld, en contraste avec la dernière récession où la courbe canadienne était beaucoup plus cyclique et la reprise plus rapide.

L'une des principales différences, c'est qu'au début de la reprise nos coûts salariaux étaient beaucoup plus bas et relativement beaucoup plus compétitifs que cette fois-ci. Cela explique partiellement pourquoi notre reprise n'est pas aussi rapide que lors de la dernière récession.

Mais ce qu'il est essentiel de constater, c'est que dans les deux pays la reprise est beaucoup plus faible et rien, dans les chiffres, n'indique que la politique monétaire ou budgétaire ait particulièrement contribué à l'ampleur de la récession. En fait, à la page 2 qui présente les profils conjoncturels de PNB pour le Canada et les États-Unis, le Canada, là encore, présente un profil un peu plus conjoncturel que les États-Unis, mais plus ou moins parallèle à ce dernier.

Nous avons déjà discuté de l'évolution des prix et de leur amélioration.

J'aimerais attirer votre attention, à propos du deuxième graphique, sur le fait que l'augmentation des prix des produits manufacturés, pour la plupart les produits que nous tendons à exporter. . .ces prix n'augmenteront pas aussi rapidement qu'ils l'ont fait par le passé parce que la compétition s'est accrue dans le monde. Cela entraînera une diminution permanente du niveau de vie. C'est une chose sur laquelle on ne saurait fermer les yeux et qu'on ne saurait

[*Text*]

around. You have to recognize it at some point and factor it into your expectations.

• 1550

On page 3 I briefly highlight the difference between Ontario and Canada, and I think we already know that Ontario was hit much harder this time and is not likely to recover quite as steeply as it did in the last recession.

The key cyclical problem in this economy, as I see it right now, is on page 4. What that page shows on the top is the economy's profit margin, if you wish, and on the bottom the wage-to-GDP or net national income margin, which is the wage-to-production ratio in rough terms.

As you look at that graph it is pretty clear that over the last 10 years we have done ourselves some serious damage. We have run up wages relative to value of net national income, and profit margins are now at their lowest level since 1926, when we started keeping these kinds of records. I think this is extremely significant in terms of the timing of employment recovery. You can see that relationship on the next page.

What it shows there is the year over year change in profits in percentage points on the left axis and the rate of employment growth on the right axis. You can sort of eyeball the chart and see that with a lag of about a year, employment growth lags profit growth. That makes common sense. If an employer is not making any money, he is not going to hire any more workers, and that is the situation we are at right now.

At the kind of profit margin for national income we have now, hiring has traditionally been very slow. You do not get any significant pick-up in the rate of growth in employment unless you get profit margins that are about 30% or 40% higher than they currently are. I do not expect us to get there until 6, 9, or maybe 12 months from now.

The key to improving on that picture is the external account. As you know, and as you can see on page 8, our current account balance is of significant worry, not just to foreign investors but also to Canadian investors. People start looking at that line, and when you draw a trend line through it, it does not look very hopeful. It is probably more hopeful than the trend suggests here. There is a large cyclical component to this current account balance, but there are some structural weaknesses that we have to be aware of. I describe them on page 9.

You can see that much of the deterioration in our current account balance has been due to the deterioration in services, particularly travel services and the servicing on debt, which is that thin bottom line there. It is not merchandise trade that has been the big problem. It is the services and travel components that have been hurting us.

Also, contrary to some of the things we read in the newspaper, on the merchandise side it is not a relationship with the United States since the FTA that is the problem. In fact, we have done quite well relative to the United States. We are losing out relative to non-FTA trading partners, and that is very significant.

[*Translation*]

ignorer: à un certain moment il faut l'accepter et en tenir compte dans les prévisions.

Le graphique de la page 3 illustre bien la différence entre l'Ontario et le Canada. C'est un fait bien connu que l'Ontario, cette fois-ci, a été beaucoup plus durement touché et qu'un redressement de la situation ne sera pas aussi rapide qu'il l'a été lors de la dernière récession.

Le problème conjoncturel clé dans cette économie, je le vois nettement, est à la page 4. Vous y trouvez en haut la marge de bénéfices de l'économie et, en bas, la marge des salaires par rapport au PNB, soit la marge nationale nette de revenu, qui est approximativement le ratio salaire-production.

Ce graphique illustre clairement tout le dégât que nous nous sommes infligé au cours des dix dernières années. Les salaires ont augmenté par rapport à la valeur du revenu national net et les marges de bénéfices ont atteint leur niveau le plus faible depuis 1926, lorsque nous avons commencé à recueillir ce genre de données. C'est là un fait significatif pour la reprise de l'emploi et la page suivante vous présente cette relation.

Vous y voyez, d'année en année, les variations des bénéfices en points de pourcentage, sur l'axe de gauche, et le taux de croissance de l'emploi, sur l'axe de droite. Un coup d'oeil vous suffit pour embrasser le graphique et voir qu'avec un retard d'environ un an, la croissance de l'emploi est à la traîne derrière la croissance des bénéfices. C'est logique, car si l'employeur ne réalise pas de bénéfices, il ne va pas rembaucher et c'est là où nous en sommes à l'heure actuelle.

Avec la marge bénéficiaire du revenu national que nous avons à l'heure actuelle, l'embauche est très faible. Il faudra que la marge bénéficiaire augmente de 30 à 40 p. 100 pour que l'on enregistre une reprise significative de l'augmentation de l'emploi. Pour cela, il nous faudra bien compter six, neuf, peut-être même douze mois.

Pour que les choses s'arrangent, il faut examiner les comptes extérieurs. Comme vous pouvez le voir à la page 8, notre solde du compte courant n'a rien de réjouissant, non seulement pour les investisseurs étrangers, mais également pour les Canadiens. La tendance de cette courbe, en reliant les points principaux, n'est guère prometteuse, mais elle l'est probablement davantage que ne le donne à penser la tendance. Ce solde du compte comporte en effet un grand élément conjoncturel, mais également des faiblesses structurelles que nous devons reconnaître, et que je décris à la page 9.

Vous pouvez constater que la détérioration de notre solde du compte courant est due, dans une grande mesure, à la détérioration des services, en particulier des services de voyage et du service de la dette, à savoir la ligne en délié, en bas. Ce ne sont pas les produits qui ont constitué le gros du problème, ce sont les services et les éléments de voyage qui sont inquiétants.

Contrairement à ce qu'on a pu lire dans les journaux, ce n'est pas, en matière de produits, la relation avec les États-Unis depuis l'adoption de l'ALÉ qui constitue le problème—c'est plutôt le contraire qui s'est produit—mais nous sommes devenus perdants avec les partenaires commerciaux non signataires de l'ALÉ, et ce dans une mesure considérable.

[*Texte*]

Why is this both a bad news and a good news story? Well, in 1983 the expansion in trade, particularly with the United States, was in the order of 10%. In 1992 it was also in the order of 10%. In the second year of recovery, which would be 1983 and 1984 last time, trade expanded by 33%. The reason for that is very simple. We tend to be the marginal supplier in a lot of U.S. markets. So if they pick up by, say, 4%, our trade may pick up double that amount, and that is where we have to pin our hopes and reasonable expectations. It is not an idle hope.

There is good reason to expect that this year and next year, trade, particularly trade with the United States, will recover. What that implies in part is that when we look at our policy options, we be very careful in not running down the FTA. A lot of people attribute the structural problems that are obvious on the employment side to cyclical. . .they correlate the decline in jobs with cyclical factors.

I am making this statement not because I want to blow my own horn, but in 1981 I predicted that manufacturing employment in 1991 would not be any higher than it was in 1981, and I am making the prediction today that by the year 2000 it will probably not be any higher than it is today. That is something that, as an economist, you can figure out with very simple arithmetic, and any kind of bounce in manufacturing employment you get is largely cyclical. It is just the nature of the structure of demand and the nature of productivity growth. It is inappropriate to look at the FTA as the source of our problem. The problems run much deeper and are indeed cyclical.

• 1555

To come back to what that implies for policy options, I would agree that, at this point, fiscal stimulus probably is inappropriate. Wishing for lower interest rates and basing an alternative policy on that is putting the policy exactly backwards. We're going to get lower interest rates if we get everything else right, and everything else is more reasonable deficits, not as much of a current account balance, and lower inflation. You can't start the other way around because the moment you start dropping interest rates, the exchange rate starts to move on you, and then you have to put up interest rates to stabilize that part of the equation.

There are some things in labour policy that we could do. In particular, I would recommend we start imposing some of the cost of frivolously leaving jobs on individuals. If you're willing to run risks with your career, that's up to you, but you shouldn't expect the state to pay for it and that's essentially what we're doing. In that respect, I support some of the provisions of the UIC that are being proposed. I think I'd leave it at that and get to some of the other points in discussion.

The Chairman: All right. Thank you very much for both of those statements.

[*Traduction*]

Ce n'est pas là une nouvelle uniformément mauvaise. Pourquoi? Parce qu'en 1983 l'expansion du commerce, en particulier avec les États-Unis, était de l'ordre de 10 p. 100, et qu'elle l'a été également en 1992. Dans la deuxième année de la dernière reprise, à savoir en 1983 et 1984, les échanges avaient augmenté de 33 p. 100. La raison en est fort simple: nous avons tendance à être le fournisseur marginal d'un grand nombre de marchés américains. Si ceux-ci augmentent de 4 p. 100, par exemple, nos échanges représenteront peut-être le double de cela, et c'est en cela que, selon toute vraisemblance, nous devons placer notre espoir, espoir qui ne devrait pas être chimérique.

Nous avons de bonnes chances d'escompter une reprise des échanges cette année et l'an prochain, en particulier des échanges avec les États-Unis. Aussi aurions-nous grand tort, en examinant nos options, de dénigrer l'ALÉ. Nombreux sont ceux qui attribuent les problèmes structurels de l'emploi aux aléas de la conjoncture. . . Ils pensent que la baisse des emplois est due à des facteurs conjoncturels.

Je ne dis pas cela pour prêcher pour ma paroisse, mais en 1981 j'avais prédit qu'en 1991, l'emploi dans les usines ne serait pas plus élevé qu'en 1981, et aujourd'hui je prédis qu'il ne sera pas plus élevé non plus en l'an 2000. Pour un économiste, le calcul est simple, et toute poussée qui pourrait se produire dans cet emploi serait cyclique dans une grande mesure. C'est la nature de la structure de la demande et la nature de la croissance de la productivité. Faire de l'ALÉ le bouc émissaire, c'est manquer de réalisme car le mal va plus loin et est de nature conjoncturelle.

Quant aux choix politiques qui s'imposent au vu de ce bilan, je serais d'accord pour dire qu'une politique budgétaire incitative serait probablement inappropriée à l'heure actuelle. C'est mettre la charrue devant les boeufs que d'adopter une autre politique dans l'espoir qu'elle aboutisse à une baisse des taux d'intérêt. Nous obtiendrons des taux d'intérêt plus bas si nous réussissons à discipliner tous les autres indicateurs économiques, à savoir des déficits plus raisonnables, un solde moins déficitaire du compte courant et un recul de l'inflation. Il est impossible de procéder à rebours puisque, dès que l'on abaisse les taux d'intérêt, le dollar s'apprécie et il faut alors relever les taux d'intérêt pour rétablir l'équilibre.

Il y a certaines actions qui pourraient être menées au niveau de l'emploi. Je recommanderais plus particulièrement que l'on fasse payer une part des coûts à ceux qui quittent leur emploi pour des raisons frivoles. Ceux qui sont prêts à mettre leur carrière en jeu sont bien libres de le faire, mais ils ne doivent pas attendre de l'État qu'il en assume les frais et c'est pourtant essentiellement ce qui se passe aujourd'hui. À cet égard, j'appuie certaines des modifications proposées au régime d'assurance-chômage. Je vais m'en tenir à cela quitte à aborder certains des autres points qui m'intéressent pendant la discussion.

Le président: D'accord. Merci tous deux de vos exposés.

[*Text*]

Mr. Blenkarn: We've had some interesting things happening with the Canadian dollar and interest rates last fall. During the referendum period, all of a sudden we had a huge spurt in interest rates and a great devaluation of the currency in the exchange markets. That cured itself, and then all of a sudden, in November, for no apparent reason—and perhaps there were apparent reasons; perhaps you can comment on that—it happened again and the dollar fell, in some senses, to 77.5¢ at one point, or a little less than that, and interest rates went to nine and three quarters percent. Interest rates have fallen off considerably since then, and again, I understand this afternoon we've had a 20 bases points drop in the tender.

I was wondering what your explanation of that is. These rapid gyrations cause huge uncertainty in the market. We were into this with Governor Crow the other day, but he didn't seem to want to come too clean about it with us. We were wondering what your thoughts were on the value of the Canadian debt and whether the problem was that we were in fact bumping our heads against the conceivable top limit of the borrowing capacity of the country.

Mr. Neufeld: Don, I think there are one or two things I keep in mind when I think about these sorts of issues. One is, what's the right level for the Canadian dollar? That is the fundamental question. The answer isn't all that easy, but when we do our analysis of competitiveness, looking at our cost levels, our wage levels, our price levels, and whatever's been happening in terms of trade and so on, our feeling is that the "right level" for the Canadian dollar is around 80¢, or not more than 82¢ maybe, in that neighbourhood.

So when all is said and done, and the dollar today is at around 79¢, from a trade point of view it doesn't look to us to be out of line. In that sense, in spite of all the gyrations, where it's ended up is not a bad place, basically speaking. I think that gives one a great deal of comfort.

The other thing that I would mention, though, is when one talks about short-term gyrations, I think one is really talking about capital flows, not the trade side. We've got a $30 billion deficit. It'll be not much less this year, and it's been running near that for quite a while. Our debt ratios have been going up and we've seen downgradings in the credit standing of some of our major international borrowers.

• 1600

There have been from time to time some quite critical articles in the international press relating to our situation and the situation of some of our borrowers. I think certainly when we look at it from the trading desk, whenever you see that bounce at that moment, you can see two or three things that seem to have come along and affected things on the capital side.

I think we're not alone in this. If you look at the currencies of Europe over the last 12 months, they have been enormously unstable. When you think of what has happened to the Scandinavian currencies, the Spanish, the Portuguese,

[*Translation*]

M. Blenkarn: L'automne dernier, le dollar canadien et les taux d'intérêt ont connu une évolution intéressante. Pendant la période référendaire, les taux d'intérêt ont eu une poussée de fièvre et le cours du dollar a chuté sur les marchés de change. Ces deux brusques phénomènes se sont corrigés d'eux-mêmes, et puis, tout à coup, au mois de novembre, et sans aucune cause apparente—s'il y en a eu, vous pourrez nous le dire—le dollar s'est remis à chuter atteignant 77,5c., ou même un peu moins, et les taux d'intérêt ont grimpé à 9,75 p. 100. Depuis, les taux d'intérêt ont baissé énormément et j'apprends qu'il y a eu cet après-midi une baisse de 20 points de base à la soumission.

Je me demande comment vous expliquez cela. Ces saccades rapprochées créent une profonde incertitude sur le marché. Nous en avons discuté l'autre jour avec le gouverneur Crow, mais il a semblé réticent à nous dévoiler le fin mot de l'affaire. Nous serions curieux de savoir ce que vous pensez de la valeur des titres d'emprunt du Canada et s'il est possible que le pays ait à peu près épuisé sa capacité d'emprunt.

M. Neufeld: Don, il y a un ou deux facteurs que je garde présents à l'esprit quand je réfléchis sur des questions de ce genre. Je me demande d'abord quelle est la juste valeur du dollar canadien. C'est là la question fondamentale. La réponse n'est pas du tout évidente, mais quand nous faisons notre analyse de compétitivité, laquelle dépend du niveau de nos coûts, de nos salaires, de nos prix et du solde de nos échanges commerciaux, etc., nous en venons à la conclusion que la juste valeur du dollar canadien se situe à environ 80c., en tout cas pas plus de 82c.

Le dollar se situe aujourd'hui à 79c. environ, et tout compte fait, nous ne pensons pas qu'il soit surévalué ou sous-évalué sur les marchés de change. Bref, malgré toutes les saccades, il s'est stabilisé à un niveau assez raisonnable. C'est plutôt rassurant.

J'ajouterais par ailleurs que quand nous parlons de fluctuations marquées à court terme, nous pensons en réalité aux flux de capitaux plutôt qu'au taux de change. Nous avons un déficit de 30 milliards de dollars. Il se maintient à ce niveau depuis assez longtemps et il ne baissera pas énormément cette année. Nos ratios d'endettement sont en hausse et les agences de notation ont abaissé la cote de crédit de certains des principaux emprunteurs canadiens sur les marchés financiers internationaux.

La presse internationale se montre de temps en temps très critique de notre situation financière et de celle de certains emprunteurs canadiens. Il va sans dire que quand nous voyons sur nos écrans cet écart par rapport à la tendance, nous constatons une variation de deux ou trois autres indicateurs économiques qui ont une incidence sur la disponibilité et le coût du capital.

Cependant, notre cas n'est pas unique. Ces douze derniers mois, les devises européennes ont connu une très grande instabilité. Les fluctuations des devises scandinave, espagnole, portugaise et grecque et de la livre sterling

[*Texte*]

the Greek, and the pound sterling, we are in a period of very substantial exchange rate instability. I think it's driven by an enormous number of certainties that put fear into investors, into people who move the money around. Until we have a more stable international environment, I think we are going to have to expect that to continue for a while.

Mr. de Bever: There are a couple of things I would like to add. One is that the international investor looks at Canada from a very stereotypical point of view. It is almost trial by headline. When we have a referendum campaign and we get a lot of publicity, that tends to focus attention on us. Not all of that attention is very good, but—

Mr. Blenkarn: That's okay for late September or October, but how do you explain November, after the referendum was all over and finished? We had another great falling out of bed and the currency interest rates went up to 9.5%.

Mr. de Bever: There is heightened attention to Canada, so whenever something happens we find that in international markets Canada and Australia tend to often be lumped in the same category. When something happens to one, the other one gets hit at the same time.

That's what I mean. There is not a discrimination. We tend to think that everything that happens to our dollar is a reflection of what happens to us. Sometimes it's just something that happens internationally, which happens to people like us. That's one thing.

The second point I'd like to make is this fall or late fall when we have our federal campaign, we should be very careful that we don't get a similar episode. It's a very real possibility. Let's face it. We've got a lot of divisions in this country and there could be some speeches made that could make those headlines again, and you could again see some negative attention focused on Canada and some speculation about the possible implications of the outcome of the election and the possible outcome in Quebec in 1994. Those factors do move the market.

The other thing that we tend to ignore in terms of exchange rate is we are borrowing an enormous amount abroad, roughly $2.5 billion. The conversion of that money has an awful lot of impact on the day-to-day fluctuations in the exchange rate. The current strength of the Canadian dollar in the last week or so, in my estimation, is probably due to the fact that we are converting some of that $3 billion Ontario issue. So these transitory phenomena sometimes are superimposed on what we think of as the fundamental economics.

Mr. Blenkarn: How is that going to affect the CPI? As our dollar drops in exchange value, imported goods from the United States are going to cost us considerably more. We have had a very substantial drop in the past year.

Is that the cause for an increase in the CPI? Your figures are 2.8% for this year.

Mr. Neufeld: That's exactly right, Don.

[*Traduction*]

montrent bien que nous traversons une période de très grande instabilité sur le marché des changes. Cela est dû à de nombreuses incertitudes qui font peur aux investiseurs, à ceux qui manipulent l'argent. À mon avis, la situation ne s'améliorera pas tant que nous n'aurons pas un climat international plus stable.

M. de Bever: J'aimerais ajouter quelques commentaires. D'abord, les investisseurs internationaux se font une idée très stéréotypée du Canada. Nous sommes jugés sur la foi des grands titres de la presse. Toute la publicité entourant la campagne référendaire a concentré l'attention du monde sur nous. Ce n'est pas toujours à notre avantage, mais. . .

M. Blenkarn: Cela peut expliquer les fluctuations enregistrées en septembre ou en octobre, mais comment expliquez-vous celles de novembre quand le débat référendaire était bel et bien fini? Le dollar s'est effondré et les taux d'intérêt ont grimpé à 9,5 p. 100.

M. de Bever: Le Canada avait capté l'attention des observateurs internationaux et nous constatons sur les marchés internationaux que le Canada et l'Australie sont souvent mis dans le même bain. Quand il se passe quelque chose dans l'un des deux pays, l'autre en subit les contrecoups.

C'est là où je veux en venir. On ne fait pas la distinction. Nous avons tendance à croire que la valeur attribuée à notre dollar dépend de ce qui se passe chez nous. Parfois, c'est la situation internationale qui se répercute sur le Canada. Et de un.

J'ajouterais que nous devrions éviter que le phénomène ne se reproduise quand il y aura la campagne fédérale à l'automne ou à l'approche de l'hiver. La possibilité est très réelle. Admettons-le. L'opinion publique est très divisée dans ce pays et certains discours pourraient nous valoir de nouvelles manchettes qui susciteraient des réactions négatives et de vives spéculations sur les répercussions possibles de l'élection, notamment au Québec en 1994. Ces facteurs influencent le marché.

Quand nous parlons du taux de change, nous avons aussi tendance à oublier que nous empruntons des sommes énormes, près de 2,5 milliards de dollars. La conversion de ces emprunts a une incidence considérable sur les fluctuations au jour le jour du taux de change. La bonne tenue du dollar canadien enregistrée depuis une semaine ou deux est probablement attribuable, à mon avis, au fait que nous convertissons une partie de l'émission par l'Ontario de quelque 3 milliards de dollars de titres d'emprunt. Certains de ces phénomènes transitoires viennent parfois renforcer les fluctuations imputables à des facteurs purement économiques.

M. Blenkarn: Quel effet cela aura-t-il sur l'IPC? La dépréciation de notre dollar alourdira considérablement la facture des biens que nous importons des États-Unis. La baisse a été très considérable au cours de la dernière année.

Est-ce ce qui explique la progression de l'IPC? Vous prévoyez 2,8 p. 100 pour cette année.

M. Neufeld: C'est tout à fait cela, Don.

[*Text*]

We feel that because the dollar is lower, the higher costs of imports will feed into costs in Canada. That's going to be the main reason why we see the CPI edging up a little bit. It's also the case that it's a once and for all thing. Once it's digested, it's digested, and it no longer has an impact. So we don't really worry ourselves about that very much because we see the other forces still keeping prices down.

There's just one point I might, with your permission, add to your previous question on the exchange rate. When I talk to foreign investors—and let's face it, they still have enormous confidence in Canada. That they buy net $30 billion worth of debt tells you the degree of confidence that's still there.

• 1605

When I ask the question, why do you like the Canadian credit like that, more often than not I get one answer: we like Canadian monetary policy and we like the idea that you're controlling inflation. They know that if inflation is controlled, you're likely to have a good currency, not a bad currency.

In relation to what Leo has said about the debate coming up, I would worry more than anything else if there began to be a debate focusing on the possibilities of a major change in monetary policy. That would be very negative.

Mr. Blenkarn: The present foreign debt is $300 billion or thereabouts. Somewhere between $50 billion and $70 billion is owed by the Government of Canada, but much more than that is owed by the provinces and the provincial utilities.

What surprises me is that people are prepared to lend in Canadian dollars, even with a debt figure the way it is. How do you suggest we tackle this foreign debt problem? Is there any way around it? I don't suppose there is, is there?

Mr. de Bever: To get back to what you were saying about why they're willing to lend to us in Canadian dollars, that's coming to an end. Sixty percent of provincial borrowing this year is going to be offshore in foreign currency. So there is the beginning of the evaporation.

What is happening, particularly with Ontario credit, is its prevalence in a lot of foreign portfolios is getting to the point where, as they proportion the total, it is overweighted. If you look, for instance, at a lot of Japanese portfolios, the ratio of Canadian to U.S. securities is not 10 to 1, it's 4 to 1.

So then you get the issue, when you are exhausted in terms of your own currency, maybe you could still lend some in somebody else's currency. That's why Sweden is borrowing in Canadian dollars and we're trying to borrow in U.S. dollars. You can diversify in your portfolios a little that way, but you're quickly going to run out of room.

That is the worry. It is not just that foreigners have to hold our debt; they have to buy an extra $2.5 billion a month. That is going to be our problem, and as Ed has pointed out, you don't know when you're going to hit the

[*Translation*]

Étant donné la faiblesse du dollar, le renchérissement des importations alimentera la hausse de l'indice des prix au Canada. Ce sera la principale cause de la légère progression de l'IPC. Il faut toutefois ajouter que cette hausse n'a pas un effet durable. Nous ne nous en préoccupons pas outre mesure puisque d'autres facteurs continuent d'exercer des pressions à la baisse sur les prix.

Si vous me le permettez, j'aimerais faire un autre commentaire en réponse à votre question sur le taux de change. Je constate dans mes entretiens avec des investisseurs étrangers qu'ils continuent d'avoir énormément confiance dans le Canada. Le fait qu'ils achètent un montant net de titres d'emprunt de 30 milliards de dollars montre bien que leur confiance n'est pas ébranlée.

Quand je leur demande pourquoi ils sont si disposés à faire confiance au Canada, plus souvent qu'autrement ils me répondent que la politique monétaire canadienne leur plaît et qu'ils se réjouissent des efforts que nous faisons pour maîtriser l'inflation. Ils savent qu'une fois l'inflation maîtrisée, il est probable que la monnaie sera solide plutôt que le contraire.

J'enchaîne sur ce que Leo disait du débat sur la politique monétaire. Je trouverais plus inquiétant que toute autre chose un débat sur la possibilité d'un changement profond de la politique monétaire. Cela aurait des effets très négatifs.

M. Blenkarn: À l'heure actuelle, notre endettement extérieur s'élève à 300 milliards de dollars environ. La part du gouvernement du Canada se situe entre 50 et 70 milliards de dollars, mais les provinces et les entreprises provinciales de services publics sont encore bien plus lourdement endettées.

Ce qui m'étonne le plus c'est que les créanciers acceptent de prêter en dollars canadiens malgré cet endettement massif. Que devrions-nous faire pour régler le problème de l'endettement extérieur? Y a-t-il une solution?

M. de Bever: Vous demandez pourquoi ils acceptent de nous accorder des prêts libellés en dollars canadiens, mais cette belle époque achève. Cette année, les provinces combleront 60 p. 100 de leurs besoins financiers en contractant à l'étranger des emprunts libellés en devises. C'est le début de la fin.

Les créanciers étrangers commencent à trouver qu'ils détiennent une proportion beaucoup trop grande de titres d'emprunt canadiens et particulièrement de l'Ontario. Par exemple, de nombreux créanciers japonais détiennent dans leurs portefeuilles non pas 10 titres américains pour 1 titre canadien, mais bien 4 pour 1.

La question se pose alors de savoir si, une fois épuisée la capacité d'emprunt en monnaie nationale, il est encore possible d'emprunter en devises. C'est pourquoi la Suède emprunte en dollars canadiens et pourquoi nous tentons d'emprunter en dollars U.S. Il y a moyen de diversifier les portefeuilles de cette façon, mais cette marge de manoeuvre sera rapidement épuisée.

C'est ce qui est inquiétant. Les étrangers doivent non seulement détenir nos titres d'emprunt, mais ils doivent en acheter pour 2,5 milliards de dollars de plus à tous les mois. Comme l'a dit Ed, nous ne savons pas quand nous aurons

[*Texte*]

brick wall, but at some point you're going to and probably when you least expect it. We don't know whether it will be in two years, in three years, or maybe even five years, but why let it get to that point?

Mr. Neufeld: I think on your question, Don, as to what one can do about it... It is a very important question. I really think the answer is very straightforward, although implementing it is not.

We have to stop using more than our own savings in this country. We are greatly exceeding our own savings. We are talking about net borrowings from foreigners of $30 billion a year. That doesn't even cover the federal deficit, let alone the provincial deficits.

So as long as you have a demand for savings that greatly exceeds what you're saving in the country, something has to happen. What happens is that you borrow foreigners' savings. If we don't like it—and I think it is getting too high, because the debt is getting too high, or foreign debt is getting too high—then the only real way to deal with it is to reduce our demand for those savings. That means reducing the fiscal deficits, the provincial fiscal deficits, and the federal fiscal deficits.

Mr. Blenkarn: What programs are you people suggesting we cut?

Mr. de Bever: You have to do what Michael Wilson started to do in 1984. The big money is in transfers, and to get that you have to get the population on side. I think people still do not consider the federal debt to be their debt. We talk about the debt we incur and pass on to our children, but I don't think anybody really believes that. Until people see it as a reality, or as a limiting factor, you are going to have very limited success.

Mr. Blenkarn: The practical answer is that hardly a week goes by, or a day goes by, when somebody in the House of Commons doesn't ask the government to spend money to do something. As a party that has such high popularity, we've been doing some cutting. However, I was wondering if you had some suggestions as to what further cuts in programs we should make.

• 1610

We're borrowing $30 million more in a deficit. It's $33 million to $34 million to be exact, but let's round it off to $30 million. What would you suggest we do and what do you suggest the minister does in terms of coming to grips with balancing the books? It's very easy for you to say, you've got to balance the books; you can't borrow anymore. How do you suggest we do it?

Mr. Neufeld: I have a response to that which you may well label a cop-out.

Mr. Blenkarn: Yes, I know, I've heard it. He wanted you to get it on the record again. You say, you're the politician and you're the government, so you figure it out.

[*Traduction*]

épuisé notre capacité d'emprunt, mais il est probable que cela se produira quand nous nous y attendrons le moins. Nous ne savons pas si cela se produira dans deux ans, dans trois ans, ou encore dans cinq ans, mais pourquoi attendre que l'inévitable ne se produise?

M. Neufeld: Vous avez demandé, Don, ce que nous pouvions faire... C'est une question cruciale. À mon avis, la solution est assez simple, mais sa mise en oeuvre l'est moins.

Nous devons cesser de consommer plus que notre propre épargne intérieure. Nous consommons beaucoup plus que nos propres épargnes. Le montant net de nos emprunts à l'étranger s'élève à 30 milliards de dollars par année. Cela ne couvre même pas le déficit fédéral, et encore moins les déficits provinciaux.

Il faut bien trouver une solution quand nos besoins financiers dépassent de beaucoup le montant de l'épargne nationale. La solution c'est d'emprunter les épargnes des étrangers. Si cela ne nous convient pas—et je pense que nous empruntons trop parce que la dette atteint des proportions démesurées surtout la part de la dette envers l'étranger—alors, la seule vraie solution c'est de réduire notre demande d'épargne étrangère. Il faut pour cela réduire les déficits budgétaires des provinces et du gouvernement fédéral.

M. Blenkarn: Dites-nous quels programmes vous proposez que nous passions au couperet?

M. de Bever: Vous devez poursuivre ce que Michael Wilson a commencé en 1984. Ce sont les transferts qui coûtent le plus cher, mais il faudrait faire comprendre à la population la nécessité des réductions. J'ai l'impression que la population n'a toujours pas compris que la dette fédérale c'est aussi la leur. Nous parlons de la dette que nous accumulons et que nous transmettrons à nos enfants, mais je pense que personne ne le croit vraiment. Tant que la population n'aura pas compris que c'est un fait incontournable et que cette dette limite la capacité d'intervention de l'État, vos chances de succès sont minces.

M. Blenkarn: Mais à tous les jours, à toutes les semaines, il se trouve un député à la Chambre des communes pour demander au gouvernement de dépenser pour telle ou telle chose. Fort de sa belle cote de popularité, mon parti a comprimé les dépenses. Toutefois, je me demande dans quels programmes vous proposeriez des réductions additionnelles.

Nous empruntons plus de 30 millions de dollars pour financer le déficit. Pour être plus précis, nous empruntons 33 ou 34 millions de dollars, mais prenons le chiffre rond de 30 millions de dollars. Que suggérez-vous que nous fassions et que suggérez-vous au ministre de faire pour retrouver l'équilibre budgétaire? C'est bien facile de dire comme vous le faites qu'il faut un budget équilibré et qu'il ne faut plus emprunter. D'après vous, comment faudrait-il s'y prendre?

M. Neufeld: En entendant ma réponse, vous direz sans doute que je me défile.

M. Blenkarn: Oui, je sais, je la connais déjà. Je tenais à ce qu'elle soit consignée au compte rendu. Vous répondez que c'est aux politiques et aux gouvernements de trouver la solution.

[*Text*]

Mr. Neufeld: I'll say it in a little bit more elegant way than that. I would say that that's not an economic question; that's a political question. That's a value-judgment question.

It is absolutely essential in a democratic process to have those enormously important value judgments made by people who are elected. Leo and I could go through the accounts and we could say cut the transfers to the provinces, cut this social program and cut the unemployment insurance. What would that mean? That's arithmetic. We have to have the value judgments in terms of priorities that come from Parliament. There is no other way.

The other point I would make is that we shouldn't think we are somehow unique in the world and are the only ones in the world who have to make politically difficult judgments in balancing our books. The point is that there are a number of countries in the world that also have to make those judgments, and have made them.

I think we just have to get on with it and make those value judgments and have confidence that since it's going to avoid crisis and lead to a better economy, we should do it in spite of the short-term difficulties.

Mr. de Bever: I think part of the problem is that for most people in the country, deficits and deficit calculations are just so much mumbo-jumbo. They don't really relate to them.

Mr. Blenkarn: I get this kind of impression that everybody I talk to agrees with you that we've got to cut our spending, but the moment we suggest that we cut a spending item that in any way remotely affects them, then that's a disaster.

The Chairman: I can show you my mail concerning the recent economic statement.

Mr. Blenkarn: One of the things the banks do is to collect money from us. We pay interest. Should we cut the interest on a mandatory basis on the debt we pay? Call all the bonds in and reissue them all at 1% and say, you take them?

Mr. Neufeld: As I recall it, we've had one experience in our history when that was tried. If I recall, that was in the province of Alberta in the 1930s. I remember because I've read the history with some care. There were enormous negative consequences that flowed from that. Let's face it, that is reneging on your debt. It's as simple as that. That is, in a technical sense, a solution. However, in no sense is it a solution if we have any concern for the economic welfare of Canadians.

Mr. de Bever: The problem with declaring bankruptcy is that the bonds that we have issued are now held in a lot of pension plans, so you bankrupt a lot of pension plans. I think it's not a practical solution. Even a partially serious discussion of it is going to cause a lot of consternation.

The Chairman: You can tell us what the appropriate fiscal policy is, but you just can't tell us the appropriate political policy.

[*Translation*]

M. Neufeld: Je vais essayer de trouver une formulation un peu plus élégante. Je dirais que ce n'est pas une question d'ordre économique mais bien d'ordre politique. Cela exige un jugement de valeur.

En régime démocratique, il est absolument essentiel que d'aussi importants jugements de valeur soient posés par les élus du peuple. Leo et moi-même pourrions examiner les livres et nous pourrions dire qu'il faut sabrer dans les transferts aux provinces, réduire les dépenses au titre de tel ou tel programme social ou encore les prestations d'assurance-chômage. Cela rimerait à quoi? Ce ne serait qu'un calcul arithmétique. Il faut que le Parlement pose un jugement de valeur et établisse l'ordre des priorités. Il n'y a pas d'autre façon de faire.

J'ajouterais par ailleurs que nous ne devons pas penser que notre cas est unique et que nous sommes le seul pays au monde à être obligé de faire des choix épineux au plan politique pour retrouver l'équilibre budgétaire. Le fait est que d'autres pays ont dû faire les mêmes choix et les ont faits.

Nous devons poser ces jugements de valeur sans plus tarder et le faire malgré les difficultés à court terme qui pourraient en résulter, sachant que cela permettra d'éviter la crise et de renforcer l'économie.

M. de Bever: À mon avis, le problème tient en partie au fait que pour la majorité des Canadiens le débat sur le déficit et la façon de le calculer c'est du chinois. Cela ne leur dit rien.

M. Blenkarn: J'ai l'impression que tout le monde est d'accord avec vous pour dire qu'il faut réduire nos dépenses, mais dès que nous proposons une réduction des dépenses dans tel ou tel programme dont tous tirent le moindrement profit, alors c'est un désastre.

Le président: Je peux vous montrer le courrier que j'ai reçu depuis le dernier exposé économique.

M. Blenkarn: Vous savez, nous versons de l'argent aux banques. Nous payons des intérêts. Devrions-nous baisser autoritairement le taux d'intérêt que nous payons sur les emprunts que nous remboursons? Nous pourrions racheter toutes les obligations et les ré-émettre à un taux de 1 p. 100 et imposer aux banques de s'en porter acquéreur?

M. Neufeld: Si ma mémoire est fidèle, l'expérience a déjà été tentée au Canada. Il me semble que c'est ce qu'a fait l'Alberta dans les années trente. Je m'en souviens puisque j'ai lu attentivement les manuels d'histoire économique. Cela a eu de sérieuses conséquences négatives. Parlons franchement, c'est refuser d'honorer une dette. C'est aussi simple que cela. Dans un sens technique, ce serait une solution. Cependant, ce n'en est pas une si nous nous préoccupons du bien-être économique des Canadiens.

M. de Bever: Si le gouvernement devait déclarer faillite de cette façon, il acculerait à la faillite de nombreux régimes de pensions qui détiennent ces obligations. Cela ne m'apparaît pas être une solution pratique. Ce serait la consternation généralisée si vous envisagiez un tant soit peu sérieusement une telle solution.

Le président: Vous pouvez nous dire quelle serait la bonne politique budgétaire, mais vous ne pouvez tout simplement pas nous dire quelle est la bonne solution politique.

[*Texte*]

Mr. Neufeld: Mr. Chairman, it isn't that Leo and I couldn't get together and tell you, but I don't see in a democracy why he and I should impose our value judgments on 27 million Canadians.

Mr. de Bever: All we can tell you is that over a business cycle you should roughly run a balanced book, ideally. That's all we can tell you.

• 1615

The Chairman: We already know that.

Mr. de Bever: We can even tell you how to do it in specific instances. I think part of our problem is that we have instituted programs with poorly thought-out costs. We didn't realize what we were getting into when we implemented them and now people take them for granted.

I think perhaps people like us can appreciate your political problems and educate people to what they really are getting and what it's really costing. It's not a political smoke and mirrors game when we talk about cutting deficits.

There is a real issue there, but I don't think the average Canadian perceives it that way. As your mail points out, the constituency for an individual program is much stronger than the abstract willingness. In principle, we are all against deficits, but not in any particular sense.

The Chairman: Take the letters from every sports organization in Canada, for example.

Mr. Neufeld: I think that if there was some feeling that Canadians would be better off over the next five years if we just went on as we are going, then I would say we should go on and not do anything. Let's do exactly what we're doing.

The issue is the end consequences of where we're going. I think this is why it is now appropriate for the debate to turn to the possibility of crisis because there we know something from history. There have been many countries in the last 30 years that have gone through crises. We know, as I mentioned in my introductory comments, that the pain to ordinary people of having to go through a crisis is much greater than avoiding it now.

I would like to be absolutely clear on this point. My view on policy is not driven by some strange orthodoxy. I feel that we have to do something in order to ensure that Canadians will be better off. If I can be convinced that going on without doing anything will make Canadians better off, I'd be for it.

Mrs. Marleau (Sudbury): There is one thing that I want to add to all of this before you get off this deficit talk. It's that we're not working together.

You have a federal level that says it's going to cut transfers. Then it turns around and says to the provinces, it's your problem and not mine. Meanwhile, the province turns around and says, look at the big bad feds; we must have a bigger deficit. Meanwhile, they pass some of that on to the local taxpayer and the local tax base has to go out and borrow more because it's been cut back.

[*Traduction*]

M. Neufeld: Monsieur le président, Leo et moi-même pourrions y réfléchir ensemble et vous donner la réponse, mais je ne vois pas pourquoi, en régime démocratique, lui et moi devrions imposer nos idées à 27 millions de Canadiens.

M. de Bever: Nous pouvons au mieux vous dire que sur la durée d'un cycle commercial, vous devriez, idéalement, avoir des comptes équilibrés. C'est tout ce que nous pouvons vous dire.

Le président: Nous le savons déjà.

M. de Bever: Nous pouvons même vous dire comment le faire dans certains cas précis. Je crois que notre problème est en partie dû au fait que nous avons offert des programmes sans vraiment réfléchir aux coûts. Nous ne nous sommes pas rendu compte dans quoi nous nous aventurions quand nous les avons lancés et maintenant nos clients les tiennent pour acquis.

Je crois que nous sommes en mesure de comprendre vos problèmes politiques et que nous pouvons éduquer le public et lui faire apprécier les coûts réels. La réduction des déficits n'est pas un miroir aux alouettes politique.

Le problème est réel, mais j'ai l'impression que le Canadien moyen ne s'en rend pas compte. Comme votre courrier l'indique, les demandes individuelles et concrètes l'emportent largement sur la volonté collective et abstraite. Nous sommes tous collectivement contre les déficits, mais à condition que cela ne nous concerne pas individuellement.

Le président: Voyez les lettres de toutes les fédérations sportives, par exemple.

M. Neufeld: S'il peut être démontré qu'en ne faisant rien, la situation des Canadiens s'améliorera d'ici cinq ans, dans ce cas ne faisons rien. Continuons à faire exactement ce que nous faisons actuellement.

Le problème ce sont les conséquences à terme. Je crois que c'est la raison pour laquelle il est temps de faire porter le débat sur la possibilité d'une crise car l'histoire est pleine d'enseignements. Au cours des 30 dernières années, de nombreux pays ont traversé des crises. Nous savons, comme je l'ai dit dans mes commentaires préliminaires, que ces crises sont beaucoup plus douloureuses à traverser pour les citoyens ordinaires que les mesures prises pour les éviter.

J'aimerais lever toute ambiguïté à ce sujet. Je ne suis pas un adepte fanatique d'une quelconque orthodoxie. J'estime qu'il nous faut faire quelque chose pour assurer le bien-être futur des Canadiens. Si on peut me convaincre que ne rien faire assurera ce bien-être futur, je m'inclinerai.

Mme Marleau (Sudbury): J'aimerais ajouter une chose avant que vous n'abandonniez ce sujet. Nous ne travaillons pas ensemble.

Le fédéral décide qu'il faut réduire les transferts. S'adressant aux provinces, il leur dit désormais ce sera votre problème, ce ne sera plus le mien. Les provinces répondent au grand méchant fédéral: il faut augmenter le déficit. Entre-temps, elles se défaussent sur les contribuables locaux, et les municipalités doivent s'endetter parce que leurs rentrées ne suffisent plus.

[*Text*]

Everybody is playing little games. I think it's more than time that we stop playing little games with each other and say, we've got to tackle this together.

In the last budget there was supposedly a tax cut. Didn't anybody talk to the provinces to find out that they would jump in as soon as there was a little wee bit of a hole? What good is it to do these things if you keep playing at cross-purposes with one against the other? That's the real problem that we have in this country. It's this playing one against the other.

Even if the feds managed to cut back on the deficit—which they haven't managed to do—the provinces have increased theirs and the municipalities, by and large, have probably done the same. We're not getting further ahead. We're moving further back all the time with all governments.

I think the people of Canada are very well aware of the debt and deficit and are very worried about it, but they really feel powerless to address it in their terms.

Mr. Neufeld: I think the problem of lack of harmonization between provincial and federal policies is very important. I totally agree with you. In fact, if you think back to the 1980s, what was one of the major problems in terms of policy in this country? It was the fact that the province that was booming out of control, Ontario, did not have a meaningful anti-cyclical fiscal policy. This affected the whole of the country. One would have thought that we would learn from experience.

All I can say is that if one wants to move toward better policy in the future, then closer harmonization of budgets and fiscal policies is essential. You made a comment about stepping in and taking away a tax base that's been released. I feel for that because I spent seven years in the Department of Finance. I know exactly what you're talking about. We must try to do it better.

• 1620

Mrs. Marleau: That's right. Why bother with all these things if we're just passing it on, one to the other?

Mr. de Bever: There's one aspect to it that is positive. Health and education, which are the primary cutbacks at the federal level, are now pushed down to the provincial level. I think it is helpful to push these down to a more visible and directly affected audience, because that's how you are going to get the identification between the users of the services and the people who pay for it. Everybody has been spending 50-cent dollars, whether it's on education and health care or, in UIC's case, where the provinces have been foisting costs on the feds. The assumption is that somehow there is somebody else who is paying for it. When you look at the whole, that's obviously not the case.

Mrs. Marleau: But either way, if you don't pay UIC, the provinces and the municipalities are going to pick it up with welfare. It's passing it on, from one to the other. It may be a little less costly, but it's coming out of taxpayer pockets if you're putting it on the rolls of the welfare office versus UI. At least with UI the people have contributed and hopefully will continue to contribute to pay for it. You're just hitting the taxpayer in another way.

[*Translation*]

Tout le monde joue à ce petit jeu. Je crois qu'il est grand temps d'y mettre un terme et de s'attaquer ensemble aux problèmes.

Le dernier budget était censé contenir une réduction des impôts. Est-ce que quelqu'un s'est inquiété de savoir si les provinces n'en profiteraient pas aussitôt pour récupérer ce morceau de gâteau? À quoi cela sert-il si ce que les uns donnent d'une main les autres le reprennent de l'autre? C'est ce petit jeu qui est la plaie de notre pays.

Même si le fédéral arrivait à réduire le déficit—ce qu'il n'est pas arrivé à faire—les provinces ont déjà augmenté les leurs et les municipalités, d'une manière générale, ont probablement fait de même. Nous n'en sortons pas. Nous n'arrêtons pas de régresser avec tous les gouvernements.

Je crois que la population canadienne est très consciente de notre endettement et de notre déficit et s'en inquiète, mais elle se sent vraiment impuissante à trouver des solutions.

M. Neufeld: Je crois que le problème du manque d'harmonisation entre les politiques fédérales et provinciales est très important. Je suis entièrement d'accord avec vous. En fait, si on remonte aux années quatre-vingts, quel était un des problèmes politiques majeurs de notre pays? Le fait que la province en pleine croissance incontrôlée, l'Ontario, n'avait pas de véritable politique budgétaire anticonjoncturelle. Tout le pays en a été affecté. Cette expérience aurait dû nous apprendre quelque chose.

Je peux simplement dire que si nous voulons améliorer notre politique, il est essentiel d'harmoniser les budgets et les politiques financières. Vous avez parlé d'érosion des assiettes fiscales. J'ai passé sept ans au ministère des Finances et je sais exactement de quoi vous voulez parler. Il nous faut essayer de mieux faire.

Mme Marleau: Exactement. Pourquoi se casser la tête si on ne fait que se renvoyer la balle.

M. de Bever: Il y a quand même un aspect positif. La santé et l'éducation, cibles prioritaires des réductions fédérales, relèvent de plus en plus du provincial. J'estime que c'est une bonne chose car les rapports entre les prestataires et les cotisants de ces services deviennent plus clairs et plus visibles. Que ce soit pour l'éducation, la santé ou pour le chômage, tout le monde paie sa part de 50c. alors que les provinces essaient de tout faire payer par le fédéral en vertu du principe qu'on peut toujours trouver quelqu'un d'autre pour payer. De toute évidence, ce n'est pas le cas.

Mme Marleau: D'accord, mais si le fédéral cesse de financer l'assurance-chômage, ce sont les provinces et les municipalités qui devront payer sous forme de prestations de bien-être. Ils ne font que se renvoyer la balle. Il est possible que cela coûte un peu moins cher, mais l'argent du bien-être social sort directement de la poche des contribuables. Au moins, dans le cas de l'assurance-chômage, il s'agit de cotisations et il faut espérer que les gens continueront à cotiser pour la financer. Le contribuable est mis à contribution d'une autre manière.

[*Texte*]

Mr. de Bever: That's true. But it's generally perceived to be true that if you have a closer affinity with where the spending goes on and you can relate to it, you're more vigilant about controlling it. I think to most people the cheque is just written somewhere and doesn't affect them in a real sense.

Mrs. Marleau: I want to go back to some of the other comments you made, sir. You seem to be blaming a lot of our problems on high wage costs, that somehow these bad workers out there have been demanding too much; that that has really been at the basis of all of our problems. I want to disagree with you. I'm not saying that it hasn't happened in some areas, but I wouldn't put that as the sole cause of all of our problems. There is the restructuring in the new economy and all of the other things, doing more with less, modernizing. You know, we're into a computer age. At one time I worked as an accountant, and we had hordes of people balancing books. That is not needed any more; computers can do that very easily.

Mr. de Bever: I was on the losing side of that debate in 1981 when people argued that they were going to have 50% unemployment among secretaries because of computers. It didn't happen. The economy is flexible enough to absorb it.

But the point about wages is not that it's the big bad worker. In many cases it's the accommodating employer granting a wage increase simply to get the problem out of the way. That is just as serious.

What happened in Ontario in the late 1980s is exactly that. People were hiking prices and hiking wages as if there was no tomorrow. There was no concept that this might end. And when it did end, there wasn't the institutional flexibility to deal with it. That is really my point.

In other words, it's not that I...I think everybody is an opportunist.

Mrs. Marleau: If this government had instituted wage roll-backs, do you think that would have solved the problem? In essence that's what you're saying. I disagree.

Mr. de Bever: I would argue, and I think I can back it up historically, that if that last 10% of wage increases had been avoided, because people realized that the end of the business cycle was there, you would have been able to preserve a lot of those jobs. What's happening now is you have a profit squeeze.

Mr. Blenkarn: Oh, sure. I agree 100%. We had a situation in Ontario where people were in fact sending out people to hire people. The construction industry was in fact paying signing bonuses.

Mr. de Bever: What you have to have to make this kind of thing less painful is a different approach to wage payments. You have to negotiate contracts that will give you some flexibility in case the economy turns down, because ultimately, from a standpoint of solvency, there's no way out. If you don't have the freedom to renegotiate wages and if you're not making any money, the only way out is to lay off people.

I am not saying it's the big bad worker. Everybody, whether it's an entrepreneur or a worker, is going to be out for number one.

[*Traduction*]

M. de Bever: C'est vrai. Mais, d'une manière générale, les contribuables sont plus vigilants et plus rigoureux si leur argent est utilisé dans un environnement plus proche et plus familier. Je crois que pour la majorité des gens, le chèque vient de quelque part et ne les touche pas directement.

Mme Marleau: J'aimerais revenir à certains de vos autres commentaires, monsieur. Vous semblez imputer une grande partie de nos problèmes aux salaires trop élevés, aux demandes exagérées des travailleurs qui sont à la base, en vérité, de tous nos problèmes. Je ne suis pas d'accord avec vous. Je ne dis pas que cela ne soit pas le cas dans certains secteurs, mais je n'en ferais pas la cause unique de tous nos problèmes. Notre économie est en phase de restructuration, elle se modernise pour produire plus avec moins. Nous sommes entrés dans l'âge de l'informatique. J'ai été comptable et nous avions des hordes d'employés pour faire la comptabilité. On n'en a plus besoin; les ordinateurs peuvent le faire très facilement.

M. de Bever: J'étais du mauvais côté de ce débat en 1981 lorsque d'aucuns ont prétendu que les ordinateurs mettraient 50 p. 100 des secrétaires au chômage. Il n'en a rien été. L'économie est suffisamment souple pour l'absorber.

Pour ce qui est des salaires, je ne dis pas que c'est la faute des travailleurs. Dans de nombreux cas, c'est la faute des employeurs qui accordent des augmentations de salaire simplement pour se débarrasser du problème. C'est tout aussi grave.

C'est exactement ce qui est arrivé à la fin des années quatre-vingt en Ontario. Les prix et les salaires étaient augmentés comme si demain n'existait pas. Les gens pensaient que cela ne s'arrêterait jamais. Et quand cela s'est arrêté, la marge de manoeuvre pour y faire face n'existait plus. C'est en fait ce que je veux dire.

En d'autres termes, je ne crois pas...je crois que tout le monde est coupable d'opportunisme.

Mme Marleau: Si ce gouvernement avait imposé une réduction des salaires, pensez-vous que cela aurait résolu le problème? En essence, c'est ce que vous dites. Je ne suis pas d'accord.

M. de Bever: Je prétends, et je crois pouvoir le démontrer historiquement, que si les derniers 10 p. 100 d'augmentation de salaires avaient été évités, si les gens avaient compris que c'était la fin du cycle, on aurait pu préserver nombre de ces emplois. Actuellement, nous vivons une contraction des bénéfices.

M. Blenkarn: C'est sûr. Je suis d'accord à 100 p. 100. En Ontario, c'était l'embellie des chasseurs de têtes. Dans le bâtiment on versait des primes de signature de contrat.

M. de Bever: Pour que les choses soient moins douloureuses, il faut changer de méthode pour les salaires. Il faut négocier des conventions permettant de tenir compte des ralentissements dans l'économie car la seule issue, c'est le plongeon. Si on ne peut pas renégocier les salaires quand l'argent ne rentre pas, il n'y a qu'une seule issue: les licenciements.

Je ne dis pas que c'est la faute des méchants travailleurs. Pour les employeurs ou les employés, j'imagine que c'est la seule chose qui compte.

[*Text*]

But we as politicians or people in the political sphere have to set things up in such a way that there's maximum flexibility.

Mrs. Marleau: What you're saying is we have to cooperate. It is no longer one person making a decision for all others, or labour groups making one decision at the expense of the employer; it is people together making that decision.

Mr. de Bever: That is what I'm saying.

Mrs. Marleau: Okay.

• 1625

Mr. Neufeld: I might just make the point that I see a lot of companies now who are going in the direction of more flexible wages, a higher proportion of discretionary remuneration. I've seen it in our own institution. I think that's very helpful and very healthy for the country in the future. The more flexibility you have, the less you have to depend on lay-offs when times are tough. That is basically a very good move.

The other point I would make is that I certainly don't blame the situation on workers. They are part of a general environment. This is where I get back to the situation where if you lose control over monetary policy and you lose control over fiscal policy and you rev up an economy the way we saw it in Ontario, nothing in the world is going to hold back big wage increases.

I think you have to start at the beginning of that process. This is why I think it's so important that as we now move into recovery, we don't start repeating the same old mistakes. Yet I hear voices in the public debate that would ask us to go down a road that would lead to exactly what we've gone through. That is what we must avoid.

Mrs. Marleau: I can tell you that I don't come from a part of Ontario that was overly stimulated. I really haven't seen as much of it.

The Chairman: Are you telling us that—

Mrs. Marleau: I'm trying to tell you that in the early to mid-1980s, when everybody else in southern Ontario was doing great, we weren't.

The Chairman: Are you trying to tell us that the wages in Sudbury didn't go up over that period of time?

Mrs. Marleau: I'm not trying to say that. What I'm trying to tell you is that at that time, Sudbury was restructuring in a major way. We were not going through the same types of things you were seeing in southern Ontario. I have to tell you that this is actually what happened in our area.

The Chairman: I don't disbelieve that—

Mrs. Marleau: The other comment you made was about unemployment insurance and how we have to get all of these people who voluntarily quit their great jobs to go on this wonderful stipend of unemployment insurance. I don't see very many of those people. I have to be very honest with you, I don't see any of those people.

There may be some who are quitting marginal jobs because they think they'll do better on unemployment insurance. I can tell you that those people are penalized, and penalized severely. They'll get 12 weeks without

[*Translation*]

Les politiciens ou les responsables du monde politique doivent faire en sorte qu'il y ait un maximum de flexibilité.

Mme Marleau: Nous sommes condamnés à coopérer. Il ne peut plus y avoir une personne qui prenne des décisions pour toutes les autres, ou un syndicat qui prenne une décision aux dépens d'un employeur; nous devons tous prendre ces décisions ensemble.

M. de Bever: C'est exactement ce que je dis.

Mme Marleau: D'accord.

M. Neufeld: Je pourrais ajouter que je constate que beaucoup de compagnies optent pour des méthodes de salaire plus souples avec une portion de rémunération discrétionnaire plus importante. Je l'ai constaté dans notre propre entreprise. Je crois que notre pays ne s'en portera que mieux. Plus il y a de souplesse, moins il est inévitable de licencier en périodes difficiles. C'est une excellente initiative.

J'aimerais ajouter que je n'en impute certainement pas la faute aux travailleurs. Ils font partie de l'environnement général. Donc, encore une fois, quand on perd le contrôle de la politique monétaire, de la politique budgétaire et qu'il y a surchauffe de l'économie comme on l'a vu en Ontario, rien au monde ne peut empêcher ces grosses augmentations de salaire.

Il faut tout reprendre au départ. C'est la raison pour laquelle j'estime si important maintenant que nous sommes sur la voie du redressement, de ne pas répéter les mêmes erreurs. Pourtant, j'entends certains préconiser un retour à cette voie qui nous ramènerait exactement à notre point de départ. Il faut absolument l'éviter.

Mme Marleau: Permettez-moi de vous dire que mon coin de l'Ontario n'a pas bénéficié de cette manne économique. Je n'en ai pas vraiment vu la couleur.

Le président: Voulez-vous dire...

Mme Marleau: Je dis simplement que pendant la première moitié des années quatre-vingt quand tout allait pour le mieux dans le sud de l'Ontario, ce n'était pas le cas dans le nord.

Le président: Voulez-vous dire que les salaires à Sudbury n'ont pas augmenté pendant cette période?

Mme Marleau: Ce n'est pas ce que je veux dire. Je veux simplement dire qu'à cette époque, Sudbury était en pleine restructuration. Nous n'avons pas vécu les mêmes phases que dans le sud. Permettez-moi de vous dire que dans notre région la situation n'était pas la même.

Le président: Je ne dispute pas...

Mme Marleau: Vous avez aussi dit qu'il fallait absolument faire quelque chose au sujet de ces gens qui quittent volontairement leurs beaux emplois pour toucher la rente merveilleuse que leur verse l'assurance-chômage. Je ne vois pas beaucoup de ces gens. Pour être honnête, je n'en ai jamais vu.

Il est possible qu'il y en ait qui quittent des emplois marginaux parce qu'ils pensent mieux s'en sortir avec l'assurance-chômage. Permettez-moi de vous dire que ces gens sont pénalisés et sévèrement. Ils ne touchent pas de

[*Texte*]

unemployment insurance. They'll get 50% of their benefits after those 12 weeks. That's right now, today. If you're fired or if you quit a job, that's the type of penalty you face. This is right now.

I don't see many people leaving bad jobs because they know they're not going to get another one. So I miss that whole point on the unemployment insurance deal. That may have happened during the good days, when there were a lot of jobs out there and you could quit one and take a holiday for six months to a year and then know you'd get another one because there were a lot of jobs out there. But there aren't any jobs out there, or very few.

I want to tell you that I haven't run into too many people who say to me that they're going to take this year off because they can live well on UI and get a new job afterwards. Where are you seeing these people?

As a matter of fact, what I'm seeing are people out there who are absolutely petrified of losing their jobs.

Mr. Neufeld: Perhaps I could make a comment on that. There is no question that the turnover now is far lower than it was in the boom days. That's natural human nature. I think it's also the case that if one wants anecdotal evidence, I don't find it difficult to find people who tell me, whether it's a member of their family or a friend of a friend or a son of somebody, that this, this and this has happened in terms of unemployment insurance. But I don't think that's right. I mean, that's the type of thing I could do here. I don't know how much that amounts to in total. I wouldn't want to make a judgment.

I would, however, make a point that most of our expensive programs would justify the most careful scrutiny for efficiency because they are so expensive. Take medical services. I'm no expert, and I only use it as an example. But I'm told that one of the high costs of medical services is the delivery of services that have no proven medical value.

When you talk about efficiency in a program, you have to use the word in a broad sense. I also recently had a discussion—this is all anecdotal, so it's not worth a heck of a lot—with a gentleman who's a director of a hospital. They were facing all the cuts and cutbacks and so on. What surprised him was that, in his judgment, the care had improved in quality.

• 1630

Mrs. Marleau: I just want to jump in here because that's not what I'm hearing from people who are in hospitals. They tell me that nursing care is really in trouble and nurses are busy filling out forms and there are not a lot of people actually looking after people. That's what I'm being told. However, I'm not sick often and I can't, from personal experience, say what's happening now.

Mr. Neufeld: I would just make the general point, and I'm not an expert on those programs. By international standards, it doesn't seem as if we're not spending enough money. In education, for example, it seems that we're among the highest spenders per capita in the world.

[*Traduction*]

prestations pendant 12 semaines. Après ces 12 semaines, ils ne touchent que 50 p. 100 de ce qu'ils gagnaient. C'est ce qui se passe aujourd'hui. C'est le genre de pénalité en cas de licenciement ou de départ. En ce moment.

Il n'y en a pas beaucoup qui quittent ces mauvais emplois parce qu'ils savent qu'ils n'en trouveront pas un autre. J'ai donc beaucoup de mal à comprendre votre argument. Il est possible que cela soit arrivé pendant les périodes de vaches grasses, parce qu'il y avait beaucoup de travail, qu'on pouvait démissionner, prendre des vacances pendant six mois ou un an en sachant qu'on pourrait toujours en retrouver un autre. Il n'y a plus de travail aujourd'hui, ou très peu.

Permettez-moi de vous dire que je n'ai pas rencontré beaucoup de gens qui envisageaient de se mettre au chômage pendant un an parce que les prestations leur suffisaient pour vivre et qu'ils pourraient retrouver un nouvel emploi après. Où rencontrez-vous ces gens?

Personnellement, ceux que je rencontre ce sont des gens qui sont absolument terrifiés à la perspective de perdre leur emploi.

M. Neufeld: Permettez-moi de faire un commentaire. Il ne fait aucun doute que le taux de roulement est très inférieur aujourd'hui à ce qu'il était pendant les jours fastes. C'est naturel, c'est la nature humaine. Par contre, si vous voulez des preuves anecdotiques, il ne m'est pas difficile de vous citer des gens qui me racontent qu'un membre de leur famille, qu'un ami d'un ami ou le fils de quelqu'un qu'ils connaissent se débrouille très bien avec l'assurance-chômage. Mais ce ne serait pas bien. Je pourrais le faire. Je ne sais pas combien cela représente au total et je ne veux pas porter de jugement.

Il reste, cependant, que je trouve tout à fait normal que nos programmes qui nous coûtent le plus cher fassent l'objet du contrôle le plus attentif sur le plan de leur efficacité justement à cause de leur coût. Prenez les services médicaux. Je ne suis pas spécialiste en la matière, mais c'est un simple exemple. Je me suis laissé dire qu'un des coûts les plus élevés de nos services médicaux est la prestation de services qui n'ont aucune valeur médicale prouvée.

Quand on parle de l'efficacité d'un programme, il faut utiliser le terme au sens le plus large. Dernièrement—ce sont des anecdotes et elles valent ce qu'elles valent—j'ai eu une discussion avec un directeur d'hôpital. Il n'arrêtait pas de citer les réductions auxquelles devait faire face son hôpital. Ce qui m'a le plus surpris c'est que, selon lui, la qualité des soins y avait gagné.

Mme Marleau: Je me permets de vous interrompre car ce n'est pas du tout ce que me disent les responsables des hôpitaux. Ils me disent que la qualité des soins se détériore et que les infirmières passent leur temps à remplir des formulaires et qu'il n'y a plus grand monde pour s'occuper des malades. C'est ce qu'ils me disent. Cependant, je ne suis pas souvent malade et je ne peux pas vous confirmer personnellement cette situation.

M. Neufeld: Je ferai simplement une remarque générale et je ne suis pas spécialiste. Comparativement aux autres pays, il ne semble pas que nous ne dépensons pas assez d'argent. En matière d'éducation, par exemple, il semble que nous sommes parmi ceux qui dépensent le plus par tête d'habitant au monde.

[*Text*]

Mrs. Marleau: What you're saying is we're not spending well.

Mr. Neufeld: One-third of our kids drop out of high school and we don't measure up in terms of academic standards. I can't believe, when I look at our programs, that the problem is money. I don't think so. I think the problem is efficiency in the programs in the way I'm using the word. That's where the focus of attention should be. We shouldn't simply say, I'm going to cut this, or are we going to cut the budgets or not. Let's look at the programs and let's understand that as a nation we are spending a lot of money even by international standards and we are not, in every case, getting value for our money. So it must be the programs.

Mrs. Marleau: We're not perhaps doing the programs the right way, but that doesn't mean we have to go around and shoot everybody we think might be moving or sidestepping either. We have to work at making it better. There's no doubt. The education system is a good example of that. I've got children who I'm fighting with now to do better. You're right that somehow we've missed the boat. Hopefully, we won't continue to.

However, I don't like this idea that we pick a group of people and blame them for our problems, because it isn't just them. It's our problem together and we'll solve it together. We won't solve it by pitting one group against the other. We'll only solve this problem when we sit down together—all levels and all people—and work at solving it. It isn't a piecemeal approach or a cutting back here or a cutting back there that will do it either.

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): I want to pick up on attacking a particular group, Mr. Chairman. Is it time for me to enter the debate?

The Chairman: Fine.

Mrs. Marleau: Go ahead, sir. Well, I don't know. Should we let him?

Mr. Thompson: Thank you. I enjoy listening to this lady across the aisle, gentlemen. You'd wonder sometimes what party she was actually running for.

Mrs. Marleau: The best one.

Mr. Thompson: Mr. Neufeld, we talked about the health-care experts and we talked about our educators and in fact we talked about politicians having to make tough judgments and doing some of the things necessary to get out from beneath this mountain of debt in which we find ourselves. I guess I'm going to turn the tables a little bit and suggest that maybe it's time the banks did the same.

I'm getting complaints. I think all of us do in this business of politics. It's almost daily that the banks don't seem to be too sensitive to the needs of the small businessman.

Last night we had the privilege of listening to one of your competitors, although I don't like to say it in that very narrow sense. Lloyd Atkinson was here from the Bank of Montreal. I put the same question to Lloyd. I'm responding

[*Translation*]

Mme Marleau: Donc, nous dépensons mal.

M. Neufeld: Un tiers de nos enfants abandonnent leurs études et sur le plan universitaire nous ne sommes pas très bien placés. Quand je considère nos programmes, je ne peux croire qu'il s'agisse d'un simple problème d'argent. Je ne peux y croire. Je crois que c'est un problème d'efficacité des programmes dans le sens que je donne à ce terme. C'est là qu'il faudrait porter notre attention. Nous ne devrions pas simplement proposer de couper ou nous demander s'il faut ou non réduire les budgets. Analysons les programmes et reconnaissons qu'en tant que nation, nous dépensons beaucoup d'argent comparativement à beaucoup d'autres pays et, dans tous les cas, nous n'en avons pas pour notre argent. Il faut donc regarder du côté des programmes.

Mme Marleau: Nos programmes ne sont peut-être pas parfaits, mais il ne faudrait pas tirer à tort et à travers sur tout ce qui bouge. Il faut que nous fassions mieux. C'est indubitable. Le système éducatif est un bon exemple. J'ai des enfants avec lesquels je me bats pour qu'ils fassent mieux. Vous avez raison, d'une certaine manière nous avons raté le bateau. J'espère que nous pourrons y remonter.

Cependant, singulariser un groupe de la population et lui imputer nos problèmes, ne me plaît pas parce qu'il n'y a pas que lui. C'est notre problème à tous et nous devons le régler ensemble. Nous ne le résoudrons pas en dressant les uns contre les autres. Nous ne réglerons ce problème que lorsque nous nous y mettrons tous—à tous les niveaux et tout le monde—pour y trouver une solution. Ce ne sont pas non plus des initiatives ponctuelles ou des réductions ponctuelles qui le permettront.

M. Thompson (Carleton—Charlotte): J'aimerais continuer de parler de ces attaques visant un groupe particulier, monsieur le président. Puis-je poursuivre le débat?

Le président: Bien sûr.

Mme Marleau: Je vous en prie, monsieur. Enfin, je ne sais pas. Devrait-on le laisser faire?

M. Thompson: Merci. J'aime beaucoup écouter cette dame qui se trouve en face de moi, messieurs. On se demande parfois pour quel parti elle s'est présentée.

Mme Marleau: Le meilleur.

M. Thompson: Monsieur Neufeld, nous avons parlé des spécialistes de la santé, des éducateurs et, en fait, des politiciens qui doivent porter des jugements difficiles et prendre certaines des décisions nécessaires pour nous sortir de cette montagne de dettes sous laquelle nous croulons. Je vais un peu inverser la proposition en suggérant qu'il est peut-être temps que les banques fassent de même.

Je reçois des plaintes. Je crois que tous ceux et toutes celles qui sont dans la carrière politique en reçoivent. C'est presque tous les jours que les banques donnent l'impression de ne pas être très sensibles aux besoins des petites entreprises.

Hier soir, nous avons eu le privilège d'entendre un de vos concurrents bien que je n'aime pas beaucoup ce terme. Nous avons reçu Lloyd Atkinson de la Banque de Montréal. J'ai posé la même question à Lloyd. C'est en réaction à un

[*Texte*]

to an article that appeared in yesterday's *Globe and Mail*, and, of course, this same article or articles like this are occurring in every weekly and daily newspaper across the country. The article is entitled, "Recession-burned banks more hesitant to lend". They step through the numbers, sir. I'll quote from this article:

> Though entrepreneurs appear to be pulling the economy out of recession, observers say their progress is being hobbled by the reluctance of banks to provide startup cash and expansion capital.

It quotes a fellow by the name of Ian Donald, director general of the entrepreneurial office of Industry, Science and Technology Canada. He says in the article: "The banks are still hesitant to lend to small firms." That's just one, but I could go on and on. I can go back into any constituency in this country to hear the same thing. It says:

> Despite the growth of small business in the last half of 1992, Canadian banks increased their entrepreneurial loans only marginally.

• 1635

Quoting Tom Hockin, our Minister of State for Small Businesses and Tourism, "In that six-month period, one bank increased its small business loans by 1 per cent and another by 2 per cent."

Yesterday, for example, we debated changes to the Small Business Loans Act in the House of Commons. We were being pressured to a degree, I think, to do so, not only by the small business people, because a void is left in the marketplace, but by the banks themselves because we're now going to offer them a bit more of a buffer, if you wish, a bit more protection in terms of the Small Business Loans Act. But it seems as if every sector of society is doing its utmost to get out of this recession except the banks. I know it's easy to pick on the banks because it's easy to pick on the big guys, but I'm concerned about the situation.

Quoting from your own statement in the middle of page 1 of your opening statement—and I should also read the preceding paragraph, but I'll pick up the statement in the middle of page 1:

> They tell us that there are now two sides to economic recovery policy: the side that addresses the structural problems and the side that addresses cyclical problems. For example, the problem of deep-seated structural unemployment will not be adequately resolved by cyclical recovery alone; and the attempt to do so with traditional macroeconomic responses of deficit spending and easy money will not only fail but will make matters worse.

But what I see as a deep-seated structural problem is a deep-seated structural problem within the bank itself in responding to the needs of small business, because obviously if small businesses can't get the start-up capital or money

[*Traduction*]

article publié dans le *Globe and Mail* d'hier et, bien entendu, ce genre d'articles ou des articles analogues sont publiés dans tous les quotidiens et tous les hebdomadaires du pays. Cet article est intitulé «La récession a durement touché les banques: elles hésitent beaucoup plus à prêter». Elles sont sur des charbons ardents. Je vous cite un passage de cet article:

> Bien que les chefs d'entreprises semblent tirer l'économie de la récession, des commentateurs estiment que leurs efforts sont entravés par la réticence des banques à leur prêter le financement et les capitaux nécessaires.

L'article cite un certain Ian Donald, directeur général du bureau de l'entrepreneurship et de la petite entreprise d'Industrie, Sciences et Technologie: «Les banques continuent à hésiter à prêter aux petites entreprises». Ce n'est qu'un article parmi tant d'autres que je pourrais vous citer. C'est la même histoire qu'on entend dans toutes les circonscriptions.

> Malgré la croissance des petites entreprises pendant la deuxième moitié de 1992, les banques canadiennes n'ont augmenté que marginalement les prêts qui leur sont destinés.

Je cite Tom Hockin, notre ministre d'État, Petites entreprises et Tourisme, qui déclarait que: «Au cours de cette période de six mois, une banque a augmenté ses prêts aux petites entreprises de 1 p. 100 et une autre banque de 2 p. 100».

Nous avons par exemple débattu, hier, à la Chambre des communes, plusieurs changements susceptibles d'être apportés à la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Nous y avons été forcés en quelque sorte, je pense, non seulement par les petites entreprises à cause du vide qu'elles constatent dans ce domaine, mais également par les banques elles-mêmes du fait que nous allons maintenant leur offrir une plus grande sécurité en quelque sorte, une meilleure protection dans le cadre de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Mais on dirait que chaque secteur de la société, à l'exception des banques, fait son possible pour sortir de la récession. Je sais qu'il est facile de critiquer les banques parce qu'il s'agit de grandes entreprises, mais j'avoue que la situation me préoccupe.

Je voudrais citer une déclaration que vous faites dans l'introduction de votre exposé, au milieu de la page 1—je devrais d'ailleurs lire également le paragraphe précédent, mais je m'en tiendrai au paragraphe en question:

> Notre politique économique doit donc avoir deux volets, l'un axé sur la résolution de nos problèmes structurels, l'autre consacré aux mesures anticonjoncturelles. Ainsi, la phase ascendante du cycle ne suffira pas à résorber notre chômage structurel, aux racines trop profondes, et il serait vain et même pernicieux de s'attaquer à ce problème de fond avec la panoplie classique des armes macro-économiques que sont la prodigalité budgétaire et le laxisme monétaire.

Mais le problème structurel aux racines profondes que je constate est tout aussi présent dans la façon dont les banques répondent aux besoins des petites entreprises, car il est bien évident que si ces dernières ne peuvent trouver le capital de

[*Text*]

needed to expand, no matter what part of the country we're talking about, it creates a hell of a problem in terms of unemployment. So could you pick it up on that point, in that sense, Mr. Neufeld?

Mr. Neufeld: I'd be very pleased to. I'll make a couple of points, and the first is the broader one.

On this question as to whether the flow of credit is such as to impede recovery, the phrases "credit crunch" or "credit rationing" and similar ones have been used, particularly in the United States, where there have been a lot of difficulties in the financial system among the banks because of restructuring—they have a totally different system from ours—and among the savings and loans associations. There was a fairly general feeling that, because of these situations that were occurring among the financial institutions, there was indeed a scarcity of credit and it wasn't flowing in the way it normally would. So I'm not dismissing the general point you're raising, and it's one that should be addressed.

When I look, first of all, at the general figures in Canada on the flow of credit and the growth from one year, driven partly by monetary policy and so on, I see no evidence of an interruption of credit flows or of anything that looks out of the way, having in mind the stage of the business cycle we're in.

So I think we can be at least fortunate in Canada, if you accept this way of looking at the situation, in that the one thing we will not have holding up recovery is some sort of credit crunch in the financial system. I see no evidence of one.

On the more detailed question you asked about the particular position of the smaller enterprises, there is no question that it's the medium-and small-sized businesses that have been creating and will continue to create the jobs. They are enormously important for the country and also very important for our prosperity.

In our bank we happen to have 25% of all the, what we call, independent businesses in this country. There are thousands and thousands of them in every province in this country. They are very important to us. Any perspective where we think we have a future by doing things that are not going to be good for that sector is not realistic.

• 1640

Mr. Thompson: If I could just—

Mr. Neufeld: To finish my comment, again we referred to the question of anecdotal evidence and my unease with saying anything. But if anecdotal evidence was the way to go, it wouldn't be very difficult for one to compile an enormous list of small companies that we are now helping along through bad times, knowing full well they are basically good, going to make it and going to grow.

[*Translation*]

démarrage qui leur est nécessaire ou les fonds dont elles ont besoin pour se développer, cela aboutit à créer un problème majeur en termes de chômage quelle que soit la région du pays concernée. Vous serait-il possible, monsieur Neufeld, de poursuivre la discussion dans ce sens?

M. Neufeld: Vous m'en voyez très heureux. Je commencerai par faire deux remarques, dont la première sera de nature plus générale.

Pour ce qui est de savoir si le flux du crédit tend à entraver la reprise, les expressions «contraction du crédit» ou «encadrement du crédit» entre autres sont employées notamment aux États-Unis, pays où le système financier fait face à de sérieuses difficultés notamment dans le secteur bancaire à cause de la restructuration en cours—je préciserai que leur système est totalement différent du nôtre—et dans le secteur des mutuelles d'épargne et de crédit. La perception assez répandue était qu'à cause des circonstances auxquelles étaient confrontées les institutions financières il existait une pénurie du crédit, lequel n'était pas aussi facilement disponible qu'il devrait l'être. Je n'écarte donc pas votre argument qui devrait d'ailleurs être approfondi.

Quand j'examine, en premier lieu, les données globales canadiennes sur le flux du crédit et la croissance sur un an, déterminées en partie et entre autres par la politique monétaire, je ne constate aucun signe d'une interruption des flux de crédit ou de quoi que ce soit qui y ressemblerait compte tenu de notre position conjoncturelle actuelle.

Si l'on accepte cette façon d'envisager la situation, je pense que nous pouvons nous estimer heureux qu'au Canada la reprise économique ne sera pas retardée à cause d'une contraction du crédit engendrée par le système financier. Il n'y a, selon moi, aucun signe d'une telle contraction du crédit.

Pour en revenir à votre question à propos de la situation particulière des petites entreprises, je répondrai qu'il ne fait pas de doute que les petites et moyennes entreprises ont créé et qu'elles continueront de créer des emplois. Elles jouent un rôle capital dans le pays et sont également très importantes pour notre prospérité.

Il se trouve que la Banque Royale a comme client 25 p. 100 de ce que nous appelons les entreprises indépendantes du Canada. Il en existe des milliers et des milliers dans chaque province du pays. En ce qui nous concerne, elles sont très importantes. Il ne serait pas réaliste d'envisager notre avenir sans tenir compte des intérêts de ce secteur d'activité économique.

M. Thompson: Si vous me permettez. . .

M. Neufeld: Je voudrais terminer mon commentaire. On en revient à mes hésitations à citer comme preuves des anecdotes se rapportant à des cas particuliers. Mais si on pouvait s'en remettre aux anecdotes, il ne serait pas difficile de compiler une longue liste de petites entreprises auxquelles nous apportons notre soutien pendant la période difficile qu'elles traversent, car nous savons pertinemment qu'elles sont foncièrement saines, qu'elles s'en tireront et qu'elles prospéreront.

[*Texte*]

So I think we have to get back, get at the facts, see exactly what are the problems in small-and medium-sized businesses. Let's make sure we address the real problems, not the imaginary problems.

This is not to say that mistakes aren't made. We have 1,600 branches. I have no doubt that here and there throughout that system from time to time—and we had a gentleman raise it at our annual meeting—some mistakes are made. But I think it would be appropriate to make sure one gets at the real issues with respect to small-and medium-sized businesses. We know they have to grow and provide the jobs we are going to need.

Mr. Thompson: Mr. Chairman, maybe I could just get in here. If I used that same statement you just used, I'd be accused of being a mealy-mouthed politician. All kinds of evidence out there suggests you're listening but not really doing anything about it.

I can go back to the telephone calls back home I made today, as a member of Parliament. Hell, it's a real problem. You know it exists, and we can provide real evidence, yet nothing happens. It's almost like dealing with government, for God's sake. I can identify a problem over there, and you have to fight like a son of a gun for two years to get someone to listen. If you can get them to listen in two years, hopefully in the third year it will fix itself so that no one has to do anything.

That's exactly what I see happening at the banks. You've been saying this, for God's sake, since I have been elected. You're addressing the problem. Again, anecdotal evidence... Your figures suggest that there is not a credit crunch. In fact, money is going out. There's a good flow of money. Hell, I have no idea how you measure the outflow of money from the bank in terms of small businesses.

I think the banks are shrouded in more mystery, for God's sake, than this little ivory tower we have across the street. I suggest that's one of the difficulties. Open up the doors and let some of these little guys come in. What we should have is 45 or 50 small businessmen back on those little green chairs. Every one should come right up beside you to present their case.

Maybe that's the route we should take as a committee, Mr. Chairman, because I suggest this approach would see me being accused of being mealy-mouthed.

Mr. Neufeld: I think it would be wrong to leave the impression that we don't talk to small businesses by the hundreds every week, every week, every week—

Mr. Thompson: But look at the facts in this little article from *The Globe and Mail*. Hell, who could ever dispute *The Globe and Mail*? They'd be accurate, wouldn't they, Don?

Mr. Blenkarn: I don't know.

Mr. Thompson: I might dispute Jeffrey Simpson, but my God, this wasn't written by Jeffrey Simpson.

[*Traduction*]

Je pense par conséquent qu'il faut reprendre les choses au début, voir les faits et analyser précisément quels sont les problèmes auxquels font face les petites et moyennes entreprises. Essayons de nous attaquer aux vrais problèmes, plutôt qu'aux autres.

Je ne prétends pas naturellement que nous ne faisons jamais d'erreurs. Il ne faut pas oublier que nous avons 1 600 succursales, et qu'il ne fait pas de doute qu'ici ou là de temps à autre des erreurs sont commises—quelqu'un nous l'a d'ailleurs rappelé à notre assemblée générale. Mais je pense qu'il serait utile de se pencher sur les véritables problèmes des petites et moyennes entreprises. Nous savons qu'elles doivent prospérer pour créer les emplois dont nous avons besoin.

M. Thompson: Monsieur le président, me serait-il possible d'intervenir? Si je parlais comme vous venez de le faire, on me qualifierait d'homme politique incapable d'exprimer carrément sa pensée. Un grand nombre d'indices nous portent à croire que vous écoutez ce que l'on vous dit sans véritablement faire quoi que ce soit.

Je n'irai pas plus loin que les appels téléphoniques que j'ai faits aujourd'hui dans ma circonscription à titre de député. C'est un sacré problème. Vous savez qu'il existe, nous pouvons vous le prouver, pourtant il n'y a rien qui arrive. Bon sang, c'est presque la même chose que si l'on avait affaire au gouvernement. Je mets au jour un problème dans ma circonscription, et il faut se battre comme un beau diable pendant deux ans avant de se faire entendre. Si vous finissez par vous faire entendre après deux ans, il reste à espérer que le problème se réglera de lui-même la troisième année sans que quiconque ait eu à intervenir.

Je constate que la situation est exactement la même dans le cas des banques. Bon sang, vous répétez la même chose depuis que je suis député. Vous vous attaquez au problème, vous parlez encore d'anecdotes comme preuves... Vos statistiques montrent qu'il n'y a pas de contraction du crédit, qu'en fait l'argent est disponible et circule bien. Voyons! Je ne sais pas comment vous mesurez les sorties de fonds de la banque destinés aux petites entreprises.

Je trouve que le mystère qui entoure les banques est encore plus grand que celui qui entoure la tour d'ivoire qui se trouve de l'autre côté de la rue. Je pense que c'est là que réside l'une des principales difficultés. Ouvrez les portes et laissez entrer quelques-uns des petits entrepreneurs. Il y en aura vite 45 ou 50 assis devant vous. Chacun devrait venir devant vous s'exprimer.

C'est peut-être, monsieur le président, la façon dont ce comité devrait procéder; je suppose que cette méthode me ferait accuser de tourner autour du pot.

M. Neufeld: Je ne pense pas qu'il serait honnête de laisser l'impression que nous ne rencontrons pas des centaines de petits entrepreneurs semaine après semaine après semaine...

M. Thompson: Mais prenez les faits que cite ce petit article paru dans le *Globe and Mail*. Bon sang, qui peut mettre en cause le *Globe and Mail*? Ils doivent avoir raison, n'est-ce pas, Don?

M. Blenkarn: Je ne sais pas.

M. Thompson: Je pourrais me méfier de Jeffrey Simpson, mais l'article n'est pas de son cru.

[*Text*]

I gave you the numbers. We could use those numbers, a litany of those numbers, and you could still come up with a pretty articulate argument to shoot it down. You're good in your presentations. I don't question that. But I think that's part of the problem.

Mr. Neufeld: I only have to emphasize that hundreds of thousands, 25%, of independent customers are ours. The suggestion that we are not financing those people and meeting them and talking with them all the time simply doesn't bear out. They are there all the time.

It's also the case that if anybody phones me and says someone complained to them, it's dealt with immediately. I can tell you that.

• 1645

So I just don't think that all newspaper articles represent reality accurately.

Mr. Thompson: I think you have the same problem as members of Parliament. We're accused of being in the ivory towers. My God, I'll tell you I think you guys have frozen yourself in that office in this sub-zero weather. I think it's happening out there.

The Chairman: I think we should be careful here in talking about specific institutions that have their own responsibilities. For example, we bring them in here and berate them in another structure when we complain about institutions being too lax in lending and ending up costing a lot of money to the Canada Deposit Insurance Corporation because they made too many loans to real estate developers, or whoever it may be. Why didn't they know better? Why didn't somebody stop it so that we didn't have to bail them out?

Mr. Blenkarn: Profits at the Royal Bank last year were $100 billion. That was only because they recaptured some foreign debt they wrote off. They in fact wrote $2 billion off against profits from losses.

Mr. Thompson: Are you in defence of the big banks now?

Mr. Blenkarn: No, I'm not. I'm just telling you the fact of the matter about the Royal Bank right now.

The Chairman: Maybe I could ask it in a slightly different way.

Mr. Blenkarn: Their statement was pathetic, God awful. You should sell the stock quick. Get rid of it. It's terrible.

The Chairman: You go into the historical five-year average, Don.

Mr. Blenkarn: The Commerce is back there, and they had a great profit. They had a profit of $12 million. They really did. I don't know how many billions of dollars... I mean, don't buy their stock.

Mr. Thompson: I come from a poor part of Canada where $100 million is still a lot of money.

[*Translation*]

Je vous ai cité les chiffres. Nous pourrions les utiliser, vous en citer un tas d'autres, et vous continueriez de les contredire par des raisonnements que vous savez bien présenter. Vous parlez bien, je ne le conteste pas. Et c'est peut-être là une partie du problème.

M. Neufeld: Je ne peux qu'insister sur le fait que des centaines de milliers, 25 p. 100 de tous les entrepreneurs indépendants du Canada sont nos clients. L'argument voulant que nous ne leur accordons pas de facilités financières, que nous ne les rencontrons pas et que nous ne leur parlons pas ne tient tout simplement pas. Nous collaborons avec eux en permanence.

Il en va de même si l'on me téléphone et m'informe que quelqu'un s'est plaint. Je peux vous assurer que l'on donne suite immédiatement.

C'est pourquoi je ne pense pas que tous les articles qui paraissent représentent fidèlement la réalité.

M. Thompson: Je pense que vous avez le même problème que les députés. On nous accuse de vivre dans des tours d'ivoire. Pour ma part, je pense que vous vous êtes littéralement laissés engourdir dans vos bureaux par cette température arctique. Vous savez, la vie continue à l'extérieur.

Le président: Je pense que nous devrions prendre garde quand on parle d'institutions individuelles qui ont leurs responsabilités particulières. Nous leur demandons par exemple de venir ici et nous les réprimandons par ailleurs quand nous nous plaignons que les institutions financières ont des politiques de crédit trop laxistes qui coûtent énormément cher à la Société d'assurance-dépôts du Canada parce qu'elles ont prêté trop généreusement aux promoteurs immobiliers ou à d'autres clients, quels qu'ils soient. Pourquoi n'ont-elles pas fait preuve de plus de lucidité? Pourquoi ne les a-t-on pas arrêtées avant qu'il soit nécessaire de les renflouer?

M. Blenkarn: Les bénéfices de la Banque Royale se sont élevés l'année dernière à 100 milliards de dollars par suite de l'annulation des dettes extérieures irrécouvrables. La banque a en fait passé par pertes et profits deux milliards de dollars.

M. Thompson: Vous mettez-vous à défendre les grandes banques maintenant?

M. Blenkarn: Non. Je me contente de vous donner les faits concernant la situation actuelle de la Banque Royale.

Le président: Je pourrais peut-être poser la question d'une façon un peu différente.

M. Blenkarn: Leur état financier était pathétique, tout simplement pitoyable. Vous devriez vous débarrasser de vos actions le plus rapidement possible. C'est horrible.

Le président: Vous parlez de la moyenne sur cinq ans, Don.

M. Blenkarn: La Banque de commerce a regagné sa place, et a enregistré un gros bénéfice. Un bénéfice de 12 millions de dollars. C'est la vérité. Je ne sais pas combien de milliards de dollars... Je veux dire que je ne vous conseille pas d'acheter leurs actions.

M. Thompson: Je viens d'une région pauvre du pays où 100 millions de dollars continuent d'être beaucoup d'argent.

[*Texte*]

The Chairman: It might be, but if you're a shareholder it's very good probably. It's worse than a fishing boat.

Mr. Thompson: Okay, Mr. Chairman.

The Chairman: I would like to ask a similar question but in a different vein. I have some numbers here from the Bank of Canada in terms of loan totals. What it basically shows is that in 1990 demand loans, for example, of between $200,000 and $500,000—that's just one example—the difference. . .in 1990 there was $4.8 billion, I guess, and in 1991, $4.7 billion; in other words, an overall drop.

We don't have to get into specific institutions here that may or may not have increased or decreased their amounts. The real question though is this. When Government of Canada treasury bills or bonds are paying an interest rate that is what they are now, how desirous are banks to go out and look for risky business ventures in small business where their returns may be only two or three points higher? I guess what I'm saying is, isn't part of this problem just the simple fact that as governments we're crowding out the available savings for investment?

Mr. Neufeld: I think, Mr. Chairman, first of all, that the numbers are terribly influenced by the recession. I have a chart, chart 11, which shows total business credit at financial institutions. I just showed it from 1989 to the present, but you can stretch that back for half a century. It's always the case that if you have a recession, people don't want to borrow from you. They wouldn't know what to do with the money. That's the name of the recession. It doesn't surprise me that the numbers are low. I'm also sure that a year and a half from now, when the recovery is further along, the numbers will be up. There'll be no question about that. So a good part of the number explanation is the fact that in recession the demand for credit is low because people can't put it to good use.

In terms of whether the banks are changing, I can only speak for institutions. Throughout this period we've never changed guidelines for loans. Loan officers have been trained to do this, to do that, and all the rest of it. It is not the case that different instructions go out. The guidelines are the same.

So as the recovery goes and the demand goes up, the loans are going to be made. But they are not going to be made if the businesses out there see their sales being flat and stagnant, and they don't have any more inventories to finance or they don't think the time is right for expansion.

• 1650

I am confident that with economic recovery, all those numbers will do as they have done in the past—they will start going up. Then the Bank of Canada will have to start asking itself how much credit growth is too much.

[*Traduction*]

Le président: C'est peut-être vrai, mais si vous êtes actionnaire c'est pire qu'un bateau de pêche.

M. Thompson: Très bien, monsieur le président.

Le président: J'ai une question similaire dans une perspective différente. J'ai avec moi des chiffres de la Banque Royale concernant le total des prêts. Ils montrent qu'en 1990 les prêts remboursables sur demande qui se situaient entre 200 000$ et 500 000$—il s'agit juste d'un exemple. . . En 1990, ils s'élevaient à 4,8 milliards de dollars je suppose et, en 1991, à 4,7 milliards de dollars. Autrement dit, on a enregistré une baisse globale.

Il n'est pas nécessaire que nous nous attardions aux résultats particuliers de chacune des institutions pour savoir quelles sont celles dont les prêts ont augmenté ou diminué. La vraie question toutefois est la suivante: lorsque les bons du Trésor ou les obligations du gouvernement du Canada rapportent autant qu'actuellement, quel est l'intérêt des banques à risquer leur argent dans des petites entreprises pour un rendement qui peut ne pas dépasser 2 ou 3 p. 100 de plus? En fait, je voudrais savoir si une partie du problème n'est pas tout simplement dû au fait que les gouvernements n'absorbent pas l'épargne qui, autrement, serait canalisée vers les investissements?

M. Neufeld: Monsieur le président, je pense premièrement que les chiffres sont énormément influencés par la récession. Le graphique 11 de mon document montre le total des crédits aux entreprises consentis par les institutions financières. Je me suis contenté d'indiquer la tendance depuis 1989, mais le même phénomène se répète sur un demi-siècle. Le fait est que les gens n'empruntent jamais en période de récession. Ils ne sauraient pas quoi faire avec l'argent, et c'est pourquoi l'on parle de récession. Je ne suis pas surpris que les montants que l'on nous a indiqués ne soient pas élevés. Mais je suis sûr que d'ici un an à un an et demi, lorsque la reprise sera assez avancée, les mêmes chiffres seront en hausse. Cela ne fait aucun doute, et une bonne part de l'explication de la faiblesse des chiffres vient du fait qu'en période de récession la demande de crédit est faible parce que les gens ne peuvent pas en faire un bon usage.

Quant à savoir si les banques évoluent, je ne peux parler qu'au nom des institutions. Mais je peux vous dire que pendant toute cette période nous n'avons jamais changé nos politiques de prêt. Nos préposés aux prêts sont des gens qui ont reçu la formation nécessaire pour fonctionner intelligemment en fonction des circonstances. Les directives n'ont pas changé et les politiques restent toujours les mêmes.

On verra que des prêts seront accordés à mesure que la reprise économique se fera sentir et que la demande augmentera. Toutefois, on n'enregistrera pas de progrès si les entrepreneurs constatent que leurs ventes stagnent, et qu'ils n'ont pas de stocks à financer ou s'ils considèrent que le temps n'est pas propice à une expansion de leurs affaires.

Je suis confiant qu'avec la reprise économique, les choses évolueront comme par le passé—tous ces chiffres commenceront à grimper. La Banque du Canada devra alors se préoccuper de la croissance du crédit et se demander si elle devient trop forte.

[*Text*]

The Chairman: Let me ask a question that gets back to the heart of the matter. When we talk about the need for governments to make decisions... We could pick recent examples such as Algoma Steel in Ontario or other companies around the country where governments have been involved in the so-called restructuring. Presumably they shore up whatever package is put together.

Do you think that is an appropriate role? I do not want to pin you down on any individual case because I know I will not be able to. How do you see the role of government in these restructuring situations?

Mr. Neufeld: Mr. Chairman, I think that is an enormously important question. I think the restructuring part of current economic conditions is very important, and we must make sure that our policy response to that part of the problem is the correct one.

In terms of the specific question, if you have case-by-case government responses, it will be very difficult to have an adequate response in terms of responding in a way that is in line with where the industry has to go. It is more likely to be the case of solving a local social or unemployment problem. There is nothing wrong with that on humanitarian grounds, but if the name of the game is to ensure that our industry becomes more competitive, efficient and can create jobs, I fear that sort of case-by-case approach to industrial policy by government will more often be wrong than right. So I do not have much confidence in it. There is a major problem there and you cannot shut your eyes to it.

What we have to do is ask what the right solution is in those cases. As I mentioned before, jobs are becoming obsolete and this means that the people in those jobs must have a different kind of preparation to allow them to continue to be productive. No amount of money is too much to help people retrain, to move, to get into positions where they have some security in terms of the job being around for a while.

My own feeling is that the response in those cases should be focused on the individual and on doing what needs to be done to make him productive. If it is just a question of setting the existing situation in cement, that industry will not become competitive.

There are always exceptions, but more often than not government response in terms of individual cases will not produce the economic results you are seeking. They may produce non-economic results and ministers may feel them appropriate for those reasons, but as an economist I can say that more often than not they will produce unsatisfactory economic results during an industrial restructuring.

Mr. Blenkarn: I have no more questions.

• 1655

The Chairman: I have one or two more.

You are people who operate institutions that are familiar with the global marketplace. The restructuring that is taking place in Canada is something that's being driven, if you like, by the global marketplace. What would you perceive our

[*Translation*]

Le président: Permettez-moi de vous poser une question qui nous ramène dans le vif du sujet. À propos des décisions que doivent prendre les gouvernements... Nous pourrions trouver des cas récents, comme celui des Aciers Algoma Ltée en Ontario ou d'autres entreprises au Canada où les gouvernements ont participé à ce que l'on appelle une restructuration. Vraisemblablement, ils appuient les plans tels qu'ils ont été élaborés.

Pensez-vous que ce genre d'intervention est approprié? Je ne veux pas vous demander votre opinion sur un cas particulier étant donné que je sais que vous ne pourrez pas me répondre. Cependant, pouvez-vous nous dire comment vous envisagez le rôle du gouvernement dans ces restructurations?

M. Neufeld: Monsieur le président, j'estime que c'est là une question extrêmement importante. Je pense que la restructuration est un élément vital des conditions économiques actuelles, et nous devons nous assurer que la solution que nous apportons, au niveau de la politique, à cette partie du problème est la bonne.

Pour revenir à votre question, si le gouvernement réagit au coup par coup, il sera très difficile de parvenir à une solution adéquate dans le sens où elle s'intègre à l'évolution que doit suivre l'industrie. Il est plus probable que ce genre d'intervention permettra de résoudre un problème social au niveau local ou encore des difficultés résultant du chômage. Sur le plan social, c'est très bien, mais si l'objectif est de s'assurer que notre industrie devient plus concurrentielle et plus efficace et qu'elle permet de créer des emplois, j'ai bien peur que si le gouvernement détermine sa politique industrielle au coup par coup, cela fera plus de mal que de bien. J'ai donc peu foi en cette méthode et c'est là un problème important que vous ne pouvez ignorer.

Ce qu'il faut faire, c'est se demander quelle est la bonne solution dans ces cas-là. Comme je l'ai déjà indiqué, il y a des emplois qui n'ont plus d'objet et cela signifie que les gens qui les occupent doivent avoir une autre formation afin de demeurer productifs. On ne peut trop dépenser pour aider les gens à se reconvertir, à se déplacer, à obtenir des postes où il existe une certaine sécurité d'emploi pour au moins un certain temps.

À mon avis, dans ces cas-là, on doit se préoccuper avant tout de l'employé en question et de ce qu'il faut faire pour qu'il devienne productif. Si une industrie veut couler dans le bronze la situation actuelle, elle ne deviendra pas concurrentielle.

Il y a toujours des exceptions, mais dans la plupart des cas, une intervention gouvernementale au coup par coup ne donnera pas les résultats économiques que vous recherchez. Cela peut aboutir à des résultats qui n'ont rien à voir avec l'économie et les ministres peuvent juger que l'intervention gouvernementale est justifiable à ce titre, mais en tant qu'économiste, je peux vous dire que dans la plupart des cas de restructuration industrielle cela n'aboutira pas à des résultats économiques satisfaisants.

M. Blenkarn: Je n'ai pas d'autres questions.

Le président: J'en ai encore une ou deux.

Étant donné le genre d'institutions que vous dirigez, vous connaissez le marché mondial. Les restructurations qui sont actuellement en cours au Canada ont été en quelque sorte imposées par l'évolution du marché mondial. Quels sont,

[*Texte*]

strengths to be? Our strengths of the 1950s were one thing. We had good stable government, we had resources, we had a variety of things. Those things were particularly important for the 1950s and the 1960s, and we did well in this country. Given the change that's gone on, what would you perceive as our comparative advantage at this time?

Mr. Neufeld: Mr. Chairman, I'm very glad that you asked that question. There is a tendency when in a discussion of problems to forget about all the things that are going right. When I look at it that way, I feel Canada is just enormously fortunate. After all, we have the basic structure to produce the most talented people in the world, in terms of training. We've got all kinds of institutions. We've had an historical emphasis on education. All we have to do is fix certain things, but it's basically there. That in the future is going to be the number one issue: the quality of our people in an information age, an age of technology, and an age in which sophisticated services is where the action is at. We're so close to doing it right, and I think that's an enormous competitive advantage.

I think there are others. You mentioned some of them. I think basically our stability is one. Canada looks awfully good from abroad. We don't have to do that many things differently to be even better. While I know that some of the major policy areas are controversial—I give you only my own honest judgment—I think we're on the right track. The importance of North American free trade is that basically it's a policy of industrial restructuring, much more than a policy of trade. It means that we will absolutely move toward industries that are internationally competitive. That is so important. It could have gone the other way. We chose to do it like that. It'll stand us in good stead into the next century.

The tax system is also very controversial. Maybe we don't have it totally right, but the fact is the world tells us we have to have a better balance between taxes on income—savings—and taxes on spending—consumption. We've gone in that direction. There's still a lot of debate, but in looking at it from the point of view of where things have to go, not only here but in all industrialized countries, we are taking the right steps.

Privatization. Look at all the turmoil there has been not only in this country but in other countries, and we've chosen to go down that track.

I see only really a relatively few areas, where if we did this and that and the other, we would end up in the year 2000 with the United Nations still saying we're the best country in the world. It's within our reach.

[*Traduction*]

selon vous, nos points forts? Ceux que nous avions dans les années cinquante sont une chose: nous avions un gouvernement solide et stable, des ressources et bien d'autres choses encore qu'il était important de posséder dans les années cinquante et les années soixante, ce qui explique pourquoi nous avions bien réussi au Canada. Étant donné les changements qui se sont produits, quel est selon vous, en comparaison, l'avantage que nous possédons actuellement?

M. Neufeld: Monsieur le président, je suis très heureux que vous ayez posé cette question. Lorsqu'on discute de problèmes, on a tendance à oublier tout ce qui va bien. Mais si je considère les choses de ce point de vue, j'estime que le Canada a beaucoup de chance de son côté. Après tout, nous avons la structure de base nécessaire pour former les gens de manière à ce qu'ils soient les plus compétents au monde. Nous avons toutes sortes d'institutions. L'éducation a traditionnellement pour nous beaucoup d'importance. Certaines choses ne marchent pas très bien, et il faudra s'en occuper, mais à la base, tout est là. À l'avenir, la préoccupation numéro 1 sera la suivante: les aptitudes que pourra démontrer notre population à l'ère de l'information, à l'ère de la technologie, et à l'ère où la sophistication des services fera toute la différence. Nous avons presque tout pour y parvenir, et je pense que c'est un avantage concurrentiel énorme.

Nous en avons d'autres, et vous en avez cité certains. Notre stabilité en est un. À l'étranger, on pense que le Canada est un pays où l'on vit bien et nous n'avons pas à changer grand-chose pour vivre encore mieux. Je sais bien que certains des principaux secteurs de la politique gouvernementale sont controversés—j'exprime là, bien honnêtement, ma propre opinion—mais je pense que nous sommes sur la bonne voie. Ce qui fait l'importance de la politique de libre-échange en Amérique du Nord, ce n'est pas vraiment ses retombées commerciales mais le fait que cela entraîne une restructuration de nos industries qui devront absolument devenir concurrentielles sur le plan international. C'est une question vitale. Les choses auraient pu se passer autrement, mais nous avons choisi de procéder de cette manière et cela nous sera fort utile au siècle prochain.

Le système fiscal est également très controversé. Peut-être n'avons-nous pas exactement la bonne formule, mais le fait reste que l'on s'accorde pour nous dire que nous devrions avoir un meilleur équilibre entre les impôts sur le revenu, c'est-à-dire l'épargne, et les impôts sur les dépenses, c'est-à-dire la consommation. Nous avons pris des mesures en ce sens. La question est encore vivement débattue, mais si l'on considère les objectifs, non seulement les objectifs nationaux mais ceux que poursuivent les pays industrialisés, nous avons pris de bonnes dispositions.

Passons aux privatisations. Pensez à tous les remous que cela a créés non seulement au Canada mais dans d'autres pays. Nous avons néanmoins choisi de suivre cette voie.

En réalité, quoi que nous fassions dans certains domaines bien délimités, les Nations Unies finiront encore par dire en l'an 2000 que nous sommes le meilleur pays au monde. Nous pouvons y arriver.

[*Text*]

Get back. We have to do something about our public finances. We must do something about our public finances. We must do something about our educational system. We cannot afford having a third of our high school kids not trained for the information age. But these are a few things we have to do. There are so many other things in your term where we clearly have a comparative advantage internationally.

Mr. de Bever: If you look at technological change over the last 30 years. . .we tend to think we're into a new age, that all of a sudden this technological change is upon us. I'd like to make two observations.

One is that it's been going on for 30 years. If anything, our problem in the 1980s has not been that we've got too much of it but too little, and that's been part of the reason that we can't justify the kind of high wages we've given ourselves.

The second observation is that in terms of training, I think it is very hard to pick specific training. In fact, I would argue that in an information age a good sound foundation of relatively generic skills is probably more appropriate than some very specific skills. You can't predict whether a job will stick around for five or ten years. Look at computer programming. Within five or ten years most of those skills will probably be obsolete.

In terms of your question, what are we good at, software is one of them. Second, I've been struck by something. I went in for an upgrade of my computer system. The interesting part is that the parts that came out were made in Taiwan; the parts that went in were made in North America. Some were made right in Toronto.

• 1700

What this says is that with the right skills and the right focus, we can compete in those industries that we thought five or ten years ago we had to give up to the far east because of cost. The up-to-date technology, the high levels of skill and the closeness to the market are making up for the fact that labour costs are higher here. Labour costs in those industries have become a relatively small component of the total.

In the aggregate, I think we do have a lot of advantages. The problem for the general public is that we lose in industries that are old-style. They are very visible. Their names have been around for 50 or 100 years. The jobs are

[*Translation*]

Pour en revenir à l'essentiel. Il faut que nous remettions de l'ordre dans nos finances publiques, c'est impératif. Il faut que nous mettions de l'ordre dans notre système éducatif. Tous les étudiants des écoles secondaires devraient être formés pour pouvoir fonctionner à l'ère de l'information, nous ne pouvons nous permettre d'en laisser un tiers de côté. Mais nous n'avons en fait que peu de choses à faire, alors que dans bien d'autres domaines il est clair que nous avons un avantage relatif sur le plan international.

M. de Bever: En ce qui concerne l'évolution de la technologie au cours des 30 dernières années, nous avons tendance à penser que nous sommes maintenant parvenus à une autre ère et que ces changements technologiques se sont faits tout d'un coup. J'aimerais faire deux observations.

Tout d'abord, cette évolution a pris 30 ans. Le problème des années quatre-vingt, si problème il y a, ne vient pas du fait que les changements technologiques aient été trop nombreux, mais plutôt qu'il y en ait eu trop peu, et c'est en partie pourquoi nous ne pouvons justifier les hauts salaires que nous nous sommes alors attribués.

Deuxièmement, en ce qui concerne la formation, je pense qu'il est très difficile de déterminer précisément le genre de formation qui serait utile. En fait, je suis prêt au contraire à prétendre qu'à l'ère de l'information, il serait probablement plus utile d'avoir une base de compétences relativement générale plutôt qu'une expertise beaucoup plus pointue. On ne peut prévoir qu'un emploi restera le même pendant cinq ou dix ans. Prenez par exemple la programmation informatique. Dans cinq ou dix ans, la plupart des compétences qui sont aujourd'hui nécessaires seront probablement complètement dépassées.

En ce qui concerne la question que vous avez posée sur nos points forts, le domaine des logiciels en est un. Par ailleurs, j'ai fait une découverte lorsque je suis allé faire augmenter la capacité de mémoire de mon système informatique. Ce que j'ai trouvé intéressant, c'est que l'on a remplacé des pièces faites à Taiwan par des pièces fabriquées en Amérique du Nord. Certaines de ces pièces étaient même fabriquées à Toronto.

Nous pouvons tirer de cela la conclusion suivante: en nous concentrant dans les domaines les plus avantageux et en développant les compétences les plus utiles, nous pouvons rendre concurrentielles des industries que nous étions prêts, il y a cinq ou dix ans, à abandonner à l'Orient pour une question de coûts. La technologie de pointe, le haut niveau des compétences et la proximité du marché compensent le fait que la main-d'oeuvre coûte plus cher ici. D'ailleurs, le coût de la main-d'oeuvre dans ces industries est devenu un élément relativement peu important du coût total.

Dans l'ensemble, je pense que nous avons bien des avantages à notre actif. Si l'on se place du point de vue du public en général, le problème est le suivant: les industries qui sont en perte de vitesse sont les vieilles industries, celles

[*Texte*]

being created in companies that no one has ever heard of. That's the problem. The overall employment numbers are going up. How does that jibe with the fact that we can't pick up a newspaper without reading that 100 jobs, 200 jobs or 500 jobs are gone? It's this turnover that is taking place. It's not new.

I could show you a chart where, taking the time axis off the bottom, you would be hard put to pick what year that chart referred to. It's an almost straight line in terms of structural change. I'm sensitive to it because this debate went on in 1981 and 1982. We had a fundamental break point in the economy. There was a whole new world out there. We didn't know how to relate to it. Look what happened in 1983 and 1984. I think the same thing could happen again.

The Chairman: I have one final question relating to this. You say we can continue to be the number one country. We have most things in place and we just have to fix a few. Can we do that in isolation from the United States?

In other words, how vulnerable are we? If we do everything "right" here, whatever right is, can we determine our own course, or will we have an ability to? Given our entanglement, if I can use that word—it's a fact of life, whether we like it or not—with the United States, are we just destined to flow along with them? How independent a course could we chart, in any event?

Mr. Neufeld: I think we should view ourselves as being fortunate in the sense that the things we have to fix have nothing to do with the United States. It's our problem. We cannot really say we can't do anything because of the United States.

Education, that's our problem. There's nothing to prevent us from doing that right. The better we educate the people, the more they'll stay in Canada. That's a real plus.

In terms of the encouragement of technology, research, innovation, it's all in our hands. What has changed from the past, when we always thought we were so tied to the United States, is that we always thought in just macro terms. We thought in terms of the business cycle. When the Americans go down, we go down and when they go up, we go up. We thought in terms of their monetary policy and so on.

All that's changed a lot. You've seen an international convergence of the basic direction of monetary policy. There's not that much difference between countries. We don't any more believe we can outguess the business cycle by small little twists and turns in monetary policy. It doesn't work. It's gone. We used to think that way. We used to say that we can't get too out of step with the United States. I think that's all changed.

[*Traduction*]

qui se sont faites un nom il y a 50 ou 100 ans et qui sont bien connues, alors que ce sont des entreprises dont personne n'a jamais entendu parler qui créent des emplois. Le problème est là. Le nombre total d'emplois augmente, mais ce que les journaux étalent, ce sont les 100, 200 ou 500 emplois qui ont été coupés, et l'on pense qu'il y a quelque chose qui ne va pas. C'est qu'il y a une rotation et cela n'est pas nouveau.

Je pourrais vous montrer un tableau et, si j'enlevais les références chronologiques qui se trouvent au bas, vous auriez bien du mal à dire quelle année ce tableau illustre. L'évolution structurelle se fait d'une façon pratiquement linéaire. C'est un sujet que j'ai à coeur car nous avons déjà eu des discussions à ce propos en 1981 et en 1982. C'était un point tournant pour l'économie car l'environnement avait totalement changé et nous ne savions pas comment nous y intégrer. Rappelez-vous ce qui est arrivé en 1983 et en 1984. Je pense que cela pourrait se reproduire.

Le président: J'ai une dernière question à poser sur le sujet qui nous occupe. Vous avez déclaré que nous pouvons demeurer le pays numéro un car nous avons l'essentiel et il nous suffit d'apporter quelques corrections ici ou là. Pouvons-nous accomplir cela sans nous préoccuper de ce qui se passe aux États-Unis?

En d'autres mots, à quel point sommes-nous vulnérables? Si nous faisons tout «ce qu'il faut» ici, quoi que l'on entende par ce qu'il faut, pouvons-nous déterminer notre propre plan d'action, aurons-nous la possibilité de le faire? Étant donné le degré d'enchevêtrement, si vous me permettez d'utiliser ce mot—mais c'est la réalité, qu'on le veuille ou non—de nos affaires avec celles des États-Unis, n'avons-nous pas d'autre choix que de les suivre? Dans quelle mesure pouvons-nous élaborer en toute indépendance un plan d'action?

M. Neufeld: Je pense que nous avons bien de la chance car les domaines où nous avons des petits problèmes à régler n'ont rien à voir avec les États-Unis. Cela ne regarde que nous et nous ne pouvons pas dire que nous ne pouvons rien faire à cause des États-Unis.

L'éducation, c'est notre problème, et rien ne nous empêche de faire ce qu'il faut en ce domaine. Plus le système éducatif est bon, et plus les gens désireront rester au Canada. Et cela, c'est un véritable avantage.

En ce qui concerne le développement de la technologie, de la recherche, et de la création, tout est entre nos mains. Ce qui a changé depuis l'époque où nous pensions que nous étions vraiment liés aux États-Unis, c'est sur le plan macro-économique, sur le plan du cycle économique: quand les choses vont mal aux États-Unis, elles vont mal ici, et quand elles s'arrangent là-bas elles s'arrangent également ici. Nous pensions en fonction de leur politique monétaire, etc.

Tout cela a beaucoup changé. En ce qui concerne la tendance fondamentale de la politique monétaire, il y a une certaine convergence sur le plan international, et il n'y a pas une grande différence entre un pays et un autre. Nous ne croyons plus que nous pouvons jouer au plus malin avec le cycle économique en manipulant la politique monétaire. Cela ne marche pas. C'est fini. C'est la manière dont nous envisagions les choses auparavant lorsque nous pensions que nous ne pouvions pas trop nous écarter de ce qui se faisait aux États-Unis. Je pense que tout cela a changé.

[*Text*]

In terms of doing the things that will make us prosperous, we have never been more independent. In the policy areas where we have to act, I don't think we'll be influenced by the United States. I say that because of the move toward free trade. Without that we would have been very vulnerable to the United States. They still take actions that are very uncomfortable under existing trade laws, but we're moving in the right direction.

When all is said and done, developing trade with the United States under firm rules in law is a move toward greater independence, and less subject to discretionary actions on their part. I don't think our living beside the United States will prevent us from taking the policy actions we should take.

• 1705

Mr. de Bever: That doesn't mean we're not intimately tied to what they're doing. I looked just this week at Ontario and Quebec trade with the United States and where it actually goes. It's a bit frightening, the extent to which we are tied to the automobile sector. One third of Ontario-Quebec trade is with the state of Michigan. Another third is with twelve states in the mid-west and the north-east. I guess what that tells me is that under free trade and a number of other options, we have more access to their market and we don't have to rely on them for policy advice or policy direction, but it still is true that this trade link is of paramount importance. I think when you look at the geography of trade, it just doesn't make any sense to say, let's just drop free trade and pursue the GATT option.

If you look at Canada as a zone of about 100 to 150 kilometres north of the U.S. border, if you look at British Columbia and the western U.S. and you look at us in Ontario and Quebec on the eastern side, we are as married to the United States as the Netherlands and Austria are to Germany, and we are not going to change that fact.

Mr. Neufeld: I think that is a reality all countries face. It is of course the case that in Canada all our policies have to accept the reality of very substantial international interdependence in trade and capital flows. Nothing is going to change that, as far ahead as I can see. The point I would make is that in terms of trade we are edging toward a more civilized kind of way of going about it. We aren't totally there yet, but through the move in this hemisphere toward rules of the game with respect to trade, we are moving in the right direction. I agree with Leo that any illusion of our being able to cut ourselves off from the world would now be quite unjustifiable. We are very dependent on the world for our prosperity.

[*Translation*]

En ce qui concerne les initiatives qui mèneront à notre prospérité, notre indépendance n'a jamais été aussi grande. Je ne pense pas que nous serons influencés par les États-Unis dans les décisions de politique que nous avons à prendre. À mon avis, c'est une conséquence de l'Accord de libre-échange sans lequel nous aurions été très vulnérables vis-à-vis des États-Unis. Ils prennent encore des décisions qui ne nous plaisent pas beaucoup dans le cadre des lois commerciales existantes, mais nous sommes sur la bonne voie.

Quand tout est dit, le développement du commerce avec les États-Unis dans le cadre de règlements législatifs bien déterminés garantit une plus grande indépendance, et minimise la possibilité qu'ils agissent d'une manière discrétionnaire. Je ne pense pas que le fait que nous soyons voisins des États-Unis nous empêchera de prendre les décisions de politique qui s'imposent.

M. de Bever: Cela ne veut pas dire que nos activités respectives ne sont pas intimement liées. J'ai examiné cette semaine les activités commerciales de l'Ontario et du Québec avec les États-Unis ainsi que leur répartition géographique. Il est un peu effrayant de constater à quel point nous sommes liés au secteur de l'automobile. Un tiers des échanges du Québec et de l'Ontario se font avec le Michigan, et un autre tiers avec 12 États du Midwest et du Nord-Est. Je suppose que la conclusion que je peux tirer de ces constatations, c'est que dans le cadre de l'Accord du libre-échange et d'un certain nombre d'autres options, nous avons plus largement accès à leur marché et que, en ce qui concerne l'orientation de nos politiques, nous n'avons pas à les consulter. Mais il reste vrai que ce lien commercial est d'une importance capitale. Je pense que lorsqu'on examine la répartition géographique des activités commerciales, il est absurde de dire: abandonnons le libre-échange et continuons de fonctionner dans le cadre du GATT.

Si vous considérez le Canada comme une zone s'étendant sur environ 100 à 150 kilomètres au nord de la frontière des États-Unis, si vous prenez d'un côté la Colombie-Britannique et l'Ouest des États-Unis et, du côté est, l'Ontario et le Québec, vous contaterez que nous sommes aussi intimement liés aux États-Unis que le sont les Pays-Bas et l'Autriche à l'Allemagne, et nous ne pouvons rien y faire.

M. Neufeld: Je pense que c'est un fait auquel tous les pays doivent faire face. Bien sûr, au Canada, toutes nos politiques doivent tenir compte d'une très grande interdépendance des échanges et des mouvements de capitaux au niveau international. Rien ne pourra changer cela dans un avenir prévisible. Ce que je veux souligner, c'est qu'en ce qui concerne les échanges commerciaux, nos méthodes deviennent petit à petit plus civilisées. Ce n'est pas encore parfait, mais étant donné que dans notre hémisphère nous tentons d'établir des règles du jeu qui s'appliqueront aux échanges commerciaux, nous sommes sur la bonne voie. Je suis tout à fait d'accord avec Leo: entretenir l'illusion de pouvoir nous couper du reste du monde serait maintenant totalement injustifiable. Notre prospérité dépend de nos liens avec le monde.

[*Texte*]

The Chairman: I'd like to thank you very much for coming here today. I think it was a good discussion. I think we got some insight for members and for the committee, and I think it's been very helpful.

The committee is adjourned.

[*Traduction*]

Le président: Je vous remercie d'avoir assisté à notre séance aujourd'hui. Je pense que la discussion que nous avons eue a été fructueuse et que vous avez permis aux députés et au comité d'approfondir la question de manière très utile.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Royal Bank of Canada:

Edward Neufeld, Executive Vice-President, Economic and Corporate Affairs.

From Nomura Securities:

Leo de Bever, Chief Economist.

TÉMOINS

De la Banque Royale du Canada:

Edward Neufeld, vice-président exécutif, Services économiques et affaires institutionnelles.

De la Nomura Securities:

Leo de Bever, économiste en chef.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 58

Wednesday, February 10, 1993

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 58

Le mercredi 10 février 1993

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

25335—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité
Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 10, 1993
(73)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 4:07 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Member present: Don Blenkarn for Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Toronto-Dominion Bank: Peter Drake, Director of Economic Research. *From the Institute for Policy Analysis, University of Toronto:* Peter Dungen, Professor.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an inquiry into the state of the Canadian Economy (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Wednesday, December 9, 1992, Issue No. 52*).

Peter Drake, from the Toronto-Dominion Bank, and Peter Dungen, from the University of Toronto, each made a statement and answered questions.

On motion of Greg Thompson, it was agreed,—That, the document entitled "Outlook for the Canadian Economy Through the 1990's", prepared by Peter Dungen, Steve Murphy and Thomas Wilson from the Institute for Policy Analysis of the University of Toronto and dated February 10, 1993 be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "FNCE-5"*).

The witnesses resumed answering questions.

At 5:41 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 FÉVRIER 1993
(73)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 16 h 07 dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens et Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Don Blenkarn remplace Brian White.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De la Banque Toronto-Dominion: Peter Drake, directeur des recherches en économie. *De l'Institut d'analyse politique, Université de Toronto:* Peter Dungen, professeur.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'examen de l'état de l'économie canadienne (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 décembre 1992, fascicule nº 52*).

Peter Drake, de la Banque Toronto-Dominon, et Peter Dungen, de l'Université de Toronto, font chacun un exposé et répondent aux questions.

Sur motion de Greg Thompson, il est convenu,—Que le document intitulé «Perspectives de l'économie canadienne pour les années 90», rédigé par Peter Dungen, Steve Murphy et Thomas Wilson, de l'Institut d'analyse politique de l'Université de Toronto, et daté du 10 février 1993, figure en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui (*voir Appendice «FNCE-5»*).

L'audition des témoins se poursuit.

À 17 h 41, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, February 10, 1993

• 1606

The Chairman: I will call the meeting to order. While we have a sparse number of members here, I am led to believe that some will be arriving, so we will commence, if we can.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): We have quality, Mr. Chairman.

The Chairman: That is correct. Quality is important if we do not have quantity.

I would invite Mr. Drake from the Toronto-Dominion Bank to open up with any comments he has. We will hear from him. After that we will see if we have any specific questions. Following that we will move on to our other witness and see if we have a combination of questions for them.

We are pretty informal here. You do not have to be too nervous about anything. We will just hear what you have to say. We will maybe ask a few questions about it. I do not expect any sensational headlines from today.

For your information, if you have not been here before, the meeting is recorded. Transcripts are made and produced for all the members. You can probably get a record of your comments from the clerk if you desire to have them for future reference.

Thank you very much for coming, Mr. Drake. We have had a couple of similar meetings over the course of the past week. We are looking for some common thought or common understanding of the situation of the Canadian economy, what we might look forward to or not look forward to over the next period of time, and whether or not any roles for government should be be examined, some changes in policy or things that could or should be done differently. I would invite you to go ahead.

Mr. Peter Drake (Director, Economic Research, Toronto-Dominion Bank): Thanks very much, Mr. Chairman. I have distributed our most recent forecasts in the form of four single-page updates: North America, industrial, provincial, and housing. I will not go into the details contained in those pages, but I will talk for a few minutes about what we can expect in 1993.

When you have had a chance to glance through the material, you will pick up on some common themes. One is a significant improvement in the Canadian economy, another is still only modest economic growth, and a third is unresolved problems in several parts of the economy.

Perhaps I could first summarize some of the more positive aspects of the outlook for 1993: lower interest rates—at least in the first half of the year; a more competitive level for the Canadian dollar; and, with a little luck, more stable financial and foreign exchange markets. A second point would be slightly higher inflation, but still very low relative to the past 40 years. We look to expansion in the United States' economy and Canadian exports to the U.S.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 10 février 1993

Le président: La séance est ouverte. Nos rangs sont plutôt clairsemés mais on me dit que d'autres députés se joindront à nous plus tard. Nous allons commencer sans eux.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Monsieur le président, ceux qui sont ici sont des gens de qualité.

Le président: C'est juste. La qualité compte quand la quantité fait défaut.

J'inviterais d'abord M. Drake de la Banque Toronto-Dominion à nous présenter son exposé. Nous verrons à ce moment-là si nous avons des questions précises à lui poser. Après quoi, nous entendrons notre second témoin et nous verrons si nous voulons poser nos questions aux deux témoins en même temps.

Nous ne sommes pas très formalistes ici. Vous n'avez aucune raison d'être nerveux. Nous allons vous écouter, puis peut-être vous poser quelques questions. Je ne prévois pas que nos délibérations d'aujourd'hui fassent les manchettes.

Je vous signale, si c'est votre première visite au comité, que la séance est enregistrée. Une transcription en est faite à l'intention de tous les membres du comité. Si vous voulez pouvoir vous reporter à votre témoignage plus tard, vous pouvez obtenir un exemplaire du fascicule auprès de la greffière.

Merci de vous joindre à nous, monsieur Drake. Nous avons tenu plusieurs séances du même genre la semaine dernière. Nous essayons de voir si un consensus se dégage sur l'état de l'économie canadienne, sur les perspectives positives ou négatives à court terme sur le rôle que pourrait jouer le gouvernement et sur les politiques ou les dispositions qu'il pourrait ou devrait modifier. Allez-y, je vous prie.

M. Peter Drake (directeur, Recherches économiques, Banque Toronto-Dominion): Merci, monsieur le président. J'ai distribué nos projections les plus récentes; il s'agit de quatre feuilles volantes sur l'Amérique du Nord, le secteur industriel, les provinces et le secteur du logement. Je ne commenterai pas en détail ces quatre pages de données, mais je me propose de prendre quelques minutes pour vous dire ce que nous prévoyons pour 1993.

Vous constaterez, en examinant les documents, que certains thèmes communs s'en dégagent. Nous prévoyons, notamment, une nette amélioration de l'économie canadienne, un taux de croissance économique modeste et des difficultés persistantes dans divers secteurs de l'économie.

Permettez-moi de résumer d'abord certaines des projections plus positives pour 1993: une diminution des taux d'intérêt—du moins pendant les deux premiers trimestres de l'année; un dollar canadien stabilisé à un niveau plus compétitif; et, avec un peu de chance, des marchés financiers et de change plus stables. S'ajoute à cela un taux d'inflation légèrement plus élevé, mais qui se situera quand même à un niveau très bas par rapport à la tendance des 40 dernières

[*Texte*]

We expect that there will be increases in employment and in the rate of growth of consumer spending, housing construction, business investment in machinery and equipment, and business inventories. We expect real economic growth in Canada of around 3%. That is up from about 1% last year. We expect a markedly improved performance in all provinces and more balanced growth across the provinces. Finally, we expect an improved growth performance among broad industrial groups, but with major disparities remaining among industries.

• 1610

Welcome as these developments will be, they do leave a number of problems unresolved. Our forecast of employment growth for 1993 is an increase of 1% or about 120,000 jobs. Although this is a significant change from the decline in employment experienced in 1992, it is still not enough to bring the unemployment rate down. Many people who left the labour force during the recession will be returning this year, and in greater numbers than the number of new jobs that will become available. In addition, we have not yet seen the end of lay-offs in the Canadian economy. The result is that the average unemployment rate for 1993 is forecast to rise slightly to 11.5%. We expect the monthly unemployment rates to begin to decline in the latter part of the year.

We expect a substantial increase in pre-tax corporation profits this year of about 20%. At nearly $42 billion, profits will have recouped about $10 billion from their cyclical low of 1991, but they still have an additional $23 billion to go before they regain their level of 1988.

I noted earlier that we expected an increase in business investment and machinery and equipment. We do not, however, expect much of an improvement in investment in non-residential construction, because the market remains over-supplied. The best that can be said is that the decline in non-residential construction activity will be smaller than it was last year.

We expect a substantial increase in exports and an increase in the Canadian merchandise trade surplus. The improved international competitiveness of the Canadian economy should provide strong leverage off the U.S. economic expansion. Despite this, the expected improvement in the international current account will be very small, leaving the deficit at close to $30 billion this year.

[*Traduction*]

années. Nous prévoyons une expansion de l'économie américaine et des exportations canadiennes vers les États-Unis. D'après nos analyses, il devrait y avoir des augmentations de l'emploi, du taux de croissance des dépenses à la consommation, des mises en chantier domiciliaires, de l'investissement commercial pour l'achat de matériel et d'équipement et une reconstitution des stocks des entreprises. Le taux réel de croissance économique au Canada devrait être à la hausse par rapport au taux de 1 p. 100 enregistré l'an dernier et avoisiner les 3 p. 100. Nous prévoyons une amélioration notable de l'économie dans toutes les provinces et un taux de croissance plus équilibré d'une province à l'autre. Enfin, le taux de croissance des grands groupes industriels devrait s'améliorer sans toutefois que ne disparaissent les profondes inégalités entre divers secteurs industriels.

Ce sont là de bonnes nouvelles, mais l'amélioration de ces indicateurs n'apporte pas de solutions à certains problèmes persistants. Pour 1993, nous prévoyons une croissance de l'emploi de 1 p. 100, soit 120 000 emplois environ. Bien que cela représente un changement appréciable pas rapport à la contraction de l'emploi enregistrée en 1992, ce n'est toujours pas suffisant pour faire baisser le taux de chômage. Beaucoup de travailleurs qui ont quitté la population active pendant la récession y reviendront cette année et il y aura inadéquation entre le nombre de demandeurs d'emplois et le nombre de nouveaux emplois disponibles. En outre, nous n'avons pas encore vu la fin des mises à pied dans l'économie canadienne. Par conséquent, le taux de chômage moyen pour 1993 devrait augmenter légèrement pour atteindre 11,5 p. 100. Les taux de chômage mensuels devraient amorcer un recul vers la fin de l'année.

Nous prévoyons pour cette année une hausse appréciable, environ 20 p. 100, des bénéfices des sociétés avant impôt. Ils devraient atteindre près de 42 milliards de dollars, soit une amélioration de 10 milliards de dollars par rapport au creux cyclique enregistré en 1991, mais il s'en faudra de quelque 23 milliards de dollards additionnels avant que les bénéfices ne retrouvent leur niveau de 1988.

J'ai mentionné plus tôt qu'il devrait y avoir une augmentation de l'investissement commercial au titre de l'achat de machines et d'équipement. Cependant, nous ne prévoyons pas une amélioration significative de l'investissement dans le secteur de la construction non résidentielle, étant donné la situation excédentaire des stocks. On peut, au mieux, dire que la baisse des mises en chantier non résidentielles sera inférieure à celle enregistrée l'an dernier.

Nous prévoyons une augmentation considérable des exportations et la balance commerciale du Canada sera à la hausse. Grâce à une nette amélioration de la compétitivité internationale de l'économie canadienne, nous devrions pouvoir tirer profit de la relance de l'économie américaine. Malgré cela, l'augmentation du solde des transactions courantes avec l'étranger devrait rester modeste, de sorte que le déficit, en fin d'année, devrait frôler la barre des 30 milliards de dollars.

[*Text*]

The reason the overall improvement will be so small, in spite of a higher trade surplus, is that the international deficits on both services and net interest and dividend payments will rise. Although the latter will be helped by slightly lower interest rates this year, this effect will be overwhelmed by payments on the $30 billion of additional capital imported to finance last year's current account deficit.

Although financial markets generally do not react to short-term movements in the current account, investors do react to changing trends over the longer term. I remind you that when Standard and Poor's downgraded its rating of Canada's federal government foreign currency debt in the fall of 1992, the long-term deterioration of our current account was cited as the major reason. More recently, in its January 1993 issue, *Euromoney* magazine drew attention to Canada's international debt position, and more importantly to the increasingly negative views held by international investors on Canada's debt burden. A substantial sell-off of Canadian debt by foreign investors would adversely affect the Canadian dollar and lead to much higher interest rates in Canada.

Whenever we prepare a forecast, we also consider the major risks to the forecast. The risks to the forecast this year are largely centred on possible developments in foreign exchange markets. At its current range, around 78¢ U.S., the Canadian dollar seems to be quite fairly priced according to the economic fundamentals. The problem is that it is not only the fundamentals that are determining what is happening in foreign exchange markets.

The volatility in the Canadian dollar last fall came from two sources: unsettled conditions in foreign currency markets throughout the world, and political uncertainty within Canada. A recurrence of either of these cannot be ruled out in 1993. Although world markets appear to have settled down since the fall, it is by no means certain that the volatility is over. In other words, additional portfolio shifts by international investors may occur this year, and if they do, foreign exchange markets will again experience uncertainty and large fluctuations.

Within Canada the constitutional debate has mercifully been on the back burner since the referendum last October. That debate could be rekindled in the coming year for a number of different reasons, including developments in Quebec. If that happens, there would probably be an adverse reaction in foreign exchange markets.

A second potential source of investor concern is the next federal election. Either the issues in the election campaign or the prospect of a minority government could cause a negative reaction in foreign exchange markets. If the dollar does come under pressure, the events of last year will be repeated with spikes in short-term interest rates. If this sequence of events should occur, hopefully it would take place over a short span of time, possibly a month or two, but there is no guarantee.

[*Translation*]

L'amélioration globale demeurera aussi modeste, malgré un excédent commercial plus élevé, parce que les déficits au titre des services et des paiements nets d'intérêts et de dividendes augmenteront. Les sorties sous forme d'intérêts et de dividendes reculeront en raison des taux d'intérêt légèrement plus bas prévus pour cette année, mais cet effet bénéfique sera largement effacé à cause des paiements qui devront être effectués sur les 30 milliards de dollars de capitaux additionnels importés pour financer le déficit du compte courant de l'an dernier.

En général, les marchés financiers ne réagissent pas aux fluctuations à court terme du compte courant, mais les investisseurs réagissent aux variations de la tendance à long terme. Je vous rappelle que lorsque Standard and Poor's a abaissé la cote des titres d'emprunt du gouvernement fédéral libellés en devises à l'automne de 1992, cette agence de notation a cité comme principal motif de sa décision la détérioration à long terme du solde de notre compte courant. Plus récemment, dans sa livraison de janvier 1993, la revue *Euromoney* a souligné l'endettement international du Canada et, fait plus important, le désenchantement croissant des investisseurs internationaux à cause du fardeau de la dette du Canada. Si les investisseurs étrangers décidaient de se défaire massivement de leurs titres d'emprunt canadiens, cela exercerait des pressions à la baisse sur notre dollar et ferait grimper les taux d'intérêt au Canada.

Quand nous faisons nos projections conjoncturelles, nous tenons aussi compte des principaux facteurs qui pourraient les fausser. Cette année, elles pourraient surtout être faussées par le comportement des marchés de change. Selon les critères économiques fondamentaux, la valeur actuelle du dollar canadien, qui se situe aux environs de 78c. U.S., semble assez juste. Le problème, c'est que les marchés de change ne réagissent pas uniquement à ces critères économiques.

Deux facteurs expliquent l'instabilité du dollar canadien l'automne dernier: l'instabilité des marchés de change du monde entier et l'incertitude politique au Canada. Pour 1993, on ne peut exclure que ces facteurs jouent de nouveau. Les marchés internationaux semblent s'être calmés depuis l'automne, mais rien n'exclut le retour de l'instabilité. Autrement dit, il se peut que les investisseurs internationaux décident, cette année, de modifer de nouveau leur portefeuille et, le cas échéant, les marchés de change connaîtront de fortes fluctuations en réponse à cette incertitude.

Au Canada, Dieu merci, le débat constitutionnel est en veilleuse depuis le référendum du mois d'octobre, mais il pourrait être relancé en 1993 pour diverses raisons, y compris des changements éventuels au Québec. Advenant la reprise de ce débat, il faudrait prévoir une réaction négative sur les marchés de change.

Par ailleurs, les investisseurs pourraient s'inquiéter du résultat de la prochaine élection fédérale. Les grands thèmes de la campagne électorale ou la perspective d'un gouvernement minoritaire pourraient susciter une réaction négative sur les marchés de change étrangers. Si des pressions à la baisse s'exercent sur le dollar, cela aura des effets semblables à ceux de l'an derneir, à savoir des pointes dans les taux d'intérêt à court terme. Si les choses devaient

[*Texte*]

I'm assuming that the Bank of Canada would react only if the stability of the dollar is at risk and would not react if the dollar were to fall gradually and smoothly.

• 1615

Let me turn for a moment to government finances. In their budgets last spring, provincial governments projected a combined deficit of $19.8 billion for fiscal 1992-93, down only slightly from the $21.7 billion in the previous year. The problem with those 1992-93 estimates is that for nearly all provinces the revenue projections were too optimistic. Several provinces, including Ontario, have already made upward adjustments to their projected 1992-93 deficits. It is highly likely that in a number of provinces tax increases will be announced in the spring budgets. This will be unfortunate, because higher taxes are not what the economy needs now. The federal government has already acknowledged its deficit shortfall for this fiscal year and has taken some steps to restrain spending. I assume there will be additional steps taken in this year's federal budget.

What does all of this tell us about what government tax and spending policies should be? Governments face some difficult choices as to the policies they should pursue. Virtually all governments in Canada have unacceptably high deficits and unacceptably high levels of outstanding debt. That fiscal position has prevented governments from providing effective stimulus during the recent recession. Unless this is rectified during the recovery, governments will be even less effective in dealing with the next recession whenever it occurs.

At the same time, governments must now deal with the fact that financial markets are truly global and that a great deal of the debt issued by governments in Canada is held by international investors. That means that governments' fiscal positions are judged not just by domestic financial markets, but by financial markets around the world. Governments are limited, not only in terms of fiscal policy, but also in terms of monetary policy. To stabilize the Canadian dollar when it comes under pressure, the Bank of Canada must accept higher interest rates, even though we need lower rates in a weak economy.

It would be easy for me to come here and suggest that with some single Draconian measure, such as a specified percentage cut in spending, governments in Canada can solve their fiscal problems. They can't. Nor can I propose specific measures, because that is the job of politicians who are responsible to the voters. I can only suggest some broad guidelines.

Mr. Blenkarn: I love that.

Mr. Drake: Although the economy is strengthening, the time is not yet right to impose a large dose of fiscal drag. At the same time, governments must reduce their deficits so that they can begin to deal with their debt. The fiscal difficulties

[*Traduction*]

s'enchaîner de cette façon, il est à espérer que la secousse ne dure qu'un mois ou deux, mais ce n'est pas du tout garanti. Je suppose que la Banque du Canada ne réagirait que si la stabilité du dollar était menacée mais n'interviendrait pas si le dollar devait baisser graduellement et sans heurt.

Permettez-moi de parler brièvement des finances publiques. Au printemps dernier, les gouvernements provinciaux projetaient un déficit combiné de 19,8 milliards de dollars pour l'exercice 1992-93, soit une légère baisse par rapport aux 21,7 milliards de dollars de l'exercice précédent. Le hic, c'est que presque toutes les provinces avaient fait, pour 1992-1993, des prévisions beaucoup trop optimistes quant aux recettes. Plusieurs provinces, dont l'Ontario, ont déjà rajusté à la hausse leurs projections des déficits pour 1992-1993. Il est fort probable que nombre de provinces annoncent des augmentations d'impôts dans leur budget du printemps. Ce sera malheureux puisque l'économie se passerait très bien d'un alourdissement de la ponction fiscale. Le gouvernement fédéral a déjà reconnu que le déficit de l'exercice fiscal en cours sera plus élevé que prévu et il a pris des mesures pour comprimer les dépenses. J'imagine qu'il annoncera des mesures additionnelles dans le budget fédéral de cette année.

Sur la foi de tout cela, quelles devraient être les politiques fiscales et budgétaires des gouvernements? Ils ont des choix épineux à faire quant aux politiques à mettre en oeuvre. La quasi totalité des gouvernements au Canada ont des déficits et des niveaux d'endettement inacceptables tant ils sont élevés. Ces déficits budgétaires les ont empêché de prendre des mesures efficaces pour stimuler l'économie pendant la dernière récession. S'ils n'assainissent pas leurs finances pendant la reprise économique, ils seront encore moins en mesure d'agir quand arrivera la prochaine récession.

En outre, les gouvernements doivent maintenant traiter avec des marchés financiers étroitement intégrés, puisqu'une proportion importante des titres d'emprunt émis par les gouvernements au Canada sont détenus par des investisseurs internationaux. Ainsi, la situation budgétaire des gouvernements est jugée, non seulement par les marchés financiers intérieurs, mais aussi par les marchés financiers internationaux. Les gouvernements ne peuvent intervenir dans l'économie en utilisant à leur gré les politiques budgétaires et monétaires. Si elle veut freiner la baisse du dollar canadien et le stabiliser, la Banque du Canada doit accepter des taux d'intérêt plus élevés, même s'il faudrait les réduire quand l'économie se porte mal.

J'aurais beau jeu de dire que les gouvernements pourraient, grâce à une seule mesure draconienne, comme une réduction chiffrée des dépenses, régler tous leurs problèmes budgétaires. Ce n'est pas possible. Je ne peux pas, non plus, proposer de mesures précises puisque cette responsabilité incombe aux politiciens qui sont responsables devant leurs électeurs. Je ne peux que brosser les grandes lignes d'une solution.

M. Blenkarn: La belle excuse!

M. Drake: L'économie redémarre, mais le moment serait mal choisi d'imposer une politique fiscale trop dissuasive. Or, les gouvernements doivent réduire leurs déficits pour pouvoir s'attaquer aux problèmes de la dette. Les difficultés

[*Text*]

did not arise overnight and cannot be solved overnight, but that does not absolve any government in Canada from the responsibility of committing to a credible, medium-term plan to make the fundamental changes that are necessary to bring public finances back into line with reality.

In recent years, my banking colleagues at Toronto-Dominion have watched a profound and painful restructuring of the private sector economy. Our loan losses, our declining earnings, and the changes we've been forced to make in our own bank, including lay-offs, are evidence that we have been a part of that restructuring.

I suggest to you that governments are now beginning to embark on a similar process of restructuring. That process will need to continue for some time. It will be, if anything, more difficult than that which took place in the private sector, because governments are, by definition, more isolated from the market forces that forced the changes in the private economy. Governments also have certain responsibilities that the private sector does not have.

This process will also be difficult for the many groups in the economy who will be affected, although people may be more receptive to a restructuring in government following the painful adjustments that have already taken place in the private sector. If successful, there are obvious benefits to the economy and to voters. There would also be benefits to those in government. If the scope of government can be adjusted to a size and type that the economy is willing and able to pay for, governments could then get back to governing, to providing the services that governments should provide. Among other things, governments would be able to pursue fiscal and monetary policies with much less pressure from global financial markets. I am sure that governments would find it much more satisfying to be able to plan and pursue policies than to spend much of their time fighting fires, as they are forced to do now.

• 1620

Mr. Chairman, that's the end of my presentation, and after Professor Dungan's presentation, I'd be happy to answer questions.

The Chairman: Perhaps I could ask you one question anyway at the moment. I can't accuse you specifically, but if you were present here about two years ago when we had somewhat similar sorts of meetings, I imagine—I can't remember exactly, but I'm sure we had various people come along and tell us things—at that time we would have heard a much similar story; that the economy was a bit weak but should be recovering shortly, or the recession would be a short one and we should be seeing good growth, and that was going to cure a lot of problems that were then evident. That hasn't happened, obviously. I'm wondering if you have any comments as to what went wrong.

[*Translation*]

budgétaires ne surviennent pas du jour au lendemain et ne peuvent être corrigées du jour au lendemain, mais cela ne signifie pas pour autant que les gouvernements canadiens peuvent se soustraire à leur devoir qui est de s'engager à mettre en place un programme à moyen terme crédible pour assainir les finances publiques.

Ces dernières années, mes collègues à la Banque Toronto Dominion ont été témoins de la restructuration profonde et douloureuse de l'économie du secteur privé. Nos pertes sur prêts, la baisse de nos bénéfices et les changements que nous avons été contraints de faire au sein de notre propre banque, y compris des mises à pied, montrent bien que nous avons, nous aussi, été touchés par la restructuration.

Je dirais que les gouvernements amorcent, eux aussi, un processus semblable de restructuration. Il devra se poursuivre pendant quelque temps encore. Cette restructuration sera vraisemblablement plus difficile que celle du secteur privé, parce que les gouvernements sont, par définition, mieux isolés des forces du marché qui ont contraint le secteur privé à se restructurer. Les gouvernements ont aussi certaines responsabilités que n'a pas le secteur privé.

Ce processus sera aussi douloureux pour les nombreux secteurs de l'économie qui en seront touchés, même s'il se peut que la population accepte mieux la restructuration des administrations publiques, puisqu'elle intervient après les ajustements douloureux du secteur privé. Si ce processus est couronné de succès, l'économie et les électeurs en tireront des avantages évidents. Les gouvernements aussi, d'ailleurs, car si le nombre et la nature des services assurés par les gouvernements sont repensés en fonction de ce que le pays peut se permettre, économiquement parlant, les gouvernements pourront reprendre leur fonction première qui est de gouverner et de fournir les services qu'ils sont les seuls à pouvoir assurer. Entre autres choses, les gouvernements seraient alors en mesure de manier les instruments que sont les politiques budgétaires et monétaires, sans subir les mêmes pressions de la part des marchés financiers internationaux. Je suis convaincu que les gouvernements se réjouiraient de pouvoir élaborer et mettre en oeuvre des politiques, au lieu de passer le gros de leur temps à éteindre des incendies, comme ils sont maintenant contraints de le faire.

Monsieur le président, voilà ce qui met fin à mon exposé et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions après celui du professeur Dungan.

Le président: J'aimerais toutefois vous poser une question dès maintenant. Je ne peux pas vous accuser nommément, mais si vous aviez comparu il y a deux ans environ lorsque nous avons tenu des audiences du même genre, vous nous auriez sans doute dit sensiblement la même chose: que l'économie était anémique, mais retrouverait sous peu la santé, ou encore que la récession serait de courte durée et que la reprise serait assez vigoureuse et que cela allait nous permettre de corriger certains des problèmes les plus criants. Manifestement, ce ne fut pas le cas. Je me demande si vous pouvez nous expliquer ce qui a mal fonctionné.

[*Texte*]

Mr. Drake: That is a question that I've been asked before. If I may summarize, it is, why do you think your forecast is accurate now as opposed to two years ago.

I think there may be a couple of things that suggest that things are improving—and I stress that the improvements we see are important. We are a long way, a very long way, from a booming economy or a full employment economy. I think perhaps one of the most significant factors is that, as far as Canada goes, we appear to have gone through a lot of the adjustments. I think a lot of us misjudged or underestimated the scope of adjustment the economy was going through over the past couple of years. If you think about it, the economy was dealing with high interest rates, with a rising dollar, with adjustment to the free trade agreement, with the introduction of the GST, and that's an enormous adjustment. I'm not sure we can say that all of those adjustments have been completed, but certainly a large number of them seem to have been.

Another issue that we were dealing with was a recession in the U.S., admittedly milder than in Canada. The U.S. certainly seems to be on the road to expansion. In fact, by the definition that economists use—that the economy is back to where it was before the recession—the U.S. is now in an expansion phase, and that's very important to Canada. Certainly another very important factor is the fact that the dollar has declined substantially. I think there are a number of reasons to think that things are on the road to improvement, but certainly we're a long way from a full employment economy.

The Chairman: Thank you. Perhaps, Mr. Dungan, I could invite you to make whatever comments you have, and then we'll go on from there.

Professor Peter Dungan (Institute for Policy Analysis, University of Toronto): Professor Tom Wilson was to accompany me today, but he took ill late yesterday and sends his regrets. Since I was coming anyway, he felt it was just as well to stay home and convalesce.

I'm going to try to concentrate on the medium-term outlook for the economy as opposed to, say, for example, just the next year, although inevitably I have to say something about the near term to get to the medium term. I'll do that because we feel, in a sense, that what we do best, if we do it well at all at the U of T, is to concentrate on medium-term prospects for the economy, to concentrate on things beyond the short term.

Basically, in the story I want to bring to you today, I'm going to be a little provocative. I'm going to try to maybe overstate my case, simply with the purpose, because we have limited time, of trying to motivate or inform the discussions here, maybe giving you an alternative view. There's lots of hedging I could do, in my typical academic fashion, about everything I'm going to say, but let me just try to state it boldly instead.

[*Traduction*]

M. Drake: C'est une question qu'on m'a déjà posée. Si vous me permettez de la reformuler, vous me demandez en quoi mes prévisions d'aujourd'hui sont plus fiables que celles d'il y a deux ans.

Quelques indices nous permettent de croire que l'économie redémarre et j'insiste, les améliorations que nous constatons sont importantes. L'économie est encore loin d'être en pleine forme ou de pouvoir soutenir le plein emploi. À mon avis, l'un des facteurs les plus importants c'est qu'au Canada du moins, nous semblons avoir franchi l'étape des nombreux ajustements qui s'imposaient. Nous sommes nombreux à avoir mal évalué ou sous-estimé l'ampleur des ajustements qui s'opéraient dans l'économie ces quelques dernières années. Quand on y réfléchit bien, l'économie souffrait des forts taux d'intérêt, de l'appréciation du dollar, de l'adaptation consécutive à l'Accord de libre-échange et à l'introduction de la TPS, et ce sont là des tensions énormes. Je ne suis pas convaincu que nous puissions dire que tous ces ajustements sont maintenant achevés, mais un grand nombre d'entre eux semblent l'être.

Il faut ajouter à tout cela la récession aux États-Unis, même si elle a été beaucoup moins profonde qu'au Canada. L'économie américaine semble certainement être engagée sur la voie de l'expansion. D'ailleurs, selon la définition utilisée par les économistes—l'économie a retrouvé son niveau d'avant la récession—les États-Unis connaissent maintenant une phase d'expansion, et c'est très important pour le Canada. Il ne faut pas oublier, non plus, que la valeur du dollar a baissé considérablement. À mon avis, il y a de nombreuses raisons de croire que la relance est bien engagée, mais nous avons encore beaucoup de chemin à faire avant de retrouver une économie de plein emploi.

Le président: Merci. Monsieur Dungan, je vous invite à nous présenter votre exposé et nous passerons ensuite aux questions.

M. Peter Dungan (professeur, Institute for Policy Analysis, Université de Toronto): Le professeur Tom Wilson devait m'accompagner aujourd'hui, mais il est tombé malade hier et il m'a prié de vous transmettre ses excuses. Puisque je devais venir de toute façon, il a jugé préférable de rester à la maison pour se soigner.

Je vais tenter de m'en tenir aux perspectives économiques à moyen terme, au lieu de parler, par exemple, uniquement de l'année prochaine. Malgré tout, je vais inévitablement devoir parler du proche avenir pour en venir au moyen terme. Notre force à l'Université de Toronto, si force il y a, ce sont les projections économiques à moyen terme. Nous nous concentrons sur les indices conjoncturels au-delà du court terme.

Essentiellement, j'aimerais aujourd'hui vous brosser un tableau qui vous paraîtra peut-être quelque peu provocateur. Si je donne l'impression d'exagérer un peu, c'est qu'en raison du temps limité qui m'est imparti, j'aimerais alimenter une discussion informée, en vous présentant un point de vue différent. Comme j'ai tendance à me comporter comme un universitaire typique, je pourrais accompagner de «si» tout ce que je vais dire, mais je vais plutôt essayer de dire les choses carrément.

[*Text*]

The story I want to tell you today is the projection that I've laid before you. I've given you some material which gives the numbers. We'll try to stay away from those today.

• 1625

The projection is relatively optimistic for the 1990s. I say "relatively", because although my projection says that we'll get 8% unemployment by the end of the 1990s, some people would say in absolute terms that's not very optimistic at all. By "optimistic" I mean relative to some of the more popular gloom and doom stories one has heard about the impending crisis: the jobs will never come back; when will our economy grow again?

Our feeling is in fact that the prospects for the 1990s are very good, partly because there's no way to go but up from where we are at the moment. Some details of that are that real growth will average about 4%. We are more optimistic for 1993 than most of the private and public sector forecasters. We actually have growth of 4% in 1993 as well. I'm not as sure, shall we say, about that particular number in the near term as I am about the story I'm going to tell you about the medium term. We think there are a lot of fundamental strengths there that are going to come out, and they're going to come out pretty quickly for reasons I'll go into. We even have high numbers for 1993 as a result—4% growth—which puts us very much on the high side of the range of forecasters.

Unemployment falls gradually to 8% by the end of the decade. Inflation stays in the 2% level, getting a little higher than that near the end of the decade. I can actually show you some of these items on the next slide. You can see the growth numbers coming off the current trough. These are the poor growth figures of the last few years. Up we go into the 4% range, a peak well above 4% even for 1994 and 1995, settling back down into the range of 4%. Inflation is picking up from the current numbers, but not getting anywhere into the numbers that we've seen in the past. Productivity is quite strong at around 2%. The unemployment rate is coming down from the current peak, much as it came down before. All these are good things, optimistic things.

Included in that is a story that says deficits will fall at the federal level and also at the provincial level. That's not to say, as we'll see in a few minutes, that governments can just forget about the problem. Part of our projection is that they are going to do something about the problem, and these are figures that result.

We also get an improved balance of payments, but that's a very slow improvement for reasons that Mr. Drake has already gone into. It takes a long time to bring our balance of payments back. The story that's encapsulated in the numbers

[*Translation*]

J'aimerais aujourd'hui vous raconter l'histoire qu'illustre cette diapositive. Je vous ai distribué des documents renfermant les données chiffrées. J'aimerais les laisser de côté aujourd'hui.

Mon pronostic est relativement optimiste pour les années quatre-vingt-dix. Je dis «relativement», parce que, même si je prévois un taux de chômage de 8 p. 100 d'ici la fin des années quatre-vingt-dix, d'autres, mesurant cela en termes absolus, diraient que ce n'est pas du tout optimiste. C'est «optimiste» en comparaison de certaines projections beaucoup plus pessimistes faites par ceux qui annoncent une crise imminente: les emplois ne reviendront jamais et notre économie ne renouera pas avec la croissance.

Nous croyons au contraire que les perspectives pour les années quatre-vingt-dix sont très bonnes, particulièrement parce que les choses ne peuvent que s'améliorer puisque nous sommes au plus bas. L'une des raisons c'est que le taux de croissance réelle sera de 4 p. 100, en moyenne. Nous sommes plus optimistes pour 1993 que la plupart des conjoncturistes du secteur privé ou public car nous prévoyons un taux de croissance de 4 p. 100 en 1993 également. Pourtant, je ne suis pas aussi convaincu de ce bon résultat à court terme que je ne le suis à moyen terme. Nous pensons que certaines des forces de l'économie feront sentir leurs effets très rapidement pour les raisons que j'exposerai un peu plus tard. Nous prévoyons même de bons résultats pour 1993—un taux de croissance de 4 p. 100—ce qui est optimiste par rapport à l'ensemble des conjoncturistes.

Le taux de chômage baissera graduellement pour atteindre 8 p. 100 d'ici la fin de la décennie. Le taux d'inflation se maintiendra aux environs de 2 p. 100, mais augmentera légèrement à l'approche de la fin de la décennie. Je peux même vous montrer la tendance de ces indicateurs sur la diapositive suivante. Vous voyez ici les taux de croissance que nous aurons en sortant du creux que nous traversons actuellement. Voici les mauvais résultats de la croissance pour les quelques dernières années. Il y a ici une phase ascendante aux environs de 4 p. 100, une crête bien au-dessus de 4 p. 100, même pour 1994 et 1995, et ensuite un léger repli aux alentours de 4 p. 100. Le taux d'inflation se remet à grimper par rapport au niveau actuel, mais ne se rapproche pas des niveaux très élevés enregistrés dans le passé. La productivité est très vigoureuse, soit 2 p. 100 environ. Le taux de chômage recule par rapport au sommet actuel, ce qui correspond à la phase descendante des cycles précédents. Tous ces résultats sont bons et sources d'optimisme.

Les indices nous portent à croire que les déficits, tant fédéral que provinciaux, diminueront. Cela ne signifie pas, comme je l'expliquerai dans quelques minutes, que les gouvernements peuvent se désintéresser du problème. Nous prévoyons que les gouvernements s'attaqueront au déficit et voici les chiffres qui en résultent.

La balance des paiements s'améliorera aussi, mais cette amélioration sera très lente pour les raisons que vous a exposées M. Drake. Il faudra beaucoup de temps pour remettre à niveau notre balance des paiements. Le tableau

[*Texte*]

I've presented to the committee is a very optimistic one. It says that the 1990s could look a lot like the middle to end of the 1980s—strong growth, falling unemployment, improvements on the deficits and so on.

Why do I say that? What gives me the right to get up here and be so optimistic in the face of so much of the gloom and doom that is in the air these days? We basically have two major reasons, and I should have added a third in fact for the medium term, which I realized only when I was on the plane.

The first major reason has to do with the fact that the economy has been severely depressed. It has been pushed down a long, long way. The historical regularities are that economies come back from situations like that, and they come back sometimes a lot more strongly than we might think. That's not only just a historical regularity—something that you observe you don't know why it happens—but in fact a lot of economic theory, a lot of economic analyses, suggest that there are very good reasons why it should happen.

If unemployment is high, wage demands are very low, which can improve very quickly the unit labour cost of your workers, and that makes it very attractive to start producing. If housing demand has been postponed for a number of years but population has been growing—the so-called stock adjustment model—there's a lot of pent-up demand ready to blast into the system as soon as the signs of turnaround are in the air. The same thing goes for consumer durables. Investment opportunities, on the M and E side especially, have been passed by in the last few years. They're very, very strong out there. They've been made even stronger by some structural changes, such as the free trade agreement and the abolition of the manufacturers sales tax, and those have to be taken advantage of. They're all sources of strong demand that can hit the system very, very hard in the near future.

Let me illustrate a bit more the idea of the bounce back from the trough. I've drawn for you a couple of representative charts of the performance of the economy after the episode of the late 1970s, early 1980s and the current episode, including our projection. Effectively I'm saying take 1979 as the starting point for the last episode; take 1989 as the starting point for the current episode. The potential that we understand the economy can achieve is normally a number in the vicinity of 3% per year. It varies. It was actually a little higher in the early 1980s period than it is now. The rough working number is 3%. The solid line is the additions to GDP that should have occurred year after year as the economy grew at its potential. This is what the economy should have been able to attain, starting in 1989. Here's the appropriate number. They grow very much the same. The economy should have been $150 billion higher

[*Traduction*]

que brossent les chiffres que j'ai présentés au comité est très optimiste. Il révèle que, pendant les années quatre-vingt-dix, la situation économique devrait ressembler à celle que nous avons connue du milieu à la fin des années quatre-vingt: croissance forte, recul du taux de chômage, amélioration des déficits, etc.

Qu'est-ce qui me fait dire cela? Qu'est-ce qui me donne le droit d'être si optimiste, alors que les prophètes de malheur tiennent le haut du pavé ces jours-ci? Nous invoquons essentiellement deux grandes raisons auxquelles je devrais en ajouter une troisième pour le moyen terme, qui m'est venue à l'esprit pendant que j'étais dans l'avion.

D'abord, l'économie a traversé une profonde dépression. Elle était au plus mal. Les données historiques cycliques révèlent que les économies s'en remettent et qu'elles retrouvent parfois une santé plus vigoureuse que nous n'oserions l'espérer. Il ne s'agit pas là uniquement d'une constante historique—que l'on observe sans pouvoir l'expliquer—mais cela repose aussi sur d'abondantes théories, sur de nombreuses analyses économiques qui nous fournissent de très bonnes raisons d'y croire.

Quand le taux de chômage est élevé, les demandes salariales sont très faibles, ce qui contribue très rapidement à améliorer les coûts de main-d'oeuvre unitaires et à rendre très attrayant la relance de la production. Quand les achats de logements ont été reportés pendant quelques années, mais que la population a continué d'augmenter—c'est le phénomène qu'on appelle l'ajustement des stocks—il y a une énorme accumulation de demande insatisfaite qui inonde le marché dès qu'apparaissent les premiers signes d'une reprise. Il en va de même des biens de consommation durables. Les investissements en matériel et équipement, plus particulièrement, ont été reportés à plus tard au cours des dernières années. La demande virtuelle est très très forte. Elle a été renforcée encore plus par certains changements structurels comme l'Accord de Libre-échange et l'abolition de la taxe sur les ventes des fabriquants, et c'est une source de dynamisme économique à exploiter. Toutes ces sources de demande accumulées submergeront le marché très prochainement.

Permettez-moi d'illustrer un peu plus précisément le bond qui interviendra au sortir du creux. J'ai préparé quelques graphiques qui illustrent la performance de l'économie après la fin des années soixante-dix, le début des années quatre-vingt et l'épisode actuel, y compris nos projections. À toutes fins utiles, je dis que si nous situons en 1979 le début du dernier épisode, il faut placer en 1989 le début de l'épisode actuel. Nous calculons que l'économie atteint son plein potentiel quand le taux de croissance se situe aux environs de 3 p. 100 par année. Cela varie. C'était un peu plus élevé au début des années quatre-vingt par rapport à ce que c'est maintenant. De façon générale, on prend un taux de 3 p. 100. La ligne grasse illustre les hausses du PIB qui auraient dû survenir année après année, au fur et à mesure que l'économie se rapprochait de son taux de croissance potentiel. C'est le taux de croissance que

[*Text*]

than it was at the start, a slightly higher number, because it's a bigger economy to start with for the current episode. Instead our economies grew, of course, much more weakly than that.

• 1630

In the early episode, in 1980, basically we had almost no growth; we had some growth in 1981, a disaster in 1982, stayed basically put in 1983, and then started to grow like gangbusters in 1984, 1985, 1986, 1987. The result was that the huge gap of many tens of billions of dollars, which has been opened vis-à-vis our potential, was closed by the time we got to the end of the 1982 recession. Economies move back towards the potential that they can produce. The current episode has been, frankly, just as bad as, if not worse than, the previous one. Instead of growing at 3% per year in 1990, 1991, 1992, we had either zero growth or negative growth, so the gap that has been opened up by 1992 is a $50 billion to $60 billion shortfall, which this economy is not producing and should be producing if it had grown its potential. This indicates the size of the output gap that is facing it. The lesson of the past, not only from this recession but from previous recessions before that, which were much less serious for the most part, is that economies work to close that gap.

The 4% growth number that I've shown you—4% per year for the Canadian economy—isn't enough even to close the gap relative to our potential growth. It's significantly closed by the end. Frankly, because our story seems optimistic enough in some eyes as it is, we don't close the gap totally. My colleague, Tom Wilson, told me to tell you from him that he thinks this is too pessimistic. He thinks that in the later years this will actually close further and that we'd get higher growth. That is one of the main reasons I put to you an optimistic story. We have this huge gap—the historical realities.

Our method of analysis is computer simulation models. We've built and run these things for years and years at the University of Toronto in my particular shop, not just me, but my colleagues as well. Those models encapsulate historical lessons, not in a simplistic fashion. We use, we hope, relatively sophisticated techniques to draw lessons out of the data from the economy and embody it into our view of the future.

Coming out of that analysis is a very strong inclination of the economy to grow back towards its potential. That's not to say it can't be delayed in doing that from one time to another. If you'd asked me a year ago what my prospects were for 1992, they would have been a lot stronger than 1992 turned out to be. I haven't lost faith in the medium term, because the mechanisms are still there and some further adjustments have been put in place, which I think make this

[*Translation*]

l'économie aurait dû pouvoir atteindre à compter de 1989. Voici les chiffres correspondant à ce taux de croissance. Ils augmentent à peu près au même rythme. Le PIB aurait dû augmenter de 150 milliards de dollars par rapport au début de la période, un chiffre légèrement plus élevé, puisque le PIB était plus élevé au début de l'épisode actuel. Or, le PIB s'est accru, bien sûr, mais beaucoup moins que prévu.

Au cours du premier épisode, en 1980, nous avons enregistré un taux de croissance quasiment nul; il y a eu une légère croissance en 1981, un désastre en 1982, un plateau en 1983, puis une poussée de croissance en 1984, 1985, 1986 et 1987. Par conséquent, l'énorme écart de plusieurs dizaines de milliards de dollars qui s'était creusé par rapport au potentiel de croissance s'est rétréci avant la fin de la récession de 1982. Les économies se sont rapprochées de leur taux de croissance potentiel. L'épisode actuel a été, bien franchement, tout aussi désastreux, sinon plus, que l'épisode précédent. Au lieu d'un taux de croissance de 3 p. 100 par année en 1990, 1991 et 1992, nous avons eu un taux de croissance nul, sinon négatif, de sorte que l'écart entre la croissance réelle et la croissance potentielle enregistré depuis 1992 est de l'ordre de 50 à 60 milliards de dollars. Cela illustre l'ampleur de l'écart de production que nous devons rattraper. La dernière récession et celles qui l'ont précédée, qui étaient pour la plupart beaucoup moins profondes, nous enseignent que les forces économiques tendent à combler cet écart.

Le taux de croissance de 4 p. 100 que je vous ai montré—4 p. 100 par année pour l'économie canadienne—ne suffit pas à faire complètement disparaître cet écart par rapport au taux de croissance potentiel, mais à la fin, il est considérablement réduit. Après tout, certains trouvent que nos prévisions sont déjà bien assez optimistes, c'est pourquoi nous ne comblons pas complètement l'écart. Mon collègue, Tom Wilson, m'a chargé de vous dire qu'il trouve ces prévisions trop pessimistes. Il croit qu'en fin de période, cet écart se rétrécira beaucoup plus et que nous aurons un plus fort taux de croissance. C'est l'une des principales raisons que j'ai invoquée pour justifier notre optimisme. Il y a cet énorme écart—les réalités historiques.

Nous faisons notre analyse grâce à des modèles de simulation par ordinateur. Mes collègues et moi-même avons conçu et utilisé ces modèles depuis des années et des années, à l'Université de Toronto. Ils intègrent des données historiques, mais pas de façon simpliste. Nous utilisons, du moins nous l'espérons, des techniques relativement sophistiquées pour tirer les leçons des données économiques que nous utilisons et établir nos prévisions.

Ces analyses révèlent que l'économie a une très forte tendance à retrouver son plein potentiel de croissance. De temps à autre, il lui faut un peu plus de temps pour y parvenir. Si vous m'aviez demandé il y a un an quel était mon pronostic pour 1992, j'aurais prévu une performance bien meilleure qu'elle ne l'a été. Je ne perds cependant pas confiance pour le moyen terme, parce que les mécanismes sont toujours en place et qu'il y a eu des ajustements

[*Texte*]

story all the more sure. To lay the cards on the table, I have been wrong about the near-term timing of this.

Let me go to the second major reason. You could very easily argue to me, well, look, historical analysis suggests that we have reasons to be optimistic, that we'll pull out of this recession much as we did before, but suppose this is a special case. Suppose we don't know why we are in this mess this time. How can you tell me we're coming out? Basically, because I made you ask that question, I have an answer for it. My answer is, we can explain what has happened. We've done a significant amount of work with our models and other analyses at the University of Toronto to try to see how much of the current recessionary episode we can explain.

Effectively what you do is you take your model and you go back a few years in history and run what we call counter-factual experiments. Instead of what actually happened to the American economy, you can put in what the American economy would have looked like if they hadn't had a recession and you can see what the impact is on Canada as a result. You basically say, okay, that's the amount of the current recession in Canada that we can explain as being due to the U.S. recession.

You can do other things. You can adjust Bank of Canada monetary policy. You can take away tax increases, you can take away the GST, and you can see in each case how much they affected the performance of the economy.

• 1635

This work is still preliminary, but it is sufficiently jelled at this point that we can present it to you in at least its preliminary form. This is the story that we get starting from 1988. Once again, these bars represent in their full height the growth that the economy should have been able to achieve if it had grown at its potential. The black areas at the bottom is what we actually got. We were only working on the first two quarters. When we did this we did not have the third quarter of data. As far as we could tell, relative to 1988 we were going to be about $5 billion higher at the end of 1992 than we were in 1988.

So there was some growth, but we should have been about $65 billion higher if we had been growing at potential. There is a gap of $60-odd billion there. To explain why we are not $60 billion higher in 1992, our rough measure of these things is that the U.S. recession accounted for a significant chunk of that, and we had what we call a monetary overshoot. The Bank of Canada, together with the Department of Finance, announced in early 1991 that their inflation target for the end of 1992 was 3%. In fact, we ended up with about 1.5% or less. Monetary overshoot is the GDP that we would get back if indeed they had hit the target, if the inflation rate had fallen gradually from 1991 through 1992

[*Traduction*]

additionnels qui rendent d'autant plus probables les résultats que nous prévoyons. J'avoue m'être trompé sur les prévisions à court terme.

Permettez-moi de passer à la deuxième grande raison de mon optimisme. Vous pourriez très bien me dire que même si l'analyse historique justifie un certain optimisme et nous permet de croire que nous nous sortirons de cette récesssion comme nous l'avons fait dans le passé, il se peut que les choses se passent autrement cette fois-ci. Il se peut que nous ne connaissions pas les causes de nos difficultés économiques actuelles. Comment savoir si la reprise est amorcée? Si je formule la question, c'est que ma réponse est prête. Je vous réponds que nous pouvons expliquer ce qui s'est passé. Nous avons utilisé nos modèles et d'autres analyses faites à l'Université de Toronto pour essayer de voir dans quelle mesure nous pouvons expliquer les causes de la plus récente récession.

Nous avons essentiellement repris notre modèle pour remonter quelques années en arrière et faire ce que nous appelons des tests de réversibilité des facteurs. En lieu et place des chiffres réels, on utilise ce qu'auraient été les indicateurs de l'économie américaine s'il n'y avait pas eu de récession, afin de voir l'incidence que cela aurait eu au Canada. Cela permet essentiellement de dégager quels effets de la récession actuelle au Canada sont la conséquence de celle qu'ont connue les États-Unis.

Ce modèle permet de faire autre chose, par exemple, d'ajuster la politique monétaire de la Banque du Canada, de supprimer les augmentations d'impôts ou la TPS, pour déterminer, dans chaque cas, l'incidence respective de ces facteurs sur la performance de l'économie.

Ce travail n'est pas encore terminé, mais il est suffisamment avancé pour que nous puissions vous le présenter à tout le moins, sous forme préliminaire. Voici la situation à partir de 1988. Encore une fois, les colonnes entières représentent la croissance de l'économie telle qu'elle aurait dû être. Les zones noires, en bas, représentent la croissance réelle. Ces données ne visent que les deux premiers trimestres. Lorsque nous avons effectué notre travail, nous n'avions pas en main les données pour le troisième. D'après nos prévisions, la croissance devait se traduire par 5 milliards de dollars de plus à la fin de 1992 par rapport à 1988.

Nous avons donc enregistré une certaine croissance, mais elle aurait dû se traduire par 65 milliards de dollars de plus si elle avait atteint son potentiel. On se trouve donc devant un fossé de 60 milliards environ qu'on peut expliquer ainsi: D'après une évaluation approximative, on peut attribuer à la récession américaine une bonne part du blâme. En outre, il y a eu ce que l'on appelle un surajustement monétaire. La Banque du Canada, ainsi que le ministère des Finances, ont annoncé au début de 1991, que leur taux d'inflation-cible pour la fin de 1992 serait de 3 p. 100. En fait, il a été d'environ 1,5 p. 100 ou moins. Le surajustement monétaire correspond au pourcentage du PIB que nous aurions récupéré

[*Text*]

to hit 3% at the end of 1992 instead of going significantly under and coming back. That is the amount of GDP that cost us.

There were a number of significant federal tax increases in the late 1980s and early 1990s. Increases in the manufacturers sales tax before it was converted to the GST, increases in UI contribution rates, which we count as a tax, accounted for a significant chunk of the lost output. I am not saying necessarily that those should not have been done. The deficit problem had to be addressed—no question—but they cost us. That is part of the reason we are where we are.

Our analysis also suggests that many of those tax increases were the wrong kind. The increases in the manufacturers sales tax and the increase in the UI contribution rate were highly inflation generating, and that cost a lot of excess loss of GDP to get a given dollar's worth of deficit reduction. Part of the reason this thing is so big is, in our view, that they were the wrong kinds of tax increases; they hit Bank of Canada policy that was trying to put down the inflation rate head on, and you lost GDP as a result.

The GST separately, which is primarily its own inflationary impact, also accounts for a chunk of lost output. There is a relatively small chunk that we cannot explain, and there are several things we have not addressed. We have not addressed tighter fiscal policy at the provincial level and we have not addressed the fact that over this period the Bank of Canada was actually trying to reduce the basic level of the inflation rate, 3% itself, as a target for the end of 1992.

Mr. Blenkarn: I am sorry to interrupt you; you are going so well. You have the GST in there as a cost, but you have lost the manufacturers sales tax in that period. The revenue from the MST has in fact turned out to be more than we are collecting from the GST, so why is the GST not a benefit to the economy, rather than a detriment?

Prof. Dungan: The primary reason you get a loss is that the GST caused a spike in the CPI, although it collected in a sense fewer taxes.

Mr. Blenkarn: Yes, but only about a 1% spike.

Prof. Dungan: It is enough to cause this kind of loss. In our analysis it goes into wage demands, which hit dead on the anti-inflationary policy. That is just the way it comes out.

Mr. Blenkarn: Then why does it still cost in 1992? In 1992 you had a very rapid decline in inflation. That is because that one-time shock was all absorbed. I would like to know why, in your chart for 1992, you still carry that.

[*Translation*]

si la cible prévue avait été atteinte, si le taux d'inflation avait décliné graduellement à partir de 1991 et tout au long de 1992 pour se stabiliser à 3 p. 100 à la fin de 1992, au lieu de chuter bien au-dessous de la cible et de remonter. Cela nous a donc coûté un certain pourcentage du PIB.

En outre, il y a eu plusieurs hausses importantes des taxes fédérales à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Ont joué un rôle important dans les pertes, les hausses de la taxe sur les ventes des fabricants avant qu'elle ne soit transformée en TPS, ainsi que les augmentations du barême des contributions à l'assurance-chômage, que nous considérons comme une taxe. Je ne dis pas nécessairement que l'on n'aurait pas dû prendre ces décisions. Il va de soi qu'il fallait s'attaquer au problème du déficit, mais nous avons dû en payer le prix. Voilà en partie les raisons qui expliquent la situation actuelle.

D'après notre analyse, les taxes qui ont été augmentées n'étaient pas toujours les bonnes. La hausse de la taxe sur les ventes des fabricants et du taux de contribution à l'assurance-chômage a été génératrice d'inflation ce qui nous a amené à sacrifier un pourcentage excessif du PIB pour obtenir une réduction équivalente, en dollars, du déficit. Si ce facteur a une telle incidence, c'est qu'à notre avis, ces augmentations de taxes étaient mal choisies. En effet, elles allaient à l'encontre de la politique de la Banque du Canada qui consistait à essayer de réduire le taux d'inflation, ce qui a entraîné des pertes au niveau du PIB.

En soi, la TPS qui a sa propre incidence inflationniste, est aussi responsable d'une partie de ces pertes. Il en reste encore une petite partie que nous ne pouvons expliquer et de plus, il y a plusieurs facteurs que nous n'avons pas pris en compte. Entre autres, nous n'avons pas tenu compte du reserrement de la politique fiscale au niveau provincial, ni du fait qu'au cours de cette période, la Banque du Canada avait comme objectif d'abaisser à moins de 3 p. 100 le niveau de base du taux d'inflation d'ici la fin de 1992.

M. Blenkarn: Excusez-moi de vous interrompre sur votre lancée. Dans votre tableau, la TPS se range dans les coûts, mais au cours de cette période, nous avons éliminé la taxe sur les ventes des fabricants. En fait, le revenu tiré de la TVF s'est révélé supérieur au revenu généré par la TPS. Dans ce cas, pourquoi la TPS ne représente-t-elle pas un bénéfice pour l'économie plutôt qu'un désavantage?

M. Dungan: Si l'on affiche une perte, c'est surtout parce que la TPS a causé une pointe dans l'IPC, même si, en un sens, on a perçu moins de taxes.

M. Blenkarn: Oui, mais cette pointe ne représente environ que 1 p. 100.

M. Dungan: C'est suffisant pour causer ce genre de perte. D'après notre analyse, cela se répercute sur la demande salariale, ce qui, ensuite, mine la politique anti-inflationniste. C'est ainsi qu'on aboutit à représenter cela comme un coût.

M. Blenkarn: Dans ce cas, pourquoi cela figure-t-il encore comme un coût en 1992? En 1992, l'inflation a connu un déclin très rapide et ce, parce que le choc initial de l'entrée en vigueur de la TPS avait été entièrement absorbé. Je voudrais savoir pourquoi, dans votre tableau pour 1992, vous reportez ce coût?

[*Texte*]

Prof. Dungan: It carries forward because wage formation in our view is very backward looking. It looks backward a number of quarters. That represents partly COLA clauses and partly just informal cost of living adjustment.

Mr. Blenkarn: But the wage settlements in October were 2.4% year over year—2.4% with a 1.4% inflation rate and 1% growth. I think you balance, don't you?

Prof. Dungan: What we are simply saying is that they would have been even a little less than that without the GST, without the spike, and that this had a cost to it. Given the inflation target, that extra wage demand coming up required extra unemployment, extra losses. That's what we call the Phillips curve analysis of these kinds of things. I've been attacked about this before, including by people at the Ministry of Finance, so you're in good company.

• 1640

Just to quickly wrap up the story then, we feel that we have more or less a reasonable explanation for most of what has gone on. That's good to know. In other words, there isn't a mystery hanging over our heads making us wonder about whether there'll be a significant recovery.

The second part is that most of these things are going away or they're gone already. That is to say, the U.S. is clearly coming out of recession and the word we're hearing is that their growth this year and next may be stronger than had originally been thought. The monetary overshoot—we've backed off. The Canadian dollar has come down; it is now at a reasonable level. The federal tax push—the deed has been done. The level of federal taxation in our view is now sufficient, more than sufficient perhaps, with decent growth to get the deficit significantly on track. The GST thing has now been absorbed. If we were doing this in 1993 it would be gone. There's just a one-year hangover. Consequently, this makes us relatively optimistic about the view for the future.

I think I've pretty much used up my time.

The Chairman: We don't keep track of time here particularly—

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): Except when we ask questions.

The Chairman: —but we do like to move on and ask questions.

Prof. Dungan: I have some additional slides—they're in your handout—that show details of this projection for the deficit. If there are questions about that, maybe we can take them as they come. Perhaps I will finish now.

The Chairman: I'll ask you maybe two questions first, before I turn it over to someone else.

You pointed to the GST being a factor. While I have no reason to dispute that, the GST is something that was a known quantity, by you, for example. It's not something that occurred as a shock in the system that we didn't know about,

[*Traduction*]

M. Dungan: C'est parce qu'à notre avis, la fixation des salaires tient compte de facteurs déterminants quelques trimestres auparavant. Cela inclut en partie les clauses d'indemnité de vie chère et en partie, les simples indexations au coût de la vie.

M. Blenkarn: Mais les augmentations salariales ont été fixées, en octobre, à 2,4 p. 100 par année. 2,4 p. 100 avec l'inflation à 1,4 p. 100 et un taux de croissance de 1 p. 100, cela tombe juste, non?

M. Dungan: Tout ce que nous disons, c'est qu'elles auraient été légèrement inférieures sans la TPS, sans cette pointe, et que cela se traduit par un coût. Compte tenu de la cible visée en matière d'inflation, cette augmentation salariale plus élevée s'est traduite par une hausse du chômage et des pertes supplémentaires. C'est ce que nous appelons la courbe d'analyse Phillips. J'ai déjà été critiqué à ce sujet auparavant, y compris par des fonctionnaires du ministère des Finances. Par conséquent, vous êtes en bonne compagnie.

Pour conclure brièvement, nous estimons avoir trouvé une explication plus ou moins raisonnable de ce qui s'est passé. C'est bon à savoir. Autrement dit, il n'y a pas de mystère qui plane au dessus de nos têtes et qui nous amènerait à nous demander si, oui ou non, il y aura une reprise importante.

L'autre raison d'être optimiste, c'est que la plupart de ces facteurs sont en voie de disparition ou déjà disparus. Ainsi, les États-Unis sont manifestement sortis de la récession et il semblerait que la croissance américaine pour cette année et l'année prochaine soit plus vigoureuse qu'on ne l'avait d'abord cru. Pour ce qui est du surajustement monétaire, on y a mis fin. Quant au dollar canadien, il a baissé et se situe maintenant à un niveau raisonnable. Quant à la hausse des taxes fédérales, c'est maintenant chose faite. À notre avis, le niveau d'imposition fédéral est maintenant suffisant, peut-être même plus que suffisant, s'il est allié à une croissance décente, pour permettre une réduction sensible du déficit. L'impact de la TPS est maintenant absorbé. Si nous faisions cette analyse en 1993, il n'y aurait plus de traces d'un mal de tête qui n'a duré qu'un an. C'est pourquoi nous sommes relativement optimistes pour l'avenir.

Je pense que j'ai pratiquement épuisé mon temps de parole.

Le président: Nous ne tenons pas vraiment compte du temps ici...

M. Thompson (Carleton—Charlotte): Sauf pour les questions.

Le président: ...mais nous sommes toujours impatients de passer aux questions.

M. Dungan: J'ai d'autres diapositives—elles sont dans la trousse—qui vous a été remise—elles donnent des détails sur la projection pour le déficit. Si vous avez des questions à ce sujet, nous pourrions peut-être nous en servir au fur et à mesure. Je vais maintenant m'en tenir là.

Le président: Je vais vous poser une ou deux questions avant de donner la parole à quelqu'un d'autre.

Vous avez dit que la TPS était un facteur. Je n'ai aucune raison de contester cela, mais la TPS était une quantité connue; pour vous, par exemple ce n'est pas un élément inconnu qui a pris le système par surprise, comme pouvait

[*Text*]

such as perhaps the depth of the U.S. recession or other things included. The question would be, if that was a known factor, why couldn't that have been factored in two years ago or one year ago? You said you were optimistic. Your projection was optimistic a year ago; it turned out not to be as good. You knew about the GST. Of other things, you can say they happened but you didn't expect it.

Prof. Dungan: In fact, we did incorporate it. We did some work. Tom Wilson and another colleague, Jack Mintz, presented before the Senate committee, before the GST was approved, work that showed there would be difficulties from the GST, that it would cost 0.5% or more of GDP growth in one year because of the shocks we got. No surprise. We did that work on the same model that I'm doing this analysis with, so I get that result out the back end. We did factor it into our projection at the time.

I'm not saying that I projected a year ago 4% growth for 1992. We had in the range of 2%-plus to 2.5%; instead we ended up with about 1%. The part we didn't know about was the monetary overshoot, I'd say, more than anything else; to some extent the U.S. recession, but especially the monetary overshoot.

Mr. Blenkarn: What do you mean by monetary overshoot?

Prof. Dungan: It is the fact partly that interest rates remained very high for very long, and that the dollar remained overvalued for very long. The purpose of that was to get inflation down in Canada, but it has resulted in getting inflation down far lower than was originally projected to be the target of the Bank of Canada and the government.

Again, the announced target in February 1991 was a 3% CPI inflation rate at the end of 1992. We can go back in the model. We can say, with 20/20 vision hindsight—you have to be careful not to be too critical here—what monetary policy would have had to do in terms of interest rates and the dollar to get just 3%, not 1.5%, at the end of 1992. Not surprisingly, of course, the dollar could have come down faster. Interest rates would not have had to have been so high if you were shooting for a higher inflation rate at the end of 1992; that is, 3% rather than what we got. You would have had more GDP growth out of that, and that's the overshoot. That's the GDP you lost because they overshot their targets.

The Chairman: I'll ask you one more question. Then I'll ask Mr. Drake the same question or a similar one.

• 1645

You suggest that the economic growth and current level of taxation are such that you project a reduction in the deficits. In other words, you are suggesting that the problem is under control. I'm wondering how you draw that conclusion. Could you elaborate on that?

[*Translation*]

l'être l'ampleur de la récession américaine ou d'autres facteurs. Etant donné qu'il s'agissait d'un facteur connu, pourquoi ne pas en avoir tenu compte il y a deux ans ou un an? Vous dites que vous étiez optimiste. Votre projection était optimiste il y a un an, mais les choses n'ont pas aussi bien tourné. Pour la TPS, vous étiez au courant. Pour ce qui est des autres facteurs, vous pouvez toujours invoquer que vous ne vous attendiez pas à ce qui s'est produit.

M. Dungan: En fait, nous avons intégré cela. Nous avons fait certains travaux. Tom Wilson et un autre collègue, Jack Mintz, ont présenté devant le comité sénatorial, avant l'adoption de la TPS, un travail qui montrait qu'elle causerait des problèmes, et qu'elle risquait de nous coûter 0,5 p. 100, ou plus, de la croissance du PIB sur un an en raison des chocs que nous devions absorber. Donc, pas de surprise. Nous avons utilisé pour ce travail le même modèle dont je me sers pour cette analyse-ci, cela appuie donc le résultat que j'obtiens. Nous avions intégré cela dans notre projection à l'époque.

Je ne dis pas que j'ai prévu il y a un an une croissance de 4 p. 100 pour 1992. Nous avions prévu une croissance de 2 p. 100 ou 2,5 p. 100 alors qu'en fait, elle a été d'environ 1 p. 100. L'inconnue, c'était le surajustement monétaire plus que tout autre facteur et, dans une certaine mesure, la récession aux États-Unis. Mais surtout, le surajustement monétaire.

M. Blenkarn: Qu'est-ce que vous entendez par «surajustement monétaire»?

M. Dungan: C'est en partie ce qui est dû au fait que les taux d'intérêt sont demeurés très élevés très longtemps alors que le dollar canadien restait aussi surévalué pendant très longtemps. Ce que l'on cherchait à faire, c'est abaisser l'inflation au Canada, mais ce qui s'est passé, c'est qu'elle est tombée à un niveau bien inférieur à l'objectif visé à l'origine par la Banque du Canada et le gouvernement.

Je le répète, en février 1991, on avait annoncé que l'on visait un taux d'inflation axé sur l'IPC de 3 p. 100 pour la fin de 1992. Avec le recul—et c'est pourquoi il faut faire attention de ne pas trop être critique—il est facile de dire quelle aurait dû être la politique monétaire vis-à-vis les taux d'intérêt et le dollar pour atteindre précisément 3 p. 100 et non pas 1,5 p. 100 à la fin de 1992. Il va de soi que la dollar aurait pu baisser plus vite, et les taux d'intérêt n'auraient pas dû être maintenus à un niveau aussi élevé si l'on avait visé un taux d'inflation plus élevé à la fin de 1992, c'est-à-dire 3 p. 100 plutôt que ce que nous avons obtenu. La croissance du PIB aurait alors été plus vigoureuse; mais on a enregistré des pertes parce que les cibles ont été surajustées.

Le président: Je vais vous poser une autre question. Ensuite, je poserai la même question ou une question semblable à M. Drake.

Vous dites que la croissance économique et le niveau actuel d'imposition sont tels que vous projetez une réduction du déficit. Autrement dit, vous laissez entendre que le problème est maîtrisé. Je me demande comment vous pouvez arriver à une telle conclusion. Pourriez-vous nous en dire un peu plus long?

[*Texte*]

Prof. Dungan: There are several points that maybe I can make quickly here. First of all, the way we run this through the model, there is sufficient taxation at the federal level as long as the real growth of current and capital spending is significantly less than GDP growth, in other words somewhere in the order of 1% to 1.5% per year, after the current year. There's enough room for that. In other words, we've basically assumed in our projection that governments, whoever they are, will get the message for the 1990s and rein in the real growth of their spending so that it is significantly below the growth of GDP. We don't consider that to be outside the historical range. The federal government has been able to achieve that through much of the 1980s. It's already done it. Combine that spending assumption and the current taxes, and the federal deficit basically comes down by the picture I've shown you.

Mr. Blenkarn: How fast does it come down?

Prof. Dungan: Let me give you the picture. This is a percent of GDP, which we feel is the appropriate way to measure the deficit. People get too hung up over individual numbers. It has to be measured against the size of the economy.

The Chairman: We are used to this. We understand what you're saying.

Prof. Dungan: Frankly, this is the way we like to present the number. There was significant improvement made through much of the 1980s. Maybe there is some evidence that one was going off track even before the recession hit. The recession has certainly thrown things off track. Basically, something like the past rate of decline is in the cards again. Without assuming Draconian tax increases or major cuts in spending, just holding the line on spending, you're down to around 1% of GDP by the end of the decade. On a national accounts basis, which is the way we tend to do it, because you get the figures much more up to date that way, in which the 1992 deficit federally is $25 billion, we're at $7 billion by the year 2000. So it's effectively gone. Actually, we carry this projection on past the year 2000, and it's in small surplus in another couple of years.

At the provincial level, maybe to just finish that point off, even holding the line on spending and keeping the current taxes is not enough. To get the provincial deficits to come down, more tax increases are required at the provincial level. That's partly to make up the shortfalls at the provincial level and also partly to backstop the local levels of government.

As part of our story here, we have put some significant—1% to 2% or more—additional income tax increases at the provincial level, plus a resort through the decade to gasoline taxes. Those are going to look nice and

[*Traduction*]

M. Dungan: Je peux sans doute faire rapidement plusieurs commentaires. Premièrement, d'après le modèle, le niveau d'imposition fédérale est suffisant tant que la croissance réelle des dépenses courantes et des dépenses d'immobilisation reste bien inférieure à la croissance du PIB, soit de l'ordre de 1 p. 100 à 1,5 p. 100 par année, après l'année en cours. Cela donne une assez grande marge de manoeuvre. Autrement dit, nous avons fondé nos projections sur l'hypothèse que les gouvernements, quels qu'ils soient, auront compris le message pour les années 90 et restreindront la croissance réelle de leurs dépenses pour qu'elles demeurent bien en-deçà de la croissance du PIB. À notre avis, cela reste, historiquement, dans le domaine du possible. En effet, c'est ce qu'a fait le gouvernement fédéral pratiquement tout au long des années quatre-vingt. C'est chose faite. Si l'on combine ces projections de dépenses et les taxes actuelles, le déficit fédéral ne peut que diminuer, comme l'illustre mon graphique.

M. Blenkarn: À quel rythme?

M. Dungan: Permettez-moi de vous expliquer cela. Voici un pourcentage du PIB qui, à notre avis, constitue l'aune appropriée pour mesurer le déficit. Il ne faut pas se préoccuper des chiffres eux-mêmes, mais plutôt mesurer le déficit par rapport à ce qui permet d'évaluer l'économie.

Le président: Nous avons l'habitude de faire cela. Nous comprenons ce que vous dites.

M. Dungan: Bref, c'est ainsi que nous souhaitons présenter le chiffre. Il y a eu des améliorations sensibles au cours des années quatre-vingt. Peut-être y avait-il des indices que les choses allaient mal tourner avant même que la récession frappe. Chose certaine, la récession a tout bouleversé. Essentiellement, on devrait revenir à la réduction graduelle que nous avons déjà connue. Sans que soient imposées des augmentations de taxes draconiennes ou des compressions sensibles des dépenses, rien qu'en maintenant les dépenses au niveau actuel, on fait tomber le déficit à 1 p. 100 du PIB d'ici la fin de la décennie. En se fondant sur les comptes nationaux, comme c'est généralement la pratique puisqu'on obtient ainsi des données beaucoup plus à jour, où le déficit fédéral est chiffré à 25 milliards en 1992, on arrive à le faire tomber à 7 milliards d'ici l'an 2000. Autrement dit, il aura pratiquement disparu. En fait, en appliquant cette projection au-delà de l'an 2000, après un an ou deux, on affiche un léger excédent.

Pour en terminer avec cette question, je peux vous dire qu'au niveau provincial, il n'est pas suffisant de ne pas augmenter les dépenses ni les taxes actuelles. La compression des déficits provinciaux passe par des augmentations d'impôt et ce, en partie, pour compenser les manque à gagner au niveau provincial, mais aussi pour appuyer les gouvernements locaux.

Dans notre scénario, nous avons intégré des hausses d'impôt sur le revenu appréciables—de l'ordre de 1 p. 100 ou 2 p. 100 ou plus—au niveau provincial, ainsi que des taxes sur le carburant s'étalant tout au long de la décennie. Ces

[*Text*]

green and friendly anyway, and they're a wonderful source of revenue. We have almost a doubling of carbon taxes, gasoline taxes gradually through the decade, as part of the story as to how the provinces can get their fiscal house in order.

Mr. Thompson: Could I bootleg on one of these questions? This is one of the few things, in all honesty, that I can take some salvation and comfort in, when you're measuring our deficit as a percentage of gross domestic product. I think we all can. What alarms me is figure 28 on page 40, when the estimated federal cumulative debt is measured as a percentage of GDP. I can see the chart, and I'm not sure that I understand the decline after 1993. Is that assuming a growth rate of 3% to 4% or 6%? I'm sorry I missed the first part of your presentation. What are we talking about?

Prof. Dungan: GDP is growing about 4%.

• 1650

Mr. Thompson: I guess what I'm saying is we're not realizing any downward trend in that chart presently. What suggests that this is going to happen?

Prof. Dungan: First of all, this is debt to GDP. Obviously through year 2000 there are still deficits, so the debt is still growing. The point is that GDP is growing faster and you turn the corner; you go over the top.

Mr. Thompson: I don't have all the figures at my disposal now. Obviously from 1984 to today, 1992, the gross domestic product has continued to grow, but obviously this figure in terms of percentages has continued to escalate. What's suggesting that we're going to peak and then there's going to be this drop-off?

Prof. Dungan: Actually this is one of the more straightforward sections of the model, because in a sense it's arithmetic. It's not fancy statistics, it's not econometrics; it's simply keeping track of the books. We found from our medium-to long-term modelling that this is one of the strongest results. You can pick relatively different growth rates for GDP, somewhat different growth rates for spending and so on. The debt-to-GDP ratio does turn around unless you have a significantly lower growth rate of the economy or a significantly higher rate of government spending. It's an extremely strong kind of embedded reaction. When you reach a certain point, a virtuous cycle takes over instead of a vicious cycle.

The Chairman: We thought we were there two years ago.

Prof. Dungan: Frankly, if there hadn't been a severe recession, it would have been over the top.

The Chairman: Exactly. We sat in this room and we thought, well, we're in pretty good shape here.

Mrs. Marleau (Sudbury): We kept telling you, but you didn't want to believe us.

Prof. Dungan: I take to heart the point that the prediction was wrong, but the prediction was wrong not because the arithmetic was wrong; it was wrong because the projection for GDP was wrong.

[*Translation*]

dernières passeront en douceur puisqu'elles seront considérées comme écologiques, et c'est une excellente source de revenu. Nous avons pratiquement doublé graduellement la taxe sur les hydrocarbures, sur le carburant, au cours de la décennie dans le cadre de ce scénario sur la façon dont les provinces peuvent se rétablir financièrement.

M. Thompson: Puis-je faire un commentaire sur vos déclarations? Pour être franc, l'une des rares choses qui me réconforte, c'est de voir que vous mesurez notre déficit comme un pourcentage du produit intérieur brut. Je pense que cela nous rassure tous. Ce qui m'inquiète, toutefois, c'est le tableau 28 à la page 40, où la dette cumulative fédérale prévue est mesurée en pourcentage du PIB. J'ai le tableau devant moi, mais je ne suis pas trop sûr de comprendre le déclin après 1993. Supposez-vous un taux de croissance de 3 p. 100, 4 p. 100 ou 6 p. 100? Je suis désolé, mais j'ai manqué la première partie de votre exposé. Qu'en est-il exactement?

M. Dungan: Le PIB affiche un taux de croissance de 4 p. 100.

M. Thompson: Ce que je veux dire, c'est que l'on ne constate pas de tendance à la baisse dans ce tableau-ci. Qu'est-ce qui vous fait croire que cela va se produire?

M. Dungan: Premièrement, il s'agit de la dette par rapport au PIB. Il va de soi que d'ici l'an 2000, il y aura encore des déficits, de sorte que la dette continuera à croître. Cependant, il arrive un moment où le PIB croît plus vite, ce qui vous permet de prendre le dessus.

M. Thompson: Je n'ai pas tous les chiffres à ma disposition maintenant. Manifestement, de 1984 à aujourd'hui, 1992, le produit intérieur brut a continué de croître, pourtant, il est évident que la dette, exprimée en pourcentage, a continué de grimper. Qu'est-ce qui vous fait croire qu'il y aura un plafonnement suivi d'une baisse?

M. Dungan: En fait, il s'agit de l'une des parties les plus simples du modèle parce qu'en un sens, elle est arithmétique. Il ne s'agit pas de statistiques compliquées, ni d'économétrie. Il suffit simplement de faire les comptes. Parmi les résultats à moyen et long terme, que nous avons obtenus grâce à notre modèle, c'est un des plus fiables. On peut choisir des taux de croissance relativement différents pour le PIB ou encore pour les dépenses, etc. Le rapport dette-PIB devient positif à un certain moment à moins que l'économie n'enregistre un taux de croissance sensiblement inférieur ou que les dépenses du gouvernement n'augmentent considérablement. C'est un phénomène extrêmement prévisible. Lorsqu'on arrive à un certain point, un cercle vertueux remplace le cercle vicieux.

Le président: Nous pensions y être parvenus il y a deux ans.

M. Dungan: Honnêtement, s'il n'y avait pas eu cette grave récession, nous aurions franchi ce cap.

Le président: Précisément. Nous siégions dans cette salle et nous nous disions que la situation était plutôt bonne.

Mme Marleau (Sudbury): Nous n'arrêtions pas de vous mettre en garde, mais vous ne vouliez rien entendre.

M. Dungan: D'accord, les prévisions étaient erronées, je le reconnais. Mais elles l'étaient, non pas parce que les calculs étaient faux, mais parce que la projection pour le PIB était erronée.

[*Texte*]

The point is, if you don't like this number, what you have to argue with is not the way in which I calculate it—I'm not taking this personally—but you have to argue with the GDP growth number, or you have to argue strongly about the government's spending path or the tax path. This sort of figure comes out of those kinds of growth rates.

If I'd really done my homework here, I should be able to show you a number of what this would look like if GDP growth rate was 3% instead of 4%. My guess is—I hesitate to second-guess my econometric model, because it usually comes around and bops me over the head and tells me that I shouldn't have done that—that this number would still have turned the corner. We did a number of runs like this for one of Mr. Drake's competitors, for the Bank of Montreal, in work that found it's way early in January into Mr. Barrett's speech to his stockholders, in which he was proposing, for example, that there be a government spending cut.

We did a number of runs for them in the background in which we played with different rates of growth. For one thing, for example, they had us, as an alternative, push the growth rate of government current and capital spending up to GDP growth, 4% per year, which it hasn't been at for years. Even that was not enough to upset the turnaround here. It made it higher; it pushed it a little further into the future, but it still turned around before the end of the decade. It's a very, very strong result that's just embedded in the dynamics of the relative sizes of debt and the deficit and the GDP. It takes a significant run away on any of those numbers to really turn that around.

Mr. Blenkarn: Are you saying that we don't have to cut any spending, that we can carry on with our present spending control bill and not cut back on spending, that we can continue to relax and by the end of the decade we're going to be all back in the sweet and light again? Is that what you're saying?

Prof. Dungan: No, it's not really what I'm saying.

The Chairman: I'm going to switch over to Mr. Drake. Perhaps I could open up, Mr. Drake, by asking you about the question of the deficit. It seems to us, based on the presentations we've had prior to today, that this is the real fly in the ointment for a whole number of reasons. I probably don't have to explain that to you. I'm sure you know them better than we do. That seems to be the uncertain number out there that could throw us off track for a whole bunch of reasons, if we have a debt that threatens our ability to borrow, and affects interest rates, affects the value of the dollar, and all those things. Maybe you might tell us whether you think it is under control or not.

• 1655

Mr. Drake: I think it is a serious issue. I am always encouraged when I hear some optimistic projections, and I can only hope that Peter's come true.

[*Traduction*]

Si ce chiffre vous fait tiquer, ce n'est pas la façon dont je l'ai calculé qu'il faut critiquer—et je ne prends pas cela personnellement—il faut plutôt remettre en question le chiffre exprimant la croissance du PIB, ou les tendances gouvernementales en matière de dépenses ou d'impôts. Le chiffre en question est calculé par rapport à ces deux taux de croissance.

Si je m'étais préparé comme il faut, j'aurais pu vous donner le chiffre résultant d'un taux de croissance du PIB de 3 p. 100 au lieu de 4 p. 100. Je suppose—et j'hésite à jouer les divins avec mon modèle économétrique—parce que, d'habitude, Cela me retombe sur le nez et je me dis que je n'aurais pas dû le faire—je suppose donc quand même que ce chiffre aurait montré que nous avions franchi le cap en question. Nous avons mis au point un certain nombre de scénarios comme celui-là pour l'un des concurrents de M. Drake, pour la Banque de Montréal. Les résultats se sont retrouvés, au début de janvier, dans l'allocution qu'a prononcée M. Barrett devant ses actionnaires, et dans laquelle il a proposé une réduction des dépenses gouvernementales.

Nous avons mis au point pour eux un certain nombre de scénarios où nous avons jonglé avec divers taux de croissance. Par exemple, ils nous ont demandé, en guise de solution de rechange, d'établir le taux de croissance des dépenses courantes et d'immobilisation du gouvernement au même niveau que celui du PIB, soit 4 p. 100 par année, niveau qui n'a pas été atteint depuis des années. Même cela n'a pas été suffisant pour empêcher ce revirement. Le point tournant a été repoussé un peu plus loin dans l'avenir, mais le revirement avait quand même lieu avant la fin de la décennie. C'est un résultat extrêmement ferme qui est tout simplement enraciné dans la dynamique de la taille relative de la dette, du déficit et du PIB. Il faut que l'un ou l'autre de ces chiffres change radicalement pour renverser la vapeur.

M. Blenkarn: Autrement dit, vous nous affirmez que nous n'avons pas à réduire nos dépenses, que nous pouvons maintenir en vigueur notre projet de loi sur le contrôle des dépenses sans pour autant les comprimer davantage, que nous pouvons relaxer et que d'ici la fin de la décennie, nous verrons la lumière au bout du tunnel? Est-ce vraiment ce que vous dites?

M. Dungan: Non, pas vraiment.

Le président: Je vais maintenant m'adresser à M. Drake. Pour commencer, M. Drake, j'aimerais vous interroger au sujet du déficit. Compte tenu des exposés que nous avons entendus plus tôt aujourd'hui, il nous semble que c'est vraiment là où le bât blesse et ce, pour de multiples raisons que je n'ai pas besoin de vous expliquer. Je suis sûr que vous les connaissez mieux que moi. Il semble qu'il existe un facteur d'incertitude qui pourrait nous faire dévier de notre trajectoire, entre autres si nous avons une dette qui menace notre capacité d'emprunt, et qui influe sur les taux d'intérêt et la valeur du dollar, etc. Vous pourriez peut-être nous dire si vous pensez que cela est sous contrôle ou non.

M. Drake: Je pense que c'est une question sérieuse. Cela m'encourage d'entendre des projections optimistes, et je ne peux qu'espérer que celles de Peter se réalisent.

[*Text*]

There are a couple of things you might want to think about. One can, in rather simplistic terms, suggest that there are a couple of ways to get the deficit down. One is to have strong economic growth, such as Peter has suggested that we may have. Another way is to make some rather fundamental changes in spending and/or tax policies.

The first thing I would point out is the question of whether in fact there is a so-called structural deficit. I suppose the evidence for that is that if you look at the 1980s when we had a large number of years of quite substantial economic growth, we still had some very large deficits. Those deficits rose in some years and, indeed, fell in some years. But there were still some very large deficits. I think the first thing one wants to think about is that if the issues weren't solved in the 1980s when we did have some very strong growth, perhaps we should be thinking about what we have to do in the 1990s.

A second thing to think about is what you want to achieve. In the public discussion of deficits for the last several years, we heard about reducing the deficit; we haven't heard very much about eliminating the deficit.

Mr. Blenkarn: That's right.

Mr. Drake: I would remind you that what Keynes, the famous economist who really got us started on this path of government fiscal policy as a major influence on economic activity, if I recall correctly, had in mind was that government, on balance over a number of years, would run a balanced budget, and that the role of fiscal policy would be one to stimulate economies by governments spending more than they took in in years of recession, but equally, that fiscal policy would have the role of restraining the economy when it was running too quickly, when it was running up against capacity constraints.

If one is going to be realistic, it is going to be some time, I think, no matter what one does, before one could even contemplate getting back to that, but I think it is very useful to have in mind where all of this started if one is going to have a view as to where one is going to get. I think there is no question that one can rely to some extent on stronger economic growth, and indeed our forecast for 1994 is the same as Professor Dungan's of 4%. We haven't gone much beyond that. But one of the questions you have to think about is how long do you get that growth?

We have been much too busy as economists forecasting, or trying to forecast, when and how we were going to get well and truly out of the past recession to spend very much time thinking about the next recession. I don't have any idea at this point when the next recession will be, but there will inevitably be another recession, and at that point you run headlong into the problems that Professor Dungan referred to, of falling or perhaps of even negative changes in gross domestic product. It is not just a question of letting things run their course. Even if one were sure that one would get the kind of growth that Professor Dungan has referred to, one had better think about the fact that to presume that is going to go on for 8 or 10 years is probably, in historical experience, a widely optimistic assumption.

[*Translation*]

Cela dit, il faut envisager une ou deux choses. En termes aussi simples que possible, il existe deux moyens de réduire le déficit. Le premier repose sur une croissance économique vigoureuse, comme celle qui se profile à l'horizon, d'après Peter. Le deuxième consiste à apporter des changements fondamentaux aux politiques de dépenses ou d'imposition.

Tout d'abord, il convient de se demander s'il existe en fait un déficit de nature structurelle. J'en veux pour preuve le fait que dans les années quatre-vingt, bien que nous ayons eu, pendant plusieurs années, une croissance économique assez substantielle, les déficits sont quand même demeurés assez imposants. Ils ont augmenté ou baissé d'une année à l'autre, mais ils demeuraient considérables. Si ces problèmes n'ont pas été résolus au cours des années quatre-vingt, alors que nous avons bénéficié d'une croissance vigoureuse, il serait bon de se demander ce qu'il faut faire dans les années quatre-vingt-dix.

En outre, il faut préciser l'objectif que nous poursuivons. Dans le contexte du débat public sur les déficits qui a fait rage au cours des dernières années, nous avons beaucoup entendu parler des réductions du déficit, mais personne n'a proposé de le supprimer.

M. Blenkarn: C'est exact.

M. Drake: Je vous rappelle ce que Keynes, cet économiste célèbre qui a lancé l'idée de se servir de la politique fiscale du gouvernement pour influencer l'activité économique, avait en tête. Selon lui, le gouvernement aurait un budget équilibré au fil des années, le rôle de la politique fiscale étant de stimuler l'économie par une augmentation des dépenses gouvernementales dans les années de récession, mais parallèlement, de la restreindre en cas de surchauffe ou lorsqu'il a des problèmes de capacité.

Pour être réaliste, je pense que peu importe ce que l'on fera, il s'écoulera beaucoup de temps avant qu'on puisse même envisager de revenir à cela, mais je pense qu'il est très utile d'avoir à l'esprit où tout cela a commencé si l'on veut savoir où l'on s'en va. À mon avis, il est indéniable que l'on peut compter, dans une certaine mesure, sur une croissance économique plus forte. D'ailleurs, notre projection pour 1994 est la même que celle du professeur Dungan, soit 4 p. 100. Nous ne sommes pas allés beaucoup plus loin que cela dans notre réflexion. Mais il est impératif de se demander combien de temps cette croissance durera.

En tant qu'économistes, nous avons été beaucoup trop occupés à essayer de prévoir quand et comment nous allions vraiment nous sortir de la dernière récession pour consacrer beaucoup de temps à réfléchir à la prochaine. J'ignore totalement à l'heure qu'il est quand surviendra la prochaine récession, mais il y en aura inévitablement une autre. À ce moment-là, nous nous heurterons au problème qu'a évoqué M. Dungan, soit un produit intérieur brut en déclin ou même négatif. Il ne s'agit pas tout simplement de laisser les choses suivre leur cours. Même si nous étions sûrs de pouvoir bénéficier du genre de croissance mentionné par M. Dungan, il n'en reste pas moins que ce serait faire preuve d'un optimisme délirant que de supposer que cette croissance se maintiendra pendant huit ou dix ans.

[*Texte*]

The Chairman: One of the problems in terms of growth versus the deficit is that actions to try to narrow the deficit, either through further spending reductions or tax increases, themselves affect growth in a negative way. That's something I would like to hear you comment on, because we are talking around here and all governments are talking about continuing to reduce expenditures. That's a valid objective, but does that itself not have a negative impact on growth, and is it self-defeating?

Mr. Drake: I think that one of the important issues here is timing. I did mention in my prepared remarks that I thought it was not yet the time for a large dose of fiscal drag. I said that because it certainly appears that the economy is strengthening, but it hasn't strengthened yet. We talk about 3% growth this year, but we haven't had that yet.

• 1700

Timing is one of the really important things. The time to take strong actions to reduce the deficit is when the economy is doing very well. Hopefully, we are moving towards that. I think it is much easier to do that, for example, in a year when you are looking at the possibility of 4% growth than in a year of 3% or even 1% growth.

I think it is particularly difficult at the moment because of the fact that we are some way from a full employment economy or a booming economy, describe it as you wish, but at the same time the deficits are very large, and we are beginning to get these signs from financial markets that they are worried about them. I think that makes the kinds of choices that governments have to make extremely difficult.

You can probably think along a couple of lines. One is that you have to try to take a medium-term view—I realize that can be very difficult—and say, look, the problem didn't come up over night; we are not going to solve it over night, but can we come up with a plan that, over the economic cycle, will have a substantial impact?

The other thing you have to do, and I think this is even trickier, is to try to examine the types of expenditures—examine them in terms of their differing effects on the economy, and I think you would find there are some differences. Clearly you have to place that in the context of the other goals and the other responsibilities of government, so you have to try to pick and choose, and obviously you also have to fit that into what can be sold politically.

I think there are some things you can do. Particularly at this stage in the game you have to pick them very carefully; you have to sell them. And timing is another thing. I think that's very important, that if we are right that the economy is strengthening, the time to do something about it, to make those structural changes in government, is when the economy is doing very well, when it can handle it.

[*Traduction*]

Le président: Dans ce dilemme croissance-déficit, le problème tient au fait que les mesures que nous prenons pour essayer de réduire le déficit, que ce soit par une compression des dépenses ou une augmentation des taxes, influe sur la croissance de façon négative. J'aimerais que vous abordiez cet aspect des choses parce qu'au niveau fédéral comme ailleurs, les gouvernements parlent de continuer de réduire les dépenses. C'est un objectif valable, mais n'a-t-il pas des effets négatifs sur la croissance, ce qui est contre-indiqué?

M. Drake: À cet égard, le moment choisi pour l'intervention est crucial. Dans mes observations liminaires, j'ai mentionné qu'à mon avis, il n'était pas encore temps d'injecter à l'économie un remède de cheval qui risque de la ralentir. Si je dis cela, c'est que même s'il est certain que l'économie montre des signes de redressement, cela ne s'est pas encore tout à fait concrétisé. On envisage une croissance de 3 p. 100 cette année, mais nous n'y sommes pas encore.

Le moment choisi pour l'intervention est vraiment l'une des choses les plus importantes. C'est lorsque l'économie se porte bien qu'il est opportun de prendre des mesures vigoureuses pour réduire le déficit. Heureusement, c'est ce vers quoi nous nous dirigeons. Je pense qu'il est beaucoup plus facile de faire cela une année où l'on prévoit une croissance de 4 p. 100, plutôt qu'une année où elle sera de 3 ou même de 1 p. 100.

À l'heure actuelle, la situation est particulièrement difficile, étant donné que nous sommes encore loin d'une économie de plein emploi ou d'une économie florissante, selon les termes qu'il vous plaira d'utiliser. Parallèllement, le déficit est très élevé et les marchés financiers commencent à montrer des signes d'inquiétude. Voilà ce qui rend extrêmement difficiles les choix que doivent faire les gouvernements.

Je vous invite à suivre deux voies. Premièrement, il faut essayer d'adopter une vision à moyen et long terme, et je sais que cela peut être très difficile. Il faut dire que le problème ne s'est pas créé en un jour et qu'on ne le résoudra pas non plus en un jour. Une fois cela admis, pouvons-nous mettre en oeuvre un plan susceptible d'avoir une influence considérable pour la durée du cycle économique?

L'autre chose qu'il convient de faire, et qui est encore plus compliquée, c'est de se pencher sur les divers types de dépenses en vue de discerner leurs différents effets sur l'économie. À cet égard, je suis convaincu que vous décèlerez des différences. Comme il faut manifestement intégrer cela aux autres objectifs et engagements du gouvernement, il vous faudra faire un choix, et ce choix, il vous faudra pouvoir le vendre politiquement.

Il y a donc des choses que vous pouvez faire. À ce stade-ci, en particulier, vous devez faire des choix éclairés et convaincre la population de leur bien-fondé. Sans oublier de bien choisir votre moment. Cela est très important, parce que si nous avons raison de dire que l'économie se redresse, n'oubliez pas que le meilleur moment pour apporter des changements structurels au gouvernement, c'est effectivement lorsque l'économie se porte bien et qu'elle peut les absorber.

[*Text*]

Mr. Thompson: Are you by definition a Keynesian economist? If I am hearing you right, you are saying that according to Keynes, during good times governments save and when times turn around and the economy goes the other way, they spend or they stimulate. Is that what you are saying?

Mr. Drake: That was his notion.

Mr. Thompson: Do you buy into that same school of philosophy?

Mr. Drake: Yes, I do.

Mr. Thompson: So what you are basically saying is that governments missed a golden opportunity during the high growth periods of the 1970s and 1980s. Is that correct?

Mr. Drake: As we look back with hindsight, it seems that such opportunities were lost.

Mr. Thompson: Given that fact, and maybe you have already answered this, what restrictions have we imposed on ourselves, and how did we achieve the almost unachievable where we have allowed debt to grow? Given the economic cycle that is inevitable, where do we go from here?

Mr. Drake: First of all, it is not going to be easy. I think that governments will have to really take a very close look at almost everything they do. I mentioned this in my opening remarks and I have very carefully avoided trying to suggest that there is some simple easy way—cut this, cut that, or cut *x* percent across the board. I don't think it is realistic.

Quite clearly, we are talking about some major changes here, and some painful changes, and if I am right that we are talking about major changes, if I am right that simple economic growth is not going to solve the problem, then you have two choices: you can raise taxes or cut spending.

Mr. Thompson: None of which is acceptable.

Mr. Drake: They are difficult choices. Certainly it would be my sense that there isn't a constituent group in the country right now that would be particularly delighted to hear about higher taxes, and obviously it is very difficult to cut spending.

• 1705

Mr. Thompson: Yesterday, and for the last three or four days, we listened to the various think tanks, banks, and economists from all parts of the country. Mrs. Marleau next to me suggested yesterday that one of the things we have been doing in the last number of years was the feds taking the hit, so we pass our problems onto the provinces, and the provinces then pass them on to the municipalities, but at the end of the day, hell, what has changed? Nothing. We are passing on the responsibility to another level of government, forgetting that there is only one taxpayer.

Mr. Drake: That is a very good point. On more than one occasion when I go out to speak to various groups and I talk about the low inflation rate, a speaker shoots up his hand and says, "How can you say that to me? My municipal

[*Translation*]

M. Thompson: Êtes-vous, par nature, un économiste keynésien? Si j'ai bien compris, vous dites que d'après Keynes, les gouvernements doivent épargner pendant les années de vaches grasses et dépenser ou stimuler l'économie pendant les années de vaches maigres. Est-ce bien cela?

M. Drake: C'est ce qu'il préconise.

M. Thompson: Êtes-vous d'accord avec cette école de pensée?

M. Drake: Oui.

M. Thompson: Essentiellement, vous dites que les gouvernements ont raté une occasion en or durant les fortes poussées de croissance des années soixante-dix et quatre-vingt, n'est-ce pas?

M. Drake: Avec le recul, il semble effectivement que nous ayons raté de bonnes occasions.

M. Thompson: Vous avez peut-être déjà répondu à cette question, mais si c'est le cas, quelles restrictions devions-nous nous imposer? Comment nous sortir de l'inextricable maintenant que nous avons laissé la dette croître? Etant donné que cela est inévitable d'après le cycle économique, que pouvons-nous faire maintenant?

M. Drake: Premièrement, il ne sera pas facile de s'en sortir. Les gouvernements devront scruter à la loupe tous leurs faits et gestes. Je l'ai mentionné dans ma déclaration liminaire et je me suis bien gardé de laisser entendre qu'il y avait une solution simple, comme couper ceci ou cela, ou encore imposer des compressions généralisées de x p. 100. Je ne pense pas que cela soit réaliste.

De toute évidence, il faut envisager des changements radicaux et dans certains cas, pénibles. Et si j'ai raison de dire que des changements radicaux s'imposent et que la croissance économique en soi ne suffira pas à résoudre le problème, il ne reste que deux choix: augmenter les taxes ou réduire les dépenses.

M. Thompson: Ni l'un ni l'autre n'est acceptable.

M. Drake: Le choix est difficile. Chose certaine, aucun corps constitué dans notre pays n'accepterait de bon coeur des hausses de taxes. Par ailleurs, il est manifestement très difficile de réduire les dépenses.

M. Thompson: Hier, comme d'ailleurs au cours des trois ou quatre derniers jours, nous avons entendu des économistes et des représentants de divers laboratoires d'idées et de banques venus de toutes les régions du pays. Hier, Mme Marleau, assise à côté de moi, me suggérait que depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral se trouve en difficulté et se débarrasse de ses problèmes sur le dos des provinces, qui, elles, renvoient la balle aux municipalités; et, en fin de compte, qu'est-ce que cela a changé? Rien du tout. On transfère la responsabilité d'un palier de gouvernement à un autre, oubliant qu'il s'agit toujours du même contribuable.

M. Drake: C'est une remarque tout à fait pertinente. Plus d'une fois, quand je mentionne au cours d'une conférence devant un groupe quelconque le fait que le taux d'inflation est très faible, un intervenant m'interrompt et

[*Texte*]

electric bill went up so and so, and my municipal taxes went up so and so." I think that's right. I may be naively optimistic in this next remark, but I think what we will have to begin to do in this country is realize just what you said, that ultimately there is one taxpayer.

Clearly provincial governments have a problem, and clearly municipal governments have problems. At the end of the day they will have to solve those problems. I would like to think that perhaps some higher level of cooperation among all three levels of government would help. What I know about the history of Canadian federal-provincial relations suggests that is very difficult. Yet the fact of the matter is that it is one overall problem.

I am as familiar as you are with the old Canadian saying that it is a provincial problem or it is a federal problem, but the fact of the matter is that when capital markets react, they don't particularly care which level of government it is. I suspect that governments must begin to look at the broader problem rather than just their own small problems.

These are very general statements, and I realize that, but it seems to me we have seen the federal government push some things onto the provinces. That has helped the federal government in some sense, and it has given the provinces problems, but the problems are still there.

Mr. Thompson: I know you study the U.S. situation just as closely as you do the Canadian situation, for obvious reasons. Let's assume—and this might be fun for you because you are removing yourself from the politics of it before this committee—you are the President of the United States and you have been in office for three weeks. You have four years to go between now and election date.

The U.S. situation is not a heck of a lot different from the Canadian situation, although if you measure their deficit in relation to gross domestic product, we are in a better position than they are, but I guess everything being said, there is not a lot of difference.

What would be some of the things you would be considering if you were now President Clinton? I suppose we could suggest you are the new Prime Minister following the election in October 1993, but let's say you are in the shoes of the new President of the United States. What would you do, given the fact that their position is not a whole lot different from ours in terms of taxation, debt reduction, etc. Now you've got four years in office. I say this simply because no matter who becomes the next Prime Minister of Canada, there are going to be some damned tough decisions to be made.

Mr. Drake: I suppose I should begin with a question. You are right, I am three weeks into my first term of office of the U.S. President. Now, do I want to have a second term?

[*Traduction*]

déclare: «comment pouvez-vous dire cela? Ma facture d'électricité et les taxes municipales ont augmenté de tel ou tel pourcentage.» et je pense bien que c'est exact. Ma remarque suivante démontre peut-être un optimisme naïf, mais je crois que nous devrons bientôt réaliser que ce que vous avez dit est vrai: en fin de compte, c'est toujours le même contribuable qui paye.

Il est clair que les gouvernements provinciaux ont des difficultés, ainsi que les gouvernements municipaux. Il faudra bien que les problèmes finissent par être réglés. J'aimerais croire qu'une coopération plus étroite entre les trois paliers de gouvernement contribuerait aux solutions. Toutefois, ce que je connais de l'histoire des relations fédérales-provinciales au Canada, suggère que cet objectif est très difficile à atteindre. Et pourtant, en réalité, le problème est unique et global.

Comme vous, je connais la vieille tradition canadienne qui définit certains problèmes comme étant provinciaux, et d'autres fédéraux; la réalité nous montre que les marchés des capitaux, quand ils réagissent, se préoccupent fort peu du niveau de gouvernement en cause. Il me semble que les gouvernements doivent commencer à examiner le problème global, au lieu de se préoccuper de leurs petits problèmes individuels.

Je réalise qu'il s'agit là de déclarations très générales, mais il me semble que nous avons vu le gouvernement fédéral se débarrasser de certaines choses pour les placer dans les mains des provinces. Dans un certain sens, cela a aidé le gouvernement fédéral, mais les provinces se sont trouvées en difficulté et les problèmes sont toujours sans solution.

M. Thompson: Je sais que vous étudiez la situation aux États-unis de tout aussi près que la situation au Canada, pour des raisons évidentes. Supposons donc—et ceci pourrait être amusant pour vous, car cela vous dégage de toute considération politique en vous adressant au comité—supposons donc que vous êtes le président des États-unis, que vous occupez ce poste depuis trois semaines. Vous avez quatre ans devant vous avant les prochaines élections.

La situation des États-unis ne diffère pas beaucoup de celle que nous constatons au Canada, bien que notre situation soit meilleure si le déficit est exprimé comme pourcentage du produit intérieur brut; il n'en reste pas moins, cependant, qu'en fin de compte, les différences ne sont pas énormes.

Quelles seraient les mesures que vous envisageriez maintenant, si vous occupiez la place du président Clinton? On pourrait également, sans doute, vous demander de vous imaginer que vous êtes le nouveau Premier ministre à la suite des élections d'octobre 1993, mais tenons-nous en à l'exemple proposé et disons que vous êtes le nouveau président des États-Unis. Que feriez-vous, étant donné que leur position ne diffère guère de la nôtre quand il s'agit des impôts, de la réduction de la dette, etc. Vous disposez donc d'un mandat de quatre ans. Et je vous pose cette question, parce que peu importe qui sera le prochain Premier ministre du Canada, il devra prendre des décisions fort difficiles.

M. Drake: Je vais commencer par vous poser, moi aussi, une question. Je suis donc président des États-Unis depuis trois semaines; c'est mon premier mandat. Pouvez-vous me dire si j'en désire un second?

[*Text*]

Mr. Thompson: Well, yes. We are presuming that the former President of the United States is no longer the president because he didn't deal with the tough domestic issues. Okay?

Mr. Drake: Yes.

Mr. Thompson: So we are saying that there is a sense of realism that has crept into North American politics, if you wish, particularly American politics.

Mr. Drake: I suppose if I were sitting in his chair, at a first cut I would do some of the things at least that he has said he would do. He has said that he would provide some fiscal stimulus to the U.S. economy. It isn't certain that he would do that, but I think it likely that he will. I would do that if I were he because I would want to ensure that the expansion was a solid one. If I were the U.S. president I would clearly have an enormous deficit to deal with. I think I would have some leeway in credit markets that I might be prepared to do that.

• 1710

If I were then really serious, I would certainly begin to think about the deficit and how I'm going to deal with it. I would also think very seriously, in the U.S. case, about how I would try to raise U.S. savings. If I did that successfully I would make consumers mad at me, I would make a number of voters mad at me by reducing spending, and I would make other voters mad at me by raising some taxes. At the end of the day—

Mr. Blenkarn: You're good at that.

Mr. Drake: You said it, I didn't. And at the end of the day I probably would not be re-elected, but I might well leave office with a record of at least moderately good economic growth, a much improved federal deficit position, and voters who were mad as hell at me.

The Chairman: I've been here eight years now or thereabouts, and I don't recall anybody coming into the finance committee, of which I've been a member for all of that time, or for that matter to national caucus, which brings in all the government members of Parliament on a weekly basis, every Wednesday, and saying the economy is all right now and the government should be taking steps to reduce the rate of growth. Even in the boom time in southern Ontario, we weren't getting too much complaining about the economy from people in that sector of the country, but we certainly did from every other sector of the country.

Even in the time that, say, Mrs. Marleau has been here, the last four years roughly, has the economy been going really strong in Sudbury?

Mrs. Marleau: Let's face it, things haven't been all that great, but they haven't been as bad as they were in the early 1980s. How's that?

[*Translation*]

M. Thompson: Oui. Notre hypothèse est que l'ancien président des États-Unis n'a pas été réélu parce qu'il n'a pas abordé les difficiles problèmes de politique intérieure. Ça va?

M. Drake: oui.

M. Thompson: Nous disons donc qu'un certain sens de la réalité s'est glissé dans la politique nord-américaine, dans un certain sens, surtout aux États-Unis.

M. Drake: Si j'occupais ce poste, à première vue, il me semble que je prendrais tout d'abord certaines des mesures que le président Clinton a promis de mettre en oeuvre. Il a dit qu'il aurait recours jusqu'à un certain point, à des mesures fiscales pour stimuler l'économie américaine. On ne peut être sûr qu'il le fera, mais je crois que c'est fort probable. Je prendrais donc ces mesures pour m'assurer que la croissance sera robuste. Comme président des États-unis, il me faudrait aussi, de toute évidence, régler la question de l'énorme déficit qui existe actuellement. Il me semble que les marchés de crédit seraient disposés à m'accorder une certaine marge de crédibilité à ce sujet.

D'autre part, si j'étais vraiment sérieux à ce sujet, je commencerais certainement à réfléchir sur le déficit et à voir comment l'aborder. Je réfléchirais aussi profondément, dans le cas des États-Unis, sur la façon d'augmenter l'épargne. Une réussite dans ce domaine me mettrait les consommateurs à dos, une réduction des dépenses antagoniserait un certain nombre d'électeurs, et l'augmentation de certaines taxes rendrait un autre groupe d'électeurs furieux. En fin de compte...

M. Blenkarn: C'est quelque chose que vous faites bien.

M. Drake: C'est vous qui l'avez dit, ce n'est pas moi. Donc, en fin de compte, je ne serais probablement pas réélu, mais il est fort possible que je quitte cette charge en ayant obtenu tout au moins une croissance économique assez solide, une position nettement améliorée à l'égard du déficit fédéral, et en étant assuré que les électeurs me détesteraient profondément.

Le président: Je suis à Ottawa depuis environ huit ans, et j'ai appartenu à notre Comité des finances pendant toute cette période; qu'il s'agisse de ce comité, ou du caucus national qui rassemble, chaque mercredi, tous les députés gouvernementaux, je ne me souviens pas avoir jamais entendu quelqu'un dire que l'économie fonctionne à merveille et que le gouvernement devrait ralentir la croissance. Même quand l'économie; du sud de l'Ontario connaissait une période glorieuse, nous n'avons pas entendu beaucoup de gens de cette région se plaindre de l'économie; par contre, des plaintes nous parvenaient de toutes les autres régions.

Mme Marleau s'est jointe à nous il y a environ quatre ans, peut-elle nous dire si l'économie de Sudbury a vraiment été robuste pendant cette période.

Mme Marleau: Il faut être honnête, les choses n'ont pas tellement bien marché, mais la situation n'a pas été aussi mauvaise qu'elle l'avait été au début des années quatre-vingt. Est-ce que cela vous satisfait?

[*Texte*]

The Chairman: What it boils down to is the question of at what point do we say the economy is now doing well. By a lot of people's definition it wasn't doing well during what we are now suggesting was a good period.

Mr. Drake: There are always going to be people who are not partaking of good economic times, and we do face, and will face, a serious unemployment problem for several years to get the rate down. I sincerely hope that Professor Dungan's forecast of 8% comes true, but it's not going to happen overnight.

I think the other thing—

Mr. Blenkarn: Historically, since 1984, in 1985, 1987, 1988, we broke 4%. The rest of the time we were low.

Mr. Drake: Yes.

Mrs. Marleau: Never mind; the population is aging. If you wait long enough all of us will be retired and there won't be as many coming up behind us. That will help.

Mr. Drake: Yes. But those who are coming up will certainly want to have jobs.

In response to the other part of your question of when is the right time, look, if you canvass enough people there is never a right time for harder fiscal policy. Once a government is reasonably certain that a recovery is firmly under way, I think under these circumstances you have to begin to do something. I would be very surprised if any government found the voters going to it and saying it really should tighten up fiscal policy.

Inflation, which is something that recessions are designed to cure, is very difficult for some people and it's also beneficial for some people. The inflation that we saw in the 1970s that was brought down by the 1981-82 recession, and the inflation that we saw in the 1980s that was quite clearly cured by the 1991-92 recession, hurt some people. Inflation hurt people on fixed incomes, and it helped some people. There were people who made money out of inflation, particularly in the residential housing market. I think the only complaints that we heard in southern Ontario just before the recession were about the difficulty of getting labour and the difficulty of affording labour, but those complaints were quite small.

• 1715

I think you can't wait for people to come and say you had better tighten up. That's something that is a responsibility of governments, and they have to take a long enough term view to understand that it's far better to try to deal with these things sooner than to let them go. The longer a situation is let go, then generally speaking the tougher the recession.

[*Traduction*]

Le président: L'essentiel, c'est de savoir quand on peut dire que l'économie est maintenant rétablie. Aux yeux de beaucoup, elle ne fonctionnait pas bien durant une période que nous considérons maintenant comme bonne.

M. Drake: Il y aura toujours des gens qui ne participent pas à la prospérité, et nous connaissons maintenant et continueront à connaître, une situation grave en ce qui concerne le chômage pendant plusieurs années avant que le taux ne soit réduit. J'espère très sincèrement que la prévision d'un taux de 8 p. 100 avancé par M. Dungan se réalisera, mais cela ne va pas arriver du jour au lendemain.

Je crois que l'autre aspect...

M. Blenkarn: Historiquement, depuis 1984, nous avons dépassé la barre des 4 p. 100 en 1985, 1987 et 1988. Pour les autres années, le taux était faible.

M. Drake: Oui.

Mmer Marleau: De toute façon, la population vieillit. Si nous attendons suffisament longtemps, nous serons tous à la retraite et la relève sera moins nombreuse. Cela aidera.

M. Drake: Oui. Mais ceux qui font partie de la relève veulent certainement trouver des emplois.

Pour répondre à l'autre partie de votre question, à savoir quel serait le moment opportun, il est certain que si l'on consulte un nombre suffisant de personnes, on arrive à la conclusion qu'il n'y a pas de moment opportun pour mettre en oeuvre une politique fiscale plus dure. Quand un gouvernement est assez sûr que le redressement économique est bien engagé, je crois que l'on peut alors commencer à faire quelque chose. Je serais extrêmement surpris si les électeurs demandaient à un gouvernement, quel qu'il soit, de prendre la voie d'une politique fiscale plus rigoureuse.

En principe, les récessions éliminent l'inflation; elles imposent aussi des situations très difficiles pour certains, et est avantageuse pour d'autres. L'inflation que nous avons connue dans les années soisante-dix et qui a été arrêtée par la récession de 1981-1982, ainsi que l'inflation qui est apparue dans les années quatre-vingt et a été très nettement éliminée par la récession de 1991-1992, ont été pénibles pour certains. Les personnes recevant des revenus fixes souffrent, d'autres bénéficient d'une période inflationiste. Certains, surtout ceux qui ont travaillé sur le marché des immeubles résidentiels, ont bénéficié de l'inflation. Dans la période qui a immédiatement précédé la récession, je crois que le sud de l'Ontario se plaignait uniquement de la difficulté rencontrée pour trouver de la main d'oeuvre et satisfaire les demandes salariales; ces plaintes, cependant, n'avaient pas beaucoup d'ampleur.

Il me semble futile d'attendre que la population réclame un régime plus rigoureux. C'est aux gouvernements qu'il appartient de prendre cette responsabilité et il leur faut adopter une perspective à long terme pour réaliser qu'il est de loin préférable d'aborder ces questions le plus rapidement possible plutôt que de les ignorer. Plus les choses traînent, et plus, en règle générale, la récession est sévère.

[*Text*]

Mrs. Marleau: Professor Dungan, in your studies here I notice you've got the federal deficit as a percentage of GDP. You've even got the provincial ones, and you've got levels of debt. Have you also charted the effect of the debts that are held by utilities? For instance, Ontario Hydro is in, I think, serious difficulties, and it's the taxpayer in the end, either through hydro raises or other ways, who ends up footing the bill. That all puts brakes on the economy, so to speak, because of the demands on the people and the demands on businesses in terms of hydro rates.

I look at your forecasts. I want to believe them. I think it would be fantastic. But I really have a problem because it isn't just the federal deficit or the federal debt, or even the provincial debts. They're all intermingled with the other debts that are being held out there.

Prof. Dungan: To answer your question specifically, no. The utility debt element is not a separate component in the model. Does it affect the outlook? Yes, to some extent it does. One of the reasons why we have inflation creeping back up there is that the needs to service those kinds of debts are going to show up in these kinds of administered price increases, which means that if indeed the Bank of Canada's target is to get inflation below 2% past 1995, there is a potential clash on the horizon. We've assumed that basically what will happen post-1995 is that victory over inflation will be declared and the attempts to get it any lower will be let go. What that problem shows up more to me is this incipient sort of upward push on inflation. The rate is down so low at this point that I don't think, at least through the 1990s, it's a problem. The work we've done so far suggests it's not.

Mrs. Marleau: It would be a problem also in terms of attracting investment and new jobs. I'm referring to something that happened just recently in my region where there was a proposal to build a plant to manufacture ethanol or a component thereof and sell it to the U.S. It was a wonderful project, but it was turned down because of Ontario Hydro's serious problems with being able, first of all, to withstand a new source of electricity on the market, etc. As a result, the jobs aren't here. We've lost the project. Canadians have lost it.

This was to conform with the need to provide, I think it was ethanol, or at any rate an oxygen-type component to go into the U.S. gasoline market because of their Clean Air Act. I'm saying that this kind of impact is difficult to measure, but obviously this project is dead. It didn't come to us. It would have been a tremendous boom and boon to people in Ontario, period. That kind of thing is happening because of some of these other problems.

[*Translation*]

Mme Marleau: Monsieur Dungan, je remarque que vous avez, dans votre mémoire, exprimé le déficit du gouvernement fédéral, comme celui des provinces, en pourcentage du PIB; vous notez également les niveaux d'endettement. Avez-vous également calculé les conséquences de l'endettement des services publics? Je crois, par exemple, que Ontario Hydro rencontre des difficultés importantes, et c'est le contribuable, en fin de compte, qui paie la note, soit que les tarifs pour l'électricité soient augmentés, soit que l'on recoure à d'autres méthodes. Tout cela, peut-on dire, ralentit l'économie quand on tient compte des besoins de la population et des entreprises affectées par le coût de l'électricité.

J'examine vos prévisions, et j'aimerais les croire. Ce serait merveilleux. Mais cela m'est difficile, car vous ne tenez compte que du déficit du gouvernement fédéral, ou de son endettement, ainsi, d'ailleurs, que de celui des provinces. Mais cela ne représente qu'une partie de tout cet ensemble de dettes qui ont été assumées.

M. Dungan: Pour répondre spécifiquement à votre question, non; l'endettement des services publics n'est pas un élément distinct du modèle. Est-ce que cela affecte les perspectives? Oui, dans une certaine mesure. La réapparition, dans une faible mesure, de l'inflation résulte, en partie, du coût du service de ce genre de dette qui se retrouve dans une augmentation de ce genre de prix administré; cela veut dire que si la Banque du Canada vise effectivement un taux d'inflation inférieur à 2 p. 100 après 1995, on peut percevoir un conflit potentiel à l'horizon. Essentiellement, nous avons admis qu'après 1995, on déclarera avoir remporté la victoire dans la lutte contre l'inflation, et on ne se préoccupera plus de la réduire. Ce que cela révèle surtout à mes yeux, c'est le début d'une poussée inflationniste potentielle. Mais le taux est si faible actuellement que je ne pense pas que la situation soit problématique, tout au moins pendant les années 1990. C'est ce que nos travaux suggèrent.

Mme Marleau: Cette situation pourrait tout de même occasionner des difficultés quand il s'agit d'attirer les investissements et de créer de nouveaux emplois. Je pense à une situation qui est survenue récemment dans ma région, quand on envisageait la construction d'une usine pour la fabrication de l'éthanol, ou de l'un de ses éléments; le produit aurait été vendu aux États-Unis. C'était un excellent projet, mais il n'a pas abouti, essentiellement parce qu'Ontario Hydro n'était pas en mesure d'accepter une nouvelle source d'électricité sur son marché; il y avait d'autres considérations. En conséquence, les emplois n'ont pas été créés et nous avons perdu ce projet. Les Canadiens l'ont perdu.

Je crois qu'il s'agissait bien de produire de l'éthanol, ou de toute façon une substance oxygénée, qui aurait été vendue sur le marché de l'essence aux États-Unis pour respecter les exigences de la Loi américaine sur la pollution atmosphérique. Il est très difficile de mesurer ce genre de résultat, mais ce qui est évident, c'est que le projet est perdu. Ce n'est pas nous qui en bénéficierons. Pourtant, cela aurait eu un succès retentissant, très intéressant pour les Ontariens. Il s'agit bien là d'une conséquence des autres problèmes mentionnés.

[*Texte*]

Prof. Dungan: Without talking with you a bit more about it, I'm still not quite sure I quite understand what it was about Hydro that caused them to cancel the plan.

Mrs. Marleau: Hydro can't afford to purchase any more. It has excess capacity now and it wants to remain as the monopoly because it has this problem.

Prof. Dungan: So this ethanol plant was going to co-generate electricity and wanted to sell it to Hydro as part of the—

Mrs. Marleau: That was the problem. Suddenly we've had to face the fact that this huge debt that Ontario Hydro has is also really putting the brakes on some forms of development. As you hear all around, there are a number of companies that are complaining about high costs. Have you looked at all of these things and the demographics in terms of demands on government services—that's another big thing—for the aging population and how they will project in terms of deficits and debts?

• 1720

Prof. Dungan: Just quickly on the demographics, in terms of the 1990s it's not a problem. After the 1990s it starts to be a problem. One of the things we worry about later on in the 1990s and as we go past there, because this projection does go further, is making sure there's enough revenue going into the Canada Pension Plan, and making sure that the provincial and local governments have enough new revenue sources that they can begin to build the old folks homes and the hospitals and whatever that are going to be needed at the provincial and local level to service the aging population once the boomers start to go over the top.

But they don't do that in the 1990s. If anything, our view is that the demographics are actually in your favour in the 1990s. You have a more experienced work force, it's true an older work force, but one that has settled down more, and you have less young people to absorb, all of which will tend to make the labour market potentially more effective and more efficient. It's a question of enjoying it while it lasts.

Mrs. Marleau: But the boomers are hitting their fifties now. They're about to start hitting their fifties.

Prof. Dungan: No. The main boomers are still in their forties. I speak as an early boomer. Although it's called the post-war baby boom, this is a common misconception. It really wasn't just those few years at the end of the year. The real big part of the boom was in the 1950s, the real upsurge in fertility, the real upsurge in new people, the new babies being born. That was really something that started at the end of the 1940s and grew massively through the 1950s and tailed

[*Traduction*]

M. Dungan: Sans pouvoir en parler plus en détail avec vous, je ne vois pas très bien comment Ontario Hydro est responsable de la perte de ce projet.

Mme Marleau: Ontario Hydro ne peut plus se permettre d'acheter plus d'électricité. La capacité de production de cette entreprise est déjà trop grande, et elle désire donc conserver son monopole.

M. Dungan: Donc, cette usine d'éthanol allait faire de la co-génération et voulait vendre son électricité à Ontario Hydro dans le cadre du...

Mme Marleau: Oui, c'est ce qui a entraîné les difficultés. Soudainement, il nous a fallu réaliser que l'endettement énorme d'Ontario Hydro freine certaines formes de développement. On entend partout que bon nombre de compagnies se plaignent des coûts élevés. Avez-vous examiné tous ces facteurs, ainsi que les conséquences de l'évolution démographique sur la demande de services assurés par le gouvernement—c'est un autre aspect—pour répondre aux besoins d'une population vieillissante; quelle en sera l'influence sur les déficits et l'endettement?

M. Dungan: Pour répondre rapidement à votre question sur la démographie, je ne pense pas que cela ait des conséquences graves pour les années quatre-vingt-dix. Ensuite, la situation commencera à devenir problématique. Ce qui nous concerne, entre autres, pour la fin des années quatre-vingt-dix et au-delà, parce que cette projection dépasse la décennie actuelle, c'est la nécessité de s'assurer que les recettes du Régime de pension du Canada seront suffisantes et que les gouvernements provinciaux et locaux disposeront de revenus suffisants pour commencer à construire les maisons de retraite, les hôpitaux, et tout ce qui sera nécessaire au niveau local et provincial pour servir la population vieillissante, une fois que la génération d'après-guerre sera arrivée au troisième âge.

Ce problème, toutefois ne va pas apparaître pendant les années quatre-vingt-dix. En fait, nous pensons que la démographie sera un facteur favorable pendant cette période. La population active aura plus d'expérience, ce qui est vrai de toute population active plus âgée, elle sera aussi mieux établie et il y aura moins de jeunes à absorber dans le monde du travail; potentiellement, tout cela tendrait à former un marché du travail plus efficient et plus efficace. Il s'agit donc d'en profiter pendant que cela dure.

Mme Marleau: Mais la génération de l'après-guerre approche maintenant la cinquantaine. Ils en sont là.

M. Dungan: Non. Le gros de la génération de l'après-guerre demeure actuellement dans la quarantaine. J'en parle comme l'un des premiers arrivants dans cette génération. Bien que l'on parle de l'explosion des naissances de l'après-guerre, c'est une erreur; le phénomème n'est pas limité à ces quelques années qui ont suivi la guerre. Le gros de cette génération est arrivé pendant les années cinquante où il y a eu une augmentation très rapide du taux de fécondité, un

[*Text*]

off in the 1960s. Speaking as someone who was born in 1949 we carry my projection up to 2015—that's when I retire—which I feel is a good cut-off point.

We have a demographic expert in whom I have a lot of faith at the University of Toronto, David Foot, and to whom you may wish to talk at some point, who has done a massive amount of work on this issue. Really it is a post-1990s problem, but on the other hand, in cutting this projection off I had doubts about doing it in 1999. That's usually far enough for most people's views, but it's very much, when you do that, even on the fiscal side, a matter of a person jumping off a building and you stop-watch him when he passes the 20th floor and say he's okay.

You definitely have to get those deficits out of the system in the 1990s. I don't want to be taken as a sort of "don't worry about the deficit person" here. You have to get rid of those deficits in the 1990s, not only to take account of the next recession but also to get in place the resources you're going to need to use on the demographic front past the year 2000.

Mrs. Marleau: I'm not convinced that I should be as optimistic as you are, but I'd like to be.

Prof. Dungan: And you have every right not to be.

Mrs. Marleau: I have one question for Mr. Drake. In your presentation you talk about the cost of government restructuring, and you're saying it will be a lot harsher and more difficult than the industrial restructuring. Would you like to elaborate on that?

Mr. Drake: I think one of the reasons is that governments and companies tend to work under somewhat different environments.

Let's look at what has happened in the last couple of years. As I said earlier in answer to another question, there were issues of rising interest rates, of the rising dollar, adjustment to the free trade, GST, and so on. There were an enormous number of bankruptcies, and for most companies, for some much more than others, this was not a theoretical question. It was not a question that could be put off. It was a question of "if you intend to have any hope of surviving, you had better change". Many didn't survive.

We believe that the ones that did are much more competitive, and indeed we have the numbers to show the improved productivity in the economy, especially in manufacturing, the improved international competitiveness

[*Translation*]

accroissement soudain du nombre de naissances. Ce phénomène a commencé vers la fin des années quarante pour atteindre un maximum pendant les années cinquante et s'amenuiser ensuite graduellement vers la fin des années soixante. Etant né en 1949, j'ai fait mes projecitons jusqu'à l'an 2015—l'année pendant laquelle je vais prendre ma retraite—ce qui me semble un bon choix.

J'accorde une grande confiance aux travaux de M. David Foot, expert en démographie à l'Université de Toronto; il a beaucoup étudié cette question et vous désirerez peut-être le rencontrer plus tard. Il s'agit, en fait, d'un problème qui apparaîtra après les années quatre-vingt-dix, mais, d'autre part, je me demandais s'il serait judicieux d'arrêter mes projections à l'an 1999. Cela aurait donné une période généralement considérée commme assez longue pour les projections par bon nombre de personnes, mais cela ressemble également beaucoup, même s'il s'agit de considérations fiscales, à chronométrer au 20e étage une personne qui a sauté du haut d'un gratte-ciel et à constater que, pour le moment, tout va bien.

Assurément, il faut donc se dégager de tout cet endettement pendant les années quatre-vingt-dix. Je ne voudrais pas que vous me comptiez parmi ceux qui disent: «ne vous inquiétez pas du déficit.» En effet, ces déficits doivent disparaître pendant les années quatre-vingt-dix, non seulement en prévision de la prochaine récession, mais aussi pour disposer des ressources qui seront nécessaires après l'an 2000, compte tenu de l'évolution démographique.

Mme Marleau: J'aimerais être aussi optimiste que vous, mais je ne suis pas convaincue.

M. Dungan: Et c'est certainement votre droit.

Mme Marleau: Je voudrais poser une question à M. Drake. Vous avez mentionné, dans votre exposé, le coût de la restructuration du gouvernement et vous dites que cela sera beaucoup plus difficile et plus pénible que la restructuration industrielle. Pourriez-vous ajouter quelques commentaires à ce sujet?

M. Drake: Cela découle en partie du fait que les gouvernements et les entreprises auront tendance à travailler dans des environnements quelque peu différents.

Examinons ce qui s'est passé au cours des deux dernières années. Comme je l'ai dit en réponse à une autre question, nous avons connu l'augmentation des taux d'intérêts, l'affermissement du dollar, l'adaptation au libre-échange, la TPS, et la liste est longue. Nous avons connu un nombre énorme de faillites, et pour la plupart des entreprises, plus pour certaines que pour d'autres, il ne s'agissait pas d'une question théorique. Le problème ne pouvait pas être mis de côté. Pour survivre, il fallait se transformer, et beaucoup n'ont pas survécu.

Nous croyons que les entreprises qui ont survécu sont beaucoup plus concurrentielles, et nous avons d'ailleurs les chiffres qui démontrent que l'économie a amélioré sa productivité, surtout dans le secteur manufacturier, que la

[*Texte*]

and so on, and indeed that, by the way, is true even before you factor in the decline in the dollar. There was no choice: if you want to go bankrupt, ignore what's happening; if you don't want to go bankrupt, do something about it. I mean it was easy to make the decision, and it was hard to do.

• 1725

Governments are in a different position for at least two reasons. One, as I said, is that they are not subject to the same market forces. They are beginning to be subject to those market forces insofar as they're beginning to be subject to what financial markets are worried about, and international financial markets, and I suppose you can tell me better than I can tell you they're probably beginning to be subject to some resistance from taxpayers to paying higher rates of taxes.

The other thing, of course, that makes it difficult is the fact, to be realistic, that governments do have responsibilities, and it's not a question, or hopefully it's not a question, of going out of business, but it is a question of saying, if we're doing to cut spending, what spending do we cut? I think that is an extremely difficult thing to do. I'm well aware of the fact that there are lots of people who will go to government and say, "you people have to cut spending", until that same government suggests a cut in spending that affects those persons.

Mr. Blenkarn: That's right.

Mrs. Marleau: That's right.

Mr. Drake: I happen to live in Peel. As a matter of fact, I happen to be one of Mr. Blenkarn's constituents, and we could use as an example what happened at the Peel school board last year.

Mr. Thompson: Is that why you've been so quiet today, Don?

Mr. Drake: He didn't know that when I came in here.

Mrs. Marleau: I'm interested in what you're saying, because back in 1980 I was first elected to a municipal council. I was elected to the council of the City of Sudbury, and the City of Sudbury also has a regional municipality. In 1980, during the election, I remember saying that we should have one tier, and saying it over and over again, but it's still two tiers, and you still have lawyers writing to lawyers and one guy plowing the sidewalk, and people fighting over whose pothole it is. It's a massive make-work project. How do you reverse that and put out all these people? As you say, that's a big economic drag if you start closing down any one level.

Mr. Drake: In fairness to governments, I think they have a right—and I'm not sure they're going to get this—to expect a little more understanding on the part of constituents and voters than they generally get. I think the one area that we

[*Traduction*]

compétitivité sur les marchés internationaux s'est améliorée, etc; incidemment, ces résultats apparaissent avant même que l'on tienne compte de l'affaiblissement du dollar. Les entreprises n'avaient pas le choix: si elles ignoraient la situation, c'était la faillite. Si elles ne voulaient pas la faillite, il fallait qu'elles prennent des mesures en conséquence. Autrement dit la décision est facile, l'exécution ne l'est pas.

La situation des gouvernements est différente pour au moins deux raisons. D'une part, ils ne sont pas soumis aux mêmes forces du marché. Ils commencent à les ressentir dans la mesure où ils commencent à être obligés de tenir compte des préoccupations des marchés financiers, et des marchés financiers internationaux; il me semble que vous savez sans doute mieux que moi que les gouvernements commencent probablement à devoir tenir compte de la résistance des contribuables à des taux d'imposition plus élevés.

D'autre part, naturellement, d'autres difficultés découlent du fait que les gouvernements ont des responsabilités, ce qu'il faut reconnaître, pour être réaliste, et il n'est pas question pour un gouvernement, ou on peut tout au moins l'espérer, de fermer ses portes. Mais ce qu'il faut savoir, c'est quelles dépenses seront éliminées si les budgets doivent êtres réduits. Il s'agit là d'une situation extrêmement difficile. Je réalise parfaitement qu'il y a beaucoup de gens qui demandent au gouvernement de réduire ses dépenses, jusqu'au moment où ce même gouvernement suggère de réduire les dépenses dont ces mêmes personnes bénéficient.

M. Blenkarn: C'est exact.

Mme Marleau: C'est bien vrai.

M. Drake: Je réside à Peel. En fait, il se trouve que je suis l'un des administrés de M. Blenkarn et nous pouvons prendre, à titre d'exemple, ce qui s'est passé à la Commission scolaire de Peel l'an dernier.

M. Thompson: Est-ce que c'est pour cela que vous êtes aujourd'hui si silencieux aujourd'hui, Don?

M. Drake: Il ne le savait pas quand je suis venu ici aujourd'hui.

Mme Marleau: Vos remarques m'intéressent parce que j'ai été élue pour la première fois comme membre du Conseil municipal de la ville de Sudbury en 1980; cette ville fait également partie d'une municipalité régionale. Lors des élections en 1980, je me souviens avoir dit que nous devrions avoir un seul palier de gouvernement, opinion que j'ai répétée maintes fois. Pourtant, nous avons toujours deux paliers, les avocats continuent à discuter entre eux, il y a le problème du déneigement des trottoirs, et on continue à se battre pour savoir qui est responsable des nids de poule au milieu de la chaussée. C'est un énorme projet de multiplication d'emplois factices. Comment peut-on renverser la vapeur et congédier toutes ces personnes? Comme vous le dites, si on commence à éliminer un palier, les conséquences économiques sont considérables.

M. Drake: En toute justice, j'estime qu'il faut reconnaître que les gouvernements ont le droit—et je ne suis pas certain que ce droit sera respecté—de s'attendre à ce que les électeurs soient un peu plus compréhensifs qu'ils ne le

[*Text*]

might be a little bit optimistic in, although after events over the past weekend I may be quite wrong, is that perhaps there is a wider understanding that, look folks, things have to change, and governments are not a bottomless well. Sure, governments have a large capacity to go out and borrow money, but perhaps there are some limits to that, and in fact at the end of the day governments have to pay for things just like the rest of us do.

I may be overly optimistic in suggesting that people may become a little more reasonable, but I think there is some hope. That's perhaps one of the first problems that any government has to deal with, and I do not envy a politician who has to listen to the competing claims.

The Chairman: I'm going to interrupt here just briefly, because I would like to have the following motion put through. I would like to have some of the charts we had put up here appended to the minutes so that anybody who happens to decide to read them may have some understanding of what we were talking about. I would like the following motion:

That the document entitled *Outlook for the Canadian Economy Through the 1990s* prepared by Peter Dungan, Steve Murphy and Thomas Wilson from the Institute for Policy Analysis of the University of Toronto and dated February 10, 1993, be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence.*

Mr. Thompson: I so move.

Motion agreed to

Mr. Soetens (Ontario): I'm sorry that I missed your presentation. I've been here for many of the others. I sense in your presentation forecasts similar to ones that I've seen in others. This relates to the employment rate, or the unemployment rate more so. If I sense it correctly, you're both suggesting that the unemployment rate, assuming the kind of growth that you're forecasting, by the end of this decade will still be 8%. Why are we at 8% after all this growth when our neighbours to the south are at 5%? It was suggested, I believe yesterday, by a witness that 8% for all intents and purposes for us was full employment. Do you agree with that? Could both of you comment on that?

• 1730

Prof. Dungan: There are a couple of questions there: what is full employment, and why is it higher than that in the United States?

My own personal view, especially if we are talking about the end of this decade or early 2000, is that the long-run full employment rate is likely to be lower than 8%. In a sense, I use 8% as a target because people won't believe me if I say anything else.

[*Translation*]

sont généralement. Si nous pouvons nous permettre un peu d'optimisme, mais il est possible que je me trompe fort, compte tenu des événements de la dernière fin de semaine, c'est qu'on comprend peut-être un peu mieux que le changement est nécessaire et que les poches du gouvernement ne sont pas sans fond. Sans aucun doute, les gouvernements peuvent emprunter de très fortes sommes, mais peut-être que cela aussi a des limites et finalement, les gouvernements doivent payer leurs factures comme tout le monde.

Je suis peut-être trop optimiste quand je suggère que la population pourrait devenir un peu plus raisonnable, mais je crois qu'on peut se permettre un peu d'espoir. C'est peut-être l'un des premiers problèmes qui doive être résolu par un gouvernement, et je n'envie pas le politicien qui doit écouter toutes ces revendications qui se font concurrence.

Le président: Je vais vous interrompre brièvement car je voudrais faire adopter une motion. J'aimerais que certains des graphiques qui nous ont été présentés soient incorporés au procès-verbal de façon à ce que toute personne qui voudrait lire nos remarques puissent comprendre ce dont nous parlons. J'aimerais donc recevoir la motion suivante:

Que le document intitulé *Outlook for the Canadian Economy Through the 1990's*, préparé par MM. Peter Dungan, Steve Murphy et Thomas Wilson, Institute for Policy Analysis, Université de Toronto, et daté du 10 février 1993 soit imprimé en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* de la réunion d'aujourd'hui.

M. Thompson: J'en fais la proposition.

La motion est adoptée

M. Soetens (Ontario): Je suis désolé de ne pas avoir entendu votre exposé. J'étais présent quand d'autres mémoires ont été présentés. J'ai l'impression que vos prévisions sont similaires à d'autres qui ont été présentées. Je pense au taux d'emploi, ou plus exactement au taux de chômage. Si je comprends bien, vous suggérez tous deux que le taux de chômage serait tout de même de 8 p. 100 à la fin de la décennie si le taux de croissance que vous prévoyez se réalise. Pourquoi, après toute cette croissance, aurions-nous toujours un taux de chômage de 8 p. 100, alors que ce taux n'est que de 5 p. 100 chez nos voisins du sud? Un témoin a suggéré, je crois que c'était hier, qu'à toutes fins utiles, ce taux de 8 p. 100 correspondait, pour nous, au plein emploi. Êtes-vous d'accord avec cela? Pouvez-vous, l'un et l'autre, nous donner vos commentaires à ce sujet?

M. Dungan: En fait, vous posez deux questions: Comment définir le plein emploi, et pourquoi le chiffre proposé serait-il plus élevé pour le Canada que pour les États-Unis?

À mon avis, et plus particulièrement si nous parlons de la fin de la présente décennie ou du début du siècle prochain, à longue échéance le taux de chômage correspondant au plein emploi sera probablement inférieur à 8 p. 100. Dans un certain sens, je propose 8 p. 100 comme cible, car on ne me croirait pas si je proposais quelque chose d'autre.

[*Texte*]

The normal reasons put forward for its being higher are basically that our labour market is not—not to take this word the wrong way—as efficient as that in the United States. For example, if it is cheaper, relatively speaking, to be unemployed in this economy than it is in the United States, there will be more people who are unemployed. As a purely rational, economic decision, you basically spend longer in what we call search unemployment because the costs of being unemployed are lower. That's neither ethically good nor bad; that's just a trade-off we make.

There's a certain tendency—this is by the by—to sort of view anybody who takes unemployment as somehow a slacker, a loafer, etc. No, no, no, if you set up the system in a certain way and people use it—I don't mean cheat—but they use it as it is set up, as far as economists would be concerned, that's perfectly rational behaviour. In fact, if they did anything else it would be irrational. The more you insure against something, the more you get it. For example, if we somehow made fire insurance illegal in Canada we would have far fewer fires. People would be more careful. You'd still have some and they would cause terrible tragedy, but any time you have an insurance system, the more generous it is and the more able you are to get it, the more likely it is that people will be using that part of the insurance. That's a pure economic trade-off.

The Chairman: We'll have to keep that in mind when we start talking again about deposit insurance.

Mr. Blenkarn: On our unemployment insurance bill we're persuading Mrs. Marleau to vote for it now.

Mr. Soetens: Don't sidetrack. I'd be interested in...

Prof. Dungan: A second factor is simply that our regional economies are much more bifurcated or split up than those in the United States. It's that much more difficult here to move from one region of the country to another and get a job there than it is in the United States. We tend to have pockets of high unemployment that remain so, whereas in the United States, although there are still areas of high unemployment like the Okies and the Appalachians and so on, that has not nearly as much been the case in their economy.

Mr. Drake: I think there's very little I can add. There may be the odd additional thing such as labour standards and how easy it is to cut employment and things like that, but Peter has answered the question.

Mr. Soetens: I presume that to arrive at that 8% by the end of the decade, we need 4% growth in the economy on average. At least if I glance—

Prof. Dungan: You could get it if there was lower growth but also lower growth in productivity.

[*Traduction*]

Les raisons généralement avancées pour expliquer ce taux plus élevé reflètent essentiellement le fait que notre marché du travail n'est pas—et il ne faut pas interpréter ce mot dans le mauvais sens—aussi efficient que celui des États-Unis. Par exemple, si le chômage et relativement moins onéreux pour le chômeur dans notre économie qu'il ne l'est aux États-Unis, nous aurons ici un plus grand nombre de personnes au chômage. Du point de vue strictement rationnel, en tant que décision économique, on peut essentiellement consacrer plus de temps à la recherche d'un emploi quand le coût du chômage est moins élevé. Il ne s'agit pas de dire ce qui est bien ou mal, moralement; c'est tout simplement un calcul que l'on fait.

À ce propos, on peut dire qu'il y a une certaine tendance à penser que toute personne inscrite au chômage est en quelque sorte paresseuse, sans ambition, etc. Absolument pas, quand on organise un système d'une certaine façon et qu'il est utilisé—je ne parle pas des tricheurs—comme il devrait l'être, du point de vue d'un économiste il s'agit d'un comportement parfaitement rationnel. Faire le contraire serait tout à fait irrationnel. Mieux on est protégé d'un risque par une assurance, et plus on y a recours. Par exemple, si on arrivait à dire qu'il est illégal de prendre une assurance contre l'incendie au Canada, il y aurait moins d'incendies. On serait plus prudent. Il y aurait tout de même quelques incendies qui entraîneraient de terribles tragédies, mais chaque fois qu'un système d'assurances est élaboré, et plus il est généreux, et plus il est facile d'accès, plus il est probable que les gens feront appel à cette assurance. C'est un simple calcul économique.

Le président: C'est quelque chose qu'il ne faudra pas oublier quand nous reviendrons sur la question de l'assurance-dépôt.

M. Blenkarn: Nous essayons de convaincre Mme Marleau de voter en faveur de notre projet de loi d'assurance-chômage.

M. Soetens: Ne nous écartons pas du sujet. Je voudrais savoir...

M. Dungan: Deuxièmement, nos économies régionales sont beaucoup plus distinctes, ou séparées, que celles des États-Unis. Il est beaucoup plus difficile ici qu'aux États-Unis d'aller d'une région à l'autre pour y trouver un emploi. Nous avons tendance à avoir des poches où le chômage demeure très élevé, alors qu'aux États-Unis, bien qu'il y ait encore des zones où le chômage est très élevé, comme certaines régions de l'Oklahoma ou dans les Monts Appalaches, et autres districts, cela ne marque pas autant leur économie.

M. Drake: Je n'ai pas grand'chose à ajouter. On peut rappeler les considérations traditionnelles telles que les normes pour les conditions de travail et la facilité de congédier le personnel, ce genre de choses, mais Peter a en fait répondu à la question.

M. Soetens: Il me semble donc que nous devons réaliser un taux de croissance économique de 4 p. 100 en moyenne pour que le taux de chômage s'établisse à 8 p. 100. Tout au moins c'est ce que je vois...

M. Dungan: On pourrait arriver au même résultat si le taux de croissance était plus faible mais s'accompagnait d'une augmentation de la productivité moins élevée.

[*Text*]

Mr. Soetens: If we were able to achieve 6% average growth, would we be subject to increased pressures on inflation? Would pressures on the other side want us to discourage that kind of growth from taking place?

Prof. Dungan: It would be possible to run 6% for several years—in other words to get to 8% unemployment, or in my view 7% or maybe even 6%, faster than is true in this picture. Once you started to get towards the level which more and more people would begin to agree is full employment for this system, and pushed beyond it, then the inflationary pressures would start to break forth.

Timing is partly responsible. The people at the Bank of Canada will look at the 7.5% unemployment rate, the 8% to 7.5% that we got in 1989, will show you that the rate of inflation was creeping up at that point, and will say that therefore we may conclude that this was over-full employment and we had pushed too far. I'm not sure I would agree with them, but I might agree with them on a short-term basis. It might not have been possible to push our economy much past 7.5% or 8% at that time from where we had come, but if we had managed on a steady growth path for another few years—assuming the Americans hadn't had trouble, too—maybe today we would have been able to look at 7% or 6% without significant inflationary pressures.

There's clearly a time element to this. Even if you say, all right, I agree, you can't get past full employment—7% or 8%, that's as far as we can go—boom, it still may be true that you will kick off too much inflation if you try to get there too fast. I think we could in fact get there faster than I have in my projection, but that's my own opinion.

• 1735

Mr. Drake: I would add very little to what Peter has said. I suppose the other thing you might want to look into, and I haven't, is some breakdown of the nature of unemployment—how much of it is related to the so-called safety net that Peter has referred to, how much of it is a regional problem, how much of it is a mismatch of job skills. We hear a great deal about retraining, and I don't know what the proportion is.

You'll never get the unemployment rate down to zero. If you did everything else perfectly, there are always people going between jobs and so on. But the question is how low you can get it. Those are some of the things you might think about.

Mr. Soetens: If I might ask one more question, Mr. Chairman, I guess to Mr. Drake. Yesterday we had someone here from the Bank of Montreal talking about their forecasts, and I asked them the question I'd now like to ask you. At my

[*Translation*]

M. Soetens: Si nous parvenions à un taux de croissance de 6 p. 100, en moyenne, est-ce que cela créerait des pressions inflationnistes? Est-ce que ce genre de pressions nous amènerait à décourager un tel taux de croissance?

M. Dungan: Il serait possible d'avoir 6 p. 100 de croissance pendant plusieurs années—autrement dit d'avoir ce taux de chômage de 8 p. 100, ou, à mon avis, 7 p. 100 ou même 6 p. 100, plus rapidement que ce qui est indiqué dans ce scénario. Une fois que l'on commence à s'approcher de ce niveau qui est de plus en plus reconnu comme correspondant au plein emploi pour le système, et que l'on commence même à le dépasser, les pressions inflationnistes commencent alors à se faire sentir.

Les circonstances jouent également un rôle. La Banque du Canada peut penser en termes d'un taux de chômage de 7,5 p. 100, comme le taux de 8 à 7,5 p. 100 que nous avons connu en 1989, et dire que le taux d'inflation a commencé alors à augmenter, et elle dira que l'on peut conclure que l'économie était surchauffée et que nous allions trop loin. Je ne suis pas convaincu que je serais d'accord avec la Banque, sauf, peut-être, à court terme. Étant donné ce qui avait précédé cette situation, il n'aurait peut-être pas été possible, à l'époque, d'activer l'économie pour réduire le taux de 7,5 ou de 8 p. 100, mais si nous avions pu demeurer sur la voie de la croissance continue pendant encore quelques années—à condition que l'économie américaine ne rencontre pas également de difficultés—nous pourrions peut-être maintenant avoir un taux de 7 ou 6 p. 100 sans pressions inflationnistes.

Il est évident qu'il faut tenir compte de la situation dans l'évolution des événements. Même si vous dites, d'accord, on ne peut pas atteindre un taux de plein emploi—7 ou 8 p. 100 c'est le mieux qui puisse être fait—il n'en reste pas moins que ceci peut entraîner une trop grande inflation si on essaie d'arriver trop vite à ce niveau. Personnellement, je crois que l'on pourrait atteindre cet objectif plus rapidement que ma projection ne l'indique, mais c'est strictement mon opinion.

M. Drake: J'ai très peu de choses à ajouter à ce que Peter a dit. Je suppose qu'il y aurait peut-être une autre chose à faire—que je n'ai pas faite—qui serait de vous pencher sur une analyse de la vraie nature du chômage. Dans quelle mesure est-il relié au prétendu filet de sécurité dont Peter a parlé—les programmes sociaux—dans quelle mesure est-ce un problème régional, et quelle proportion du chômage s'explique par le fait que les compétences des chômeurs n'ont pas de rapport avec les emplois éventuels. On entend beaucoup parler de recyclage et je ne sais pas quelles sont les proportions qui s'appliquent.

Vous n'arriverez jamais à ramener le taux de chômage à zéro. Même si vous faisiez tout parfaitement il y aurait toujours des gens qui sont brièvement au chômage pendant qu'ils changent d'emploi, par exemple. La question qu'il faut se poser, toutefois, est: jusqu'où pouvez-vous faire baisser le taux de chômage? Voilà certains éléments de réflexion.

M. Soetens: Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais poser une dernière question à M. Drake. Hier, nous avons entendu un représentant de la Banque de Montréal qui nous a parlé de leurs prévisions, et j'ai posé à

[*Texte*]

time in industry, I used to go to work in the morning and the first question was who was going to go broke on us today. This was back in the 1982–83 recession. As you came out of the recession you started to feel better. In the Toronto-Dominion Bank is the mood of the management better today than it was two years ago? Are you forecasting that fewer of your customers today will go broke? Is the mood better at the management level or is it still pretty depressed? Or was it ever depressed? Maybe you guys always—

Mr. Drake: Yes it was, and still is to some extent. I think the view of the bank reflects partly what I've said today, that we are moving towards a stronger economy. It's our hope that this will help our customers; if it does, that will help us.

Given what we've been through in the last couple of years, we are being extremely careful. I haven't noticed any change in the pressure from our senior financial officer to keep our budgets tight. I think we're being very careful. We still had very large loan losses last year, larger than the year before. I suppose our mood in a sense reflects the economy: it's becoming a little more optimistic, but we're still being very cautious and very careful in terms of our expense control and things like that.

Mr. Blenkarn: I don't have any further questions. I think they've mostly been answered, so I think we ought to thank our witnesses for making a good presentation.

The Chairman: I was just about to do that, but I still can.

Mr. Thompson: Just out of curiosity, I have to ask Mr. Drake this before he returns. He's telling us that he is a Keynesian economist, and I was wondering what example he would drop in the pure sense of application of Keynesian economics where it has actually worked in the western world.

Mr. Drake: With great difficulty. As you look around the world, many governments have been subject to exactly the same things. It seems to me that the Australians had some success getting their deficit down, and I guess the United Kingdom also for some time.

You raise a very good point. The question you raise by inference is whether it will solve all our economic problems if we can do that. The answer, unfortunately, is no, but it's a very serious problem which we have to solve.

The Chairman: I'd like to thank you both for coming here today and taking the time to share with us your information and your point of view and attempting to answer the questions. I think most of us have enjoyed it and have had some good information, so I want to thank you very much.

[*Traduction*]

cette personne la question que j'aimerais maintenant vous poser. Quand j'étais dans l'industrie, j'allais travailler le matin et la première question qu'il fallait se poser était: qui va faire banqueroute aujourd'hui. C'était pendant la récession de 1982–1983. À mesure que la récession s'estompait, nous commencions à nous sentir mieux. Diriez-vous que l'administration de la Banque Toronto-Dominion se sent mieux aujourd'hui qu'il y a deux ans? Selon vos prévisions, avez-vous l'impression qu'un plus petit nombre de vos clients va faire banqueroute aujourd'hui qu'auparavant? Les cadres sont-ils plus optimistes ou sont-ils toujours plutôt déprimés? Ont-ils été déprimés? Peut-être que vous vous êtes toujours sentis. . .

M. Drake: Oui, la direction a connu des moments sombres, et continue dans une certaine mesure d'être morose. Je pense que la perspective de la banque reflète en partie ce que j'ai dit aujourd'hui, c'est-à-dire que l'économie reprend des forces. Nous espérons que cela va aider nos clients, ce qui nous aiderait aussi, en l'occurrence.

Vu nos expériences de ces quelques dernières années, nous sommes extrêmement prudents. Notre agent financier principal nous enjoint toujours à comprimer nos budgets et les pressions qu'il exerce sur nous à cet égard n'ont pas changé. Nous essayons de faire très attention. Nous avons quand même encouru de grosses pertes sur nos prêts l'an dernier, des pertes plus élevées que celles de l'année précédente. Je suppose qu'on pourrait dire que notre humeur reflète un peu celle de l'économie: nous devenons un peu plus optimistes mais nous continuons d'être très prudents, de faire très attention à nos dépenses.

M. Blenkarn: Je n'ai pas d'autres questions. On y a dans une large mesure répondu. Je pense donc que nous devrions remercier nos témoins de leur excellent mémoire.

Le président: J'allais le faire, et je suppose que je peux quand même les remercier.

M. Thompson: Par simple curiosité j'aurais une question à poser à M. Drake avant qu'il ne s'en aille. Il s'est décrit comme étant un économiste keynésien et je me demandais s'il pouvait nous citer un exemple d'application pure du modèle keynésien qui aît vraiment fonctionné dans le monde occidental.

M. Drake: Ce serait très difficile. Si vous regardez ce qui se passe autour du monde, vous constatez que de nombreux gouvernements ont été sujets aux mêmes problèmes, très exactement. Je dirais que les Australiens ont réussi à faire baisser leur déficit dans une certaine mesure, ainsi que le Royaume-Uni pendant un certain temps.

Vous soulevez une excellente question. La question que vous soulevez réellement, d'une façon indirecte, est de savoir si le fait de réduire notre déficit réglerait tous nos problèmes économiques. La réponse, malheureusement, est non, mais cela demeure quand même un problème très sérieux que nous devons régler.

Le président: J'aimerais vous remercier tous deux d'être venus ici aujourd'hui et d'avoir pris le temps de nous transmettre cette information ainsi que vos points de vue. Nous vous remercions également d'avoir tenté de répondre à nos questions. Je pense que la plupart des membres du comité ont pris plaisir à cette discussion et vous nous avez transmis de l'information utile; je tiens à vous remercier sincèrement.

[*Text*]

Mr. Thompson: When are you dropping your prime rate?

Mr. Drake: I don't know.

Mr. Blenkarn: I was wondering if the TD was going to take the lead this time.

The Chairman: We'll find out tomorrow.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

M. Thompson: Quand allez-vous faire diminuer votre taux préférentiel?

M. Drake: Je ne le sais pas.

M. Blenkarn: Je me demandais si cette fois-ci la Banque Toronto-Dominion allait prendre l'initiative.

Le président: Nous le saurons demain.

La séance est levée.

APPENDIX "FNCE-5"

Policy and Economic Analysis Program

INSTITUTE FOR POLICY ANALYSIS / UNIVERSITY OF TORONTO (416) 978-5353
140 St. George Street, Suite 325, Toronto, Canada M5S 1A1 FAX: (416) 971-2071

OUTLOOK FOR THE CANADIAN ECONOMY THROUGH THE 1990'S

Peter Dungan
Steve Murphy
Thomas Wilson

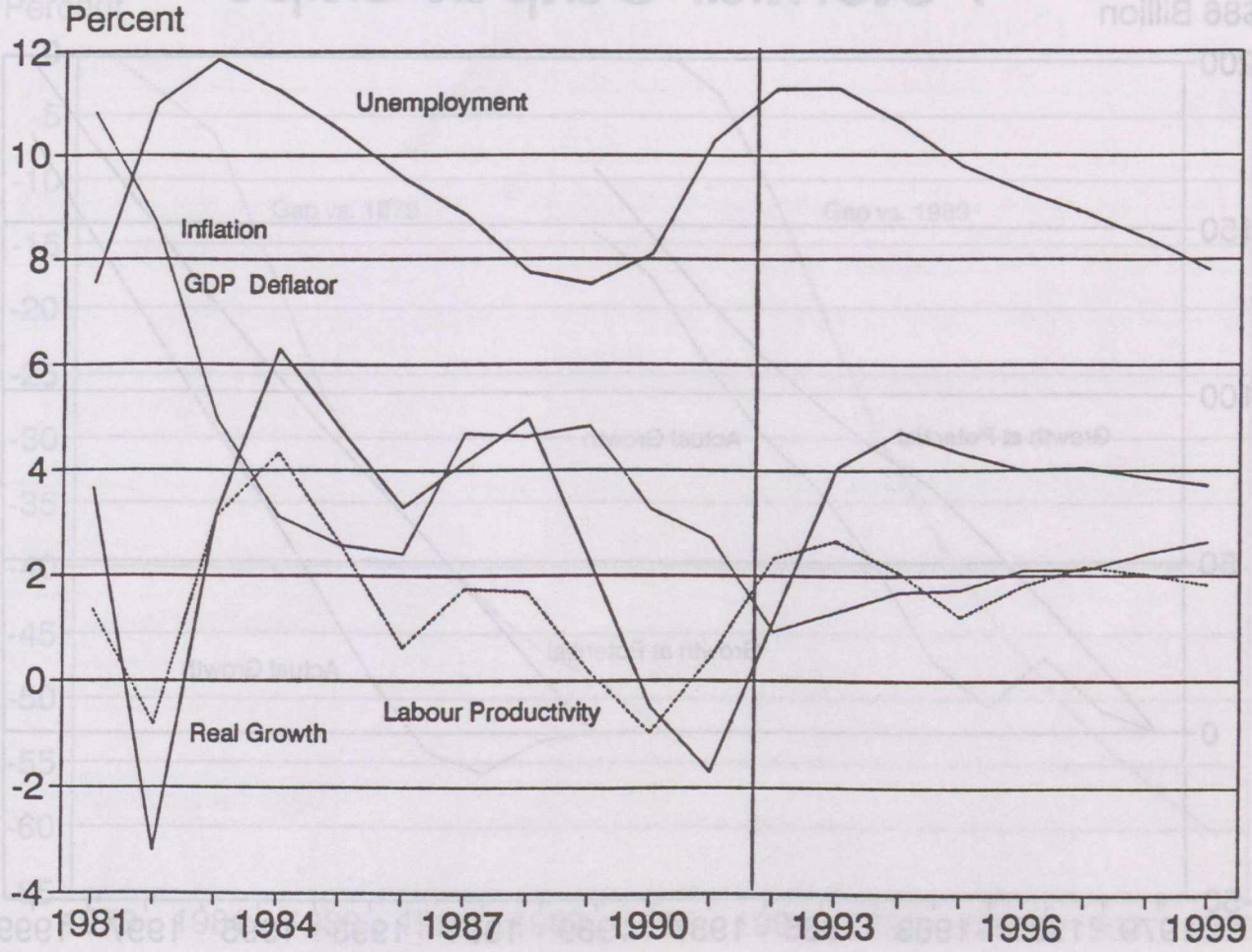
Presentation to the Finance Committee of the House of Commons

February 10, 1993

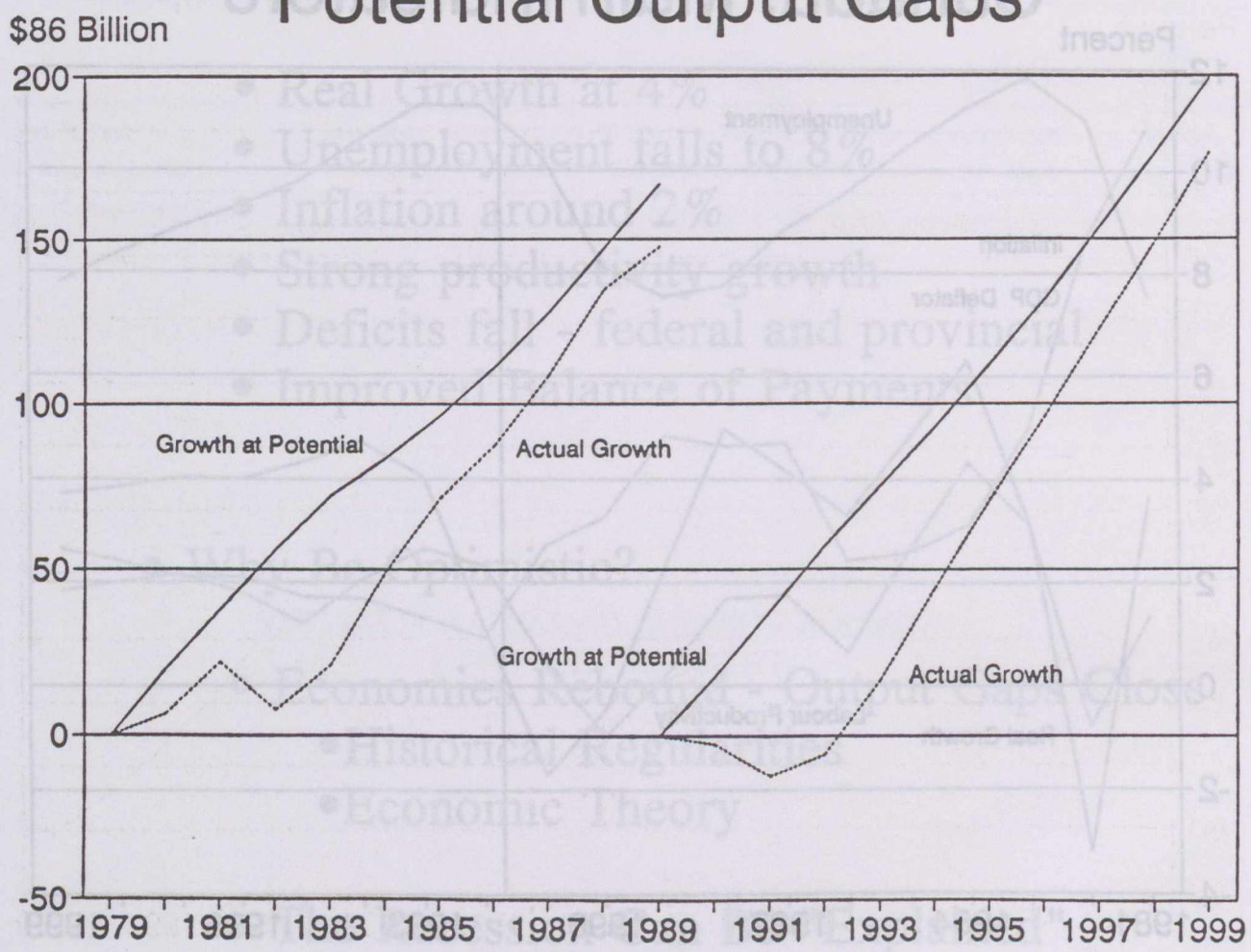
- Projection is "optimistic" for the 1990's
  - Real Growth at 4%
  - Unemployment falls to 8%
  - Inflation around 2%
  - Strong productivity growth
  - Deficits fall - federal and provincial
  - Improved Balance of Payments

- Why Be Optimistic?
  - Economies Rebound - Output Gaps Close
    - Historical Regularities
    - Economic Theory
  - The Recession Can Be "Explained"
    - There is No Residual Mystery
    - The Causes are Going Away

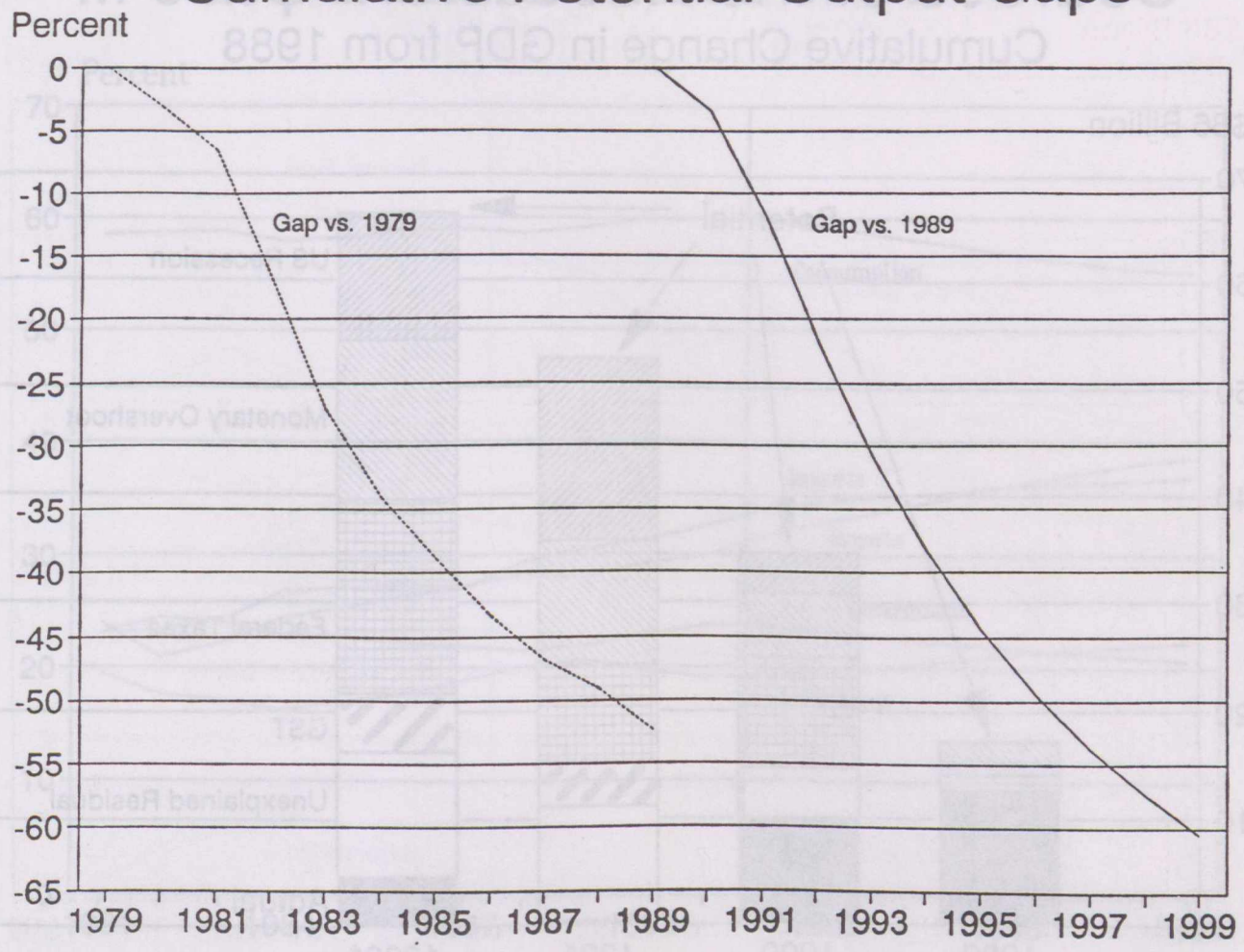
Canada: Main Indicators



Potential Output Gaps

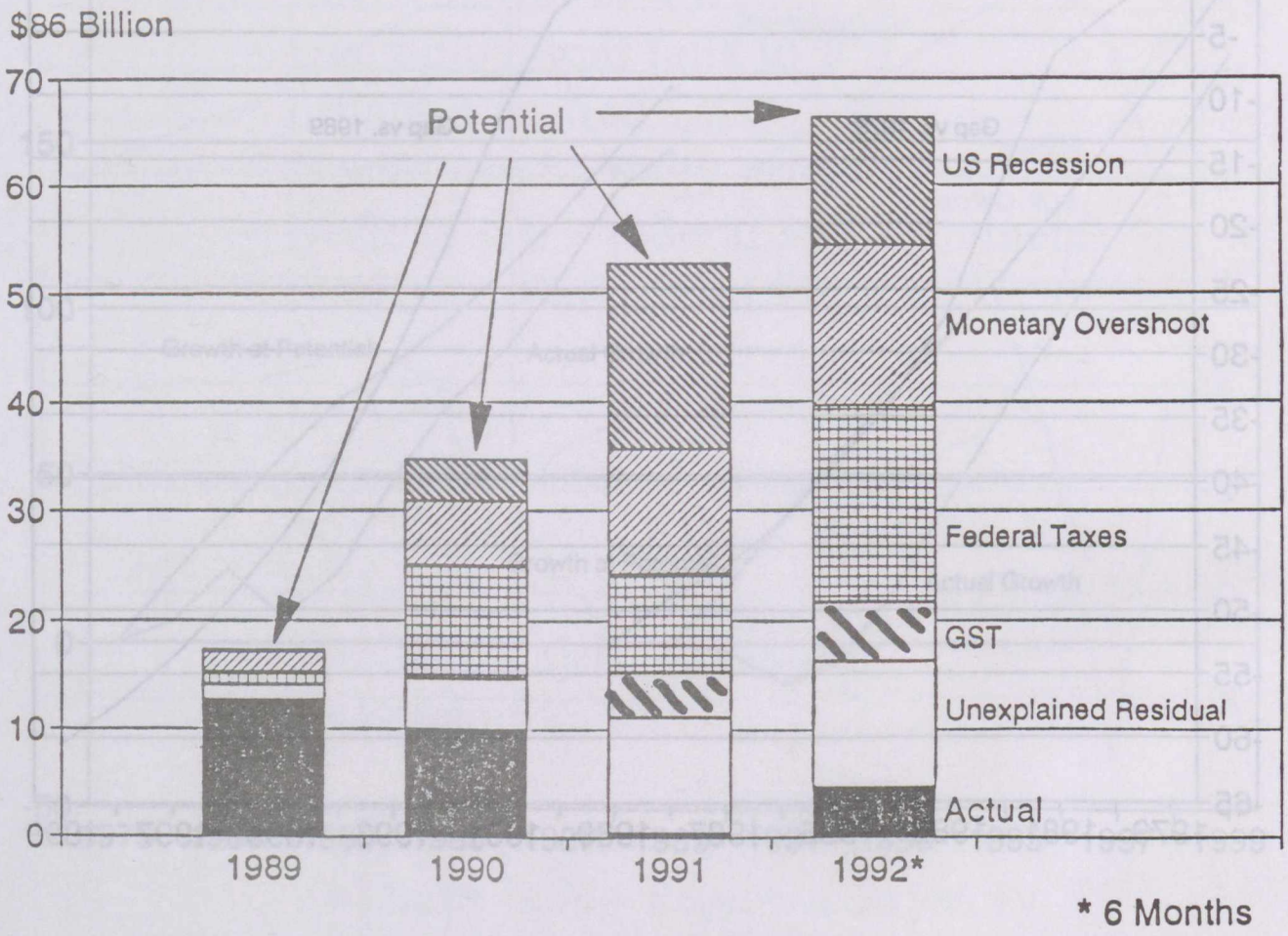


Cumulative Potential Output Gaps

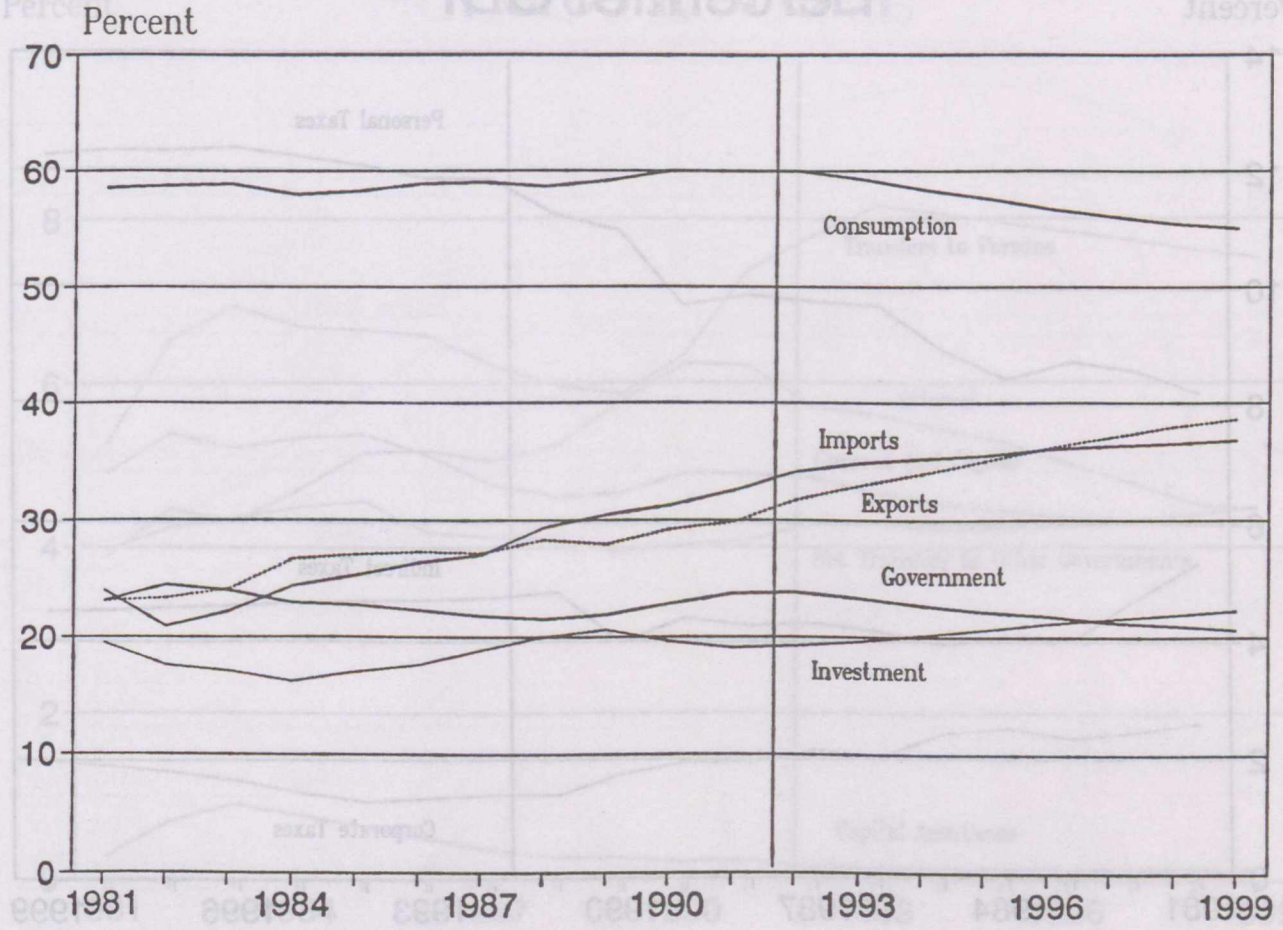


Sources of the Recession: Case III

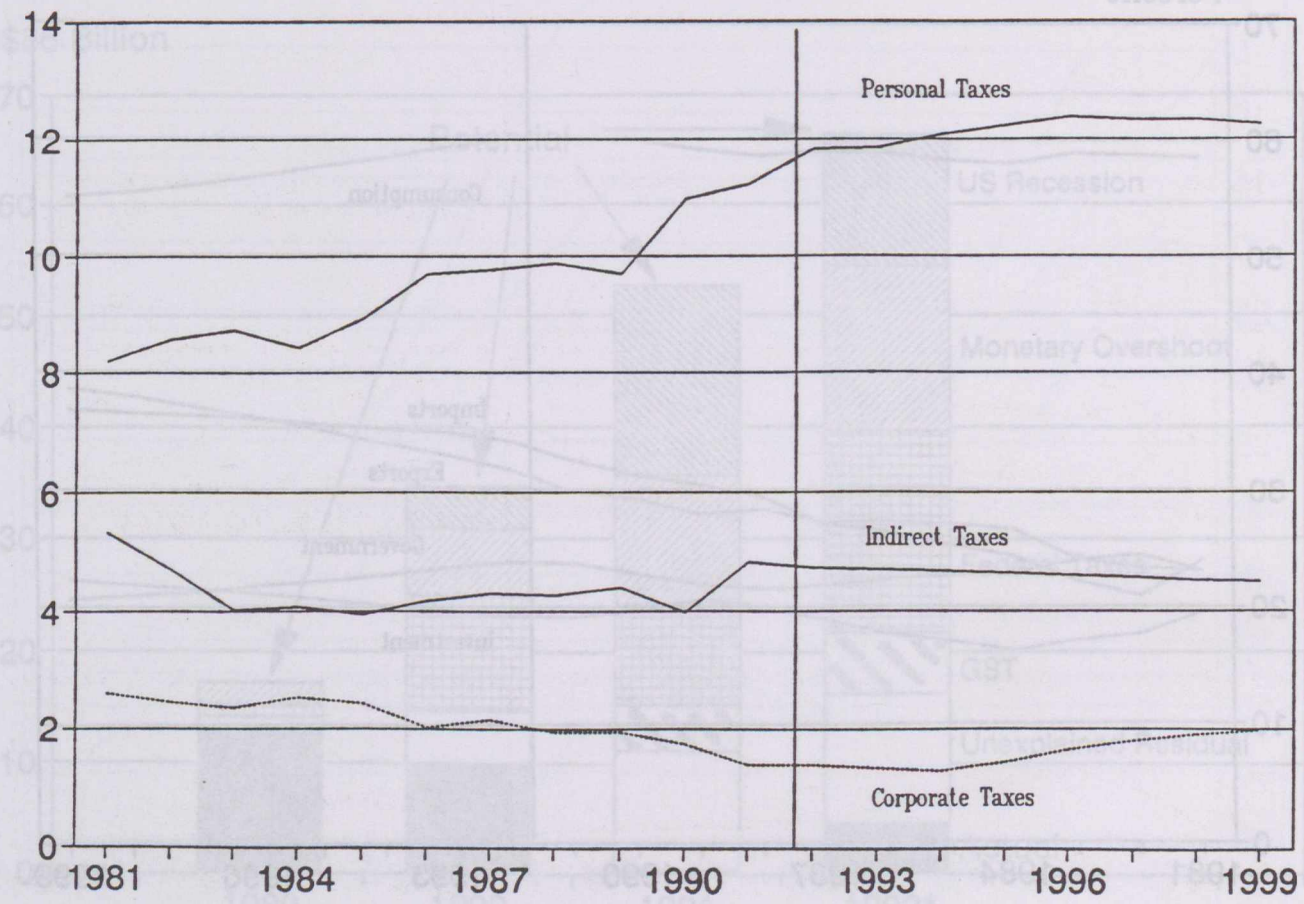
Cumulative Change in GDP from 1988



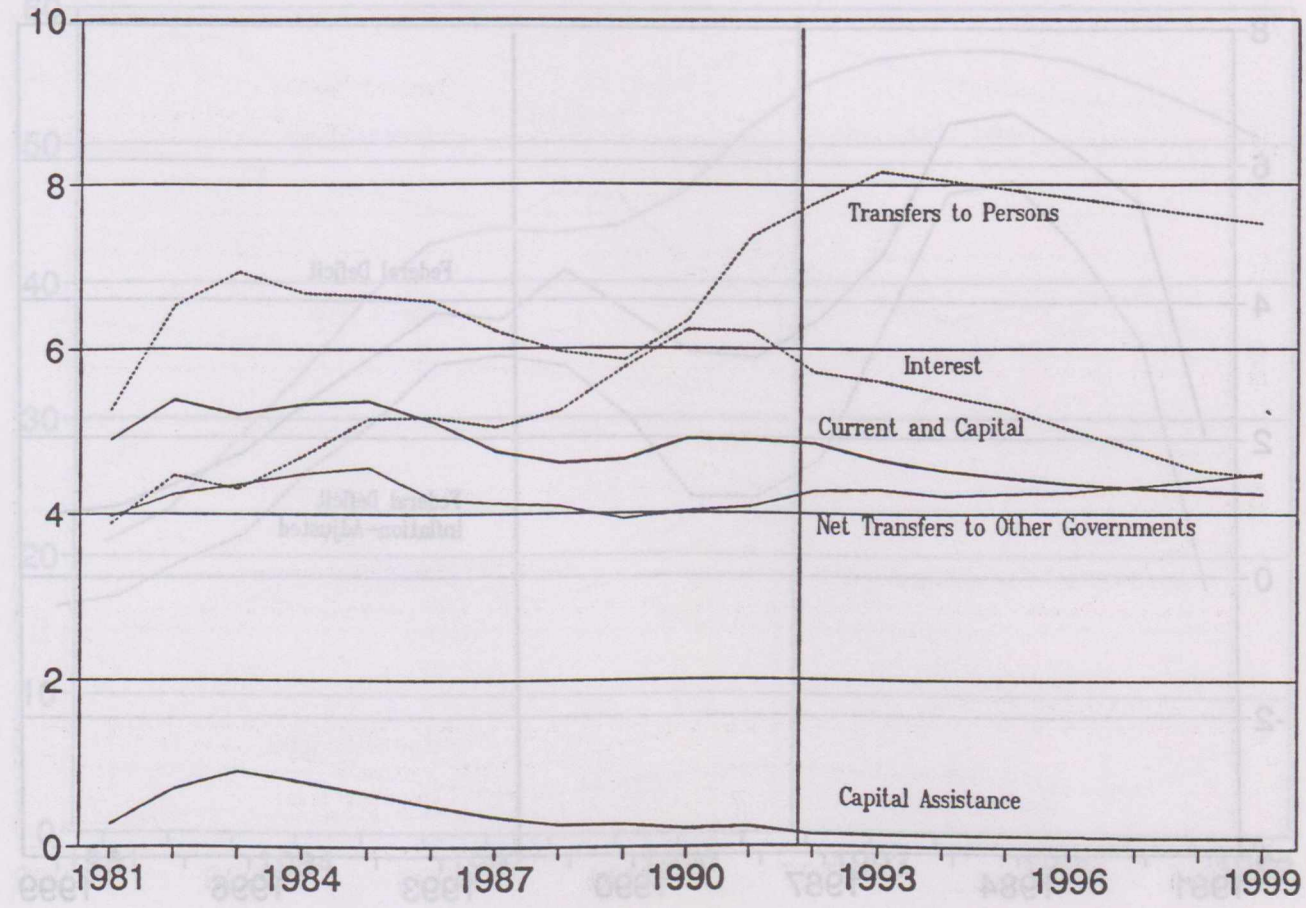
Expenditure Shares of GDP



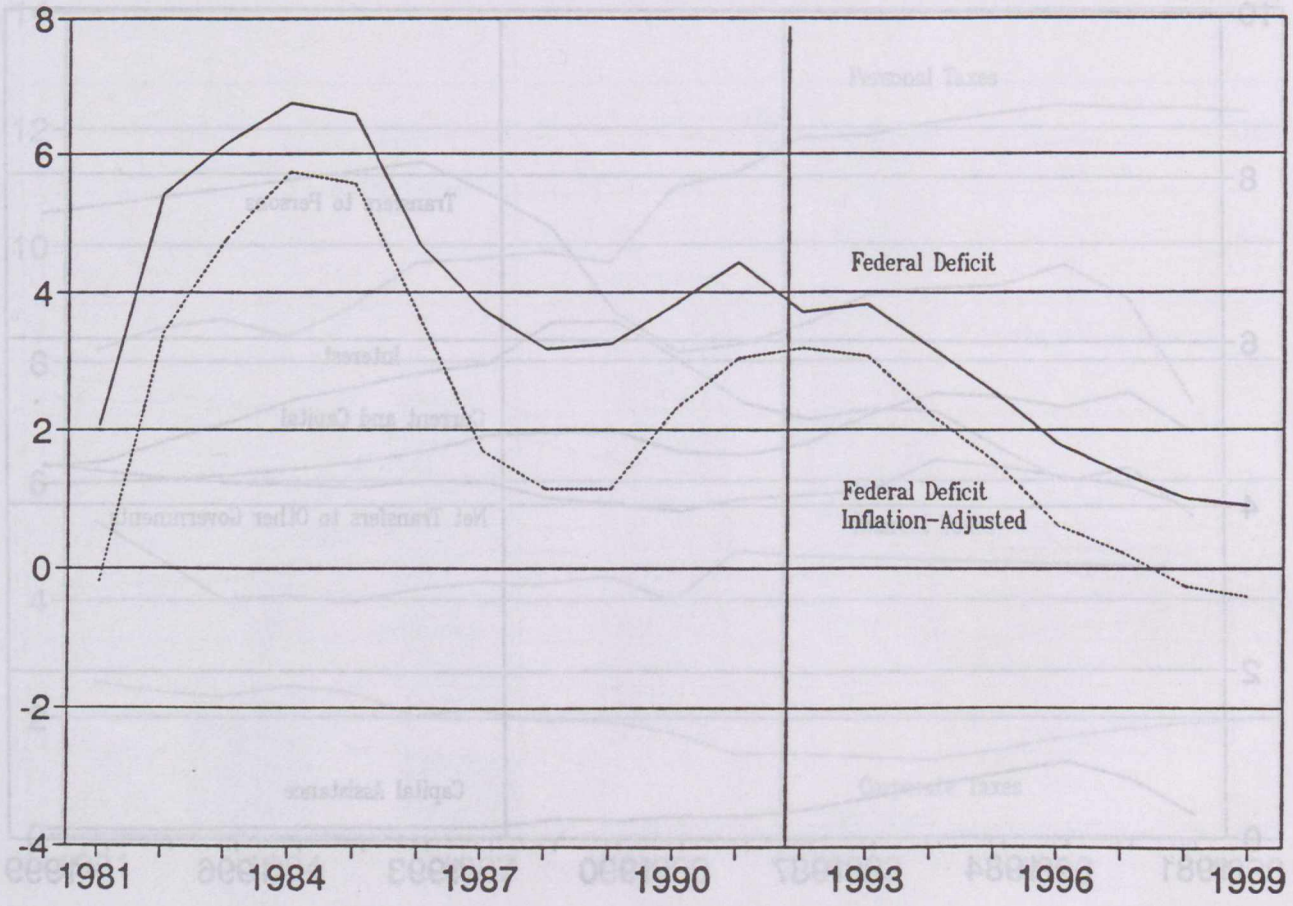
Federal Revenue Items: Percent of GDP



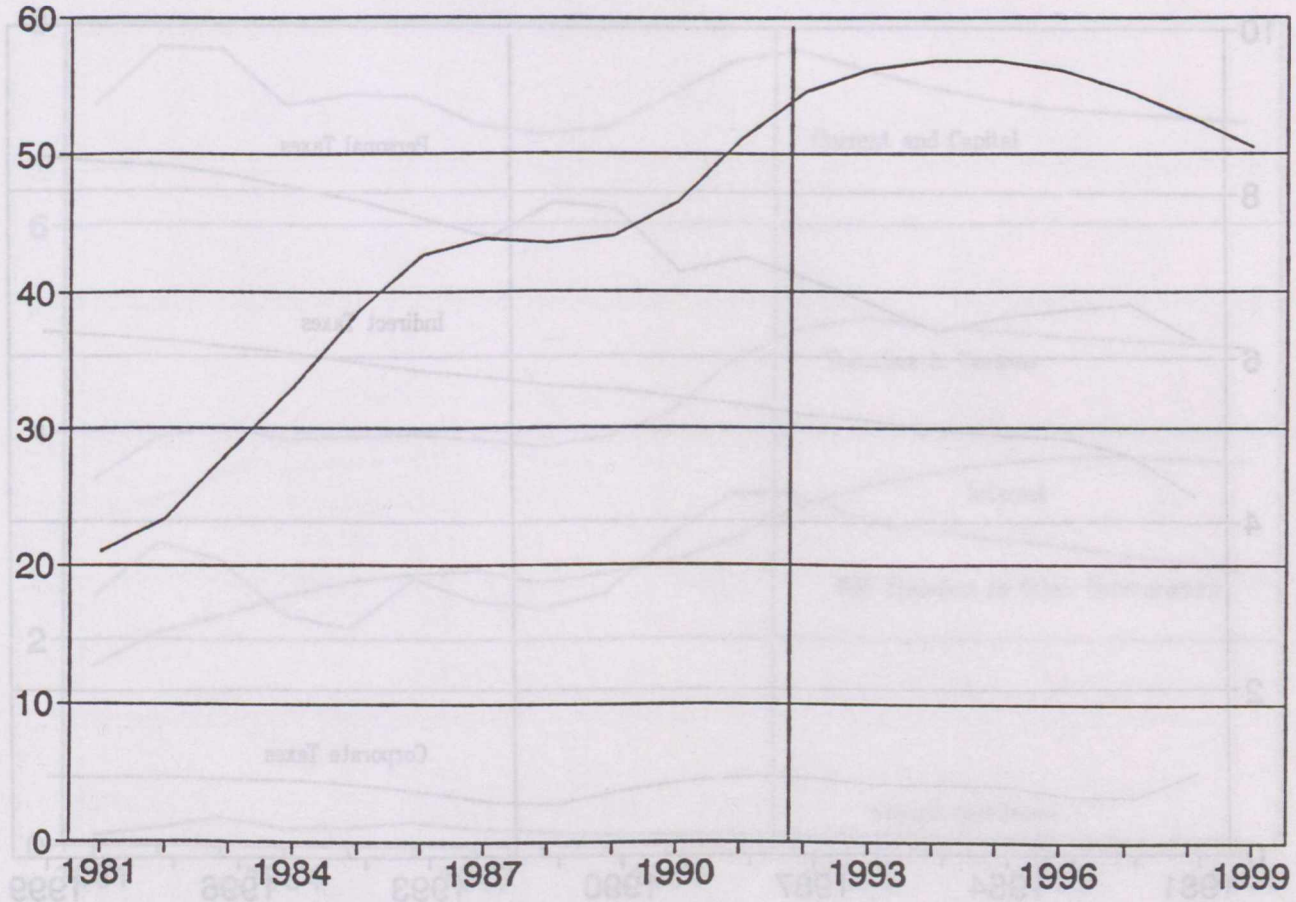
Federal Expenditure Items: Percent of GDP



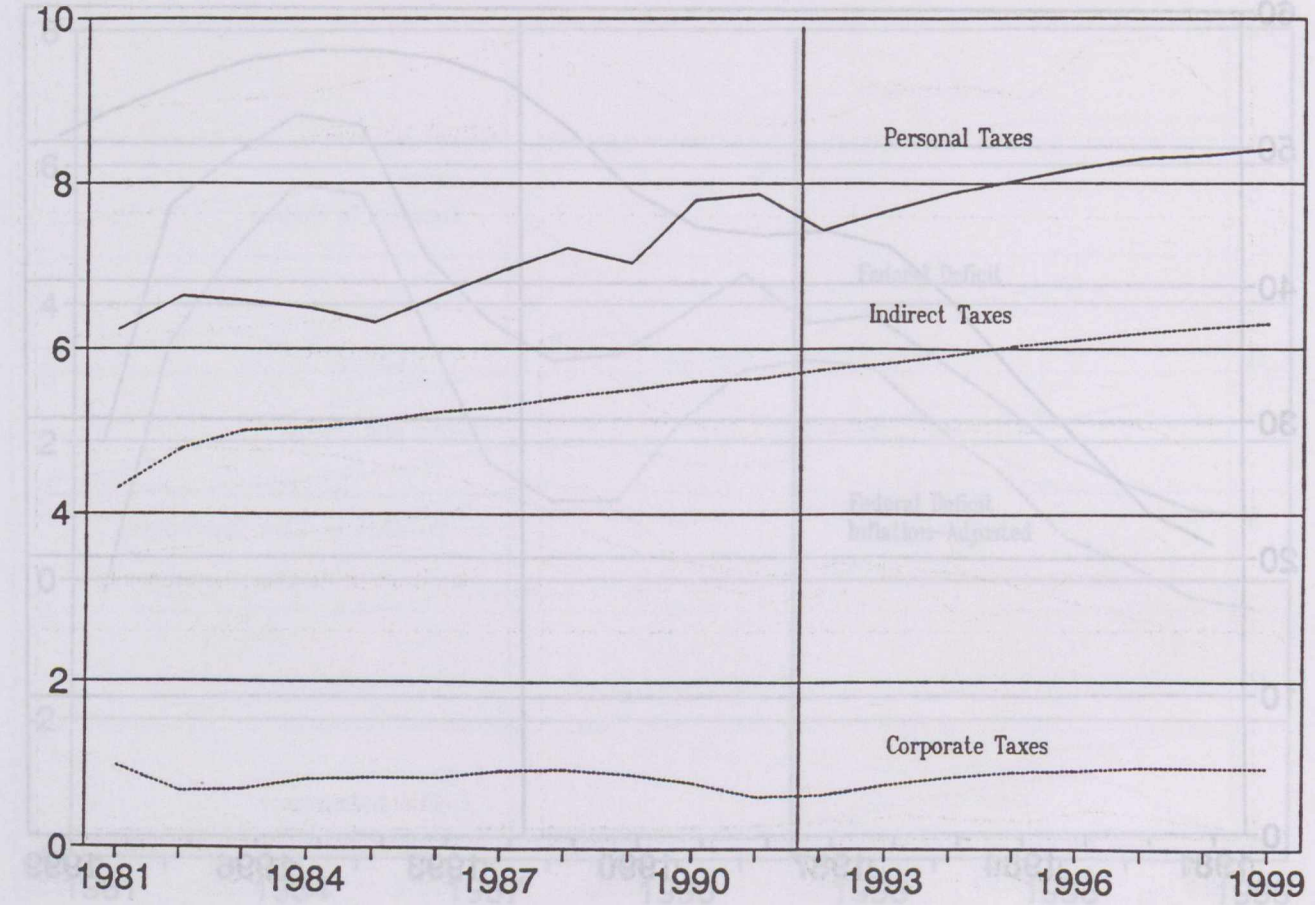
Federal Deficit as Percent of GDP



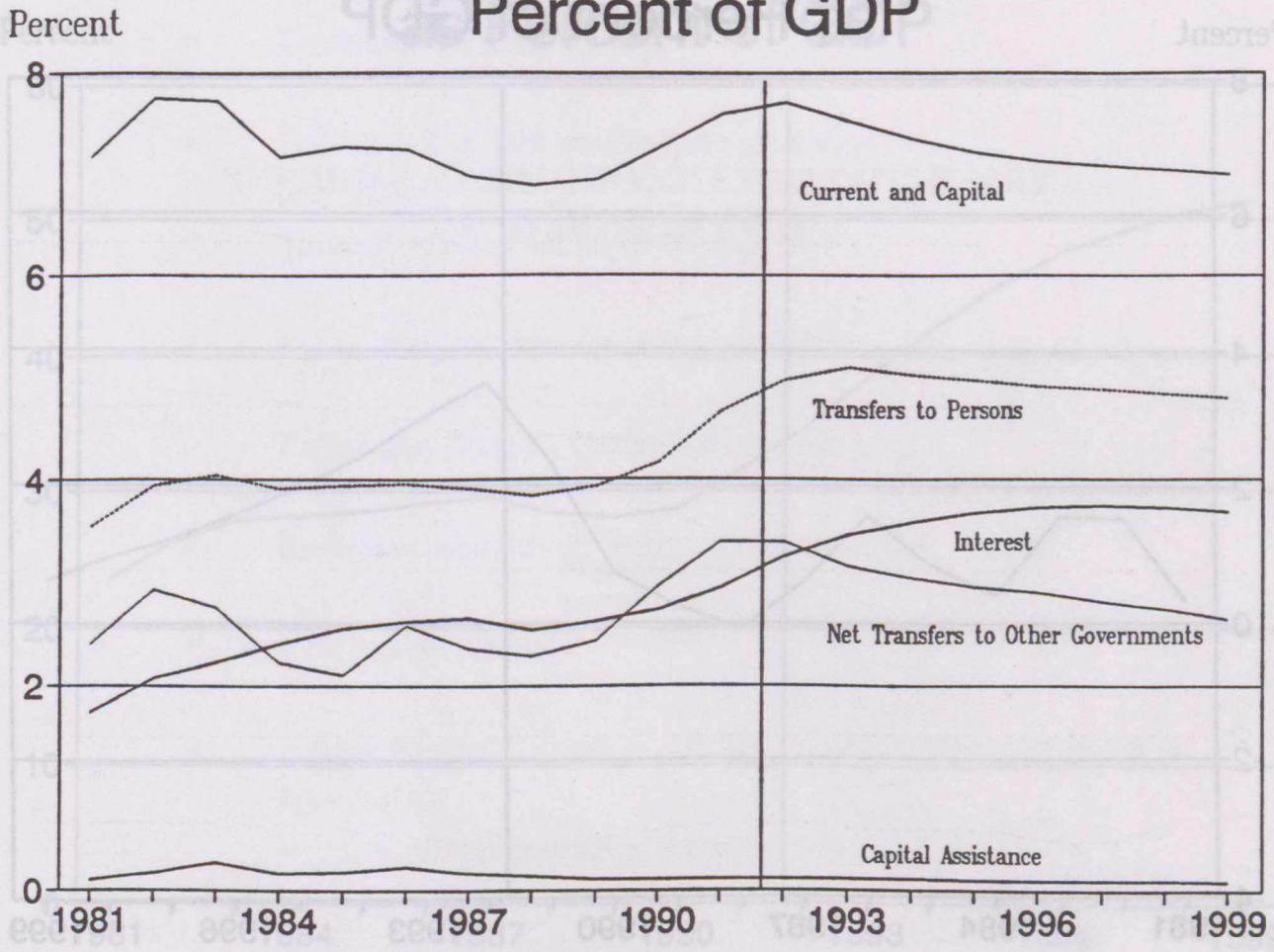
Federal Debt (Estimate) as Percent of GDP



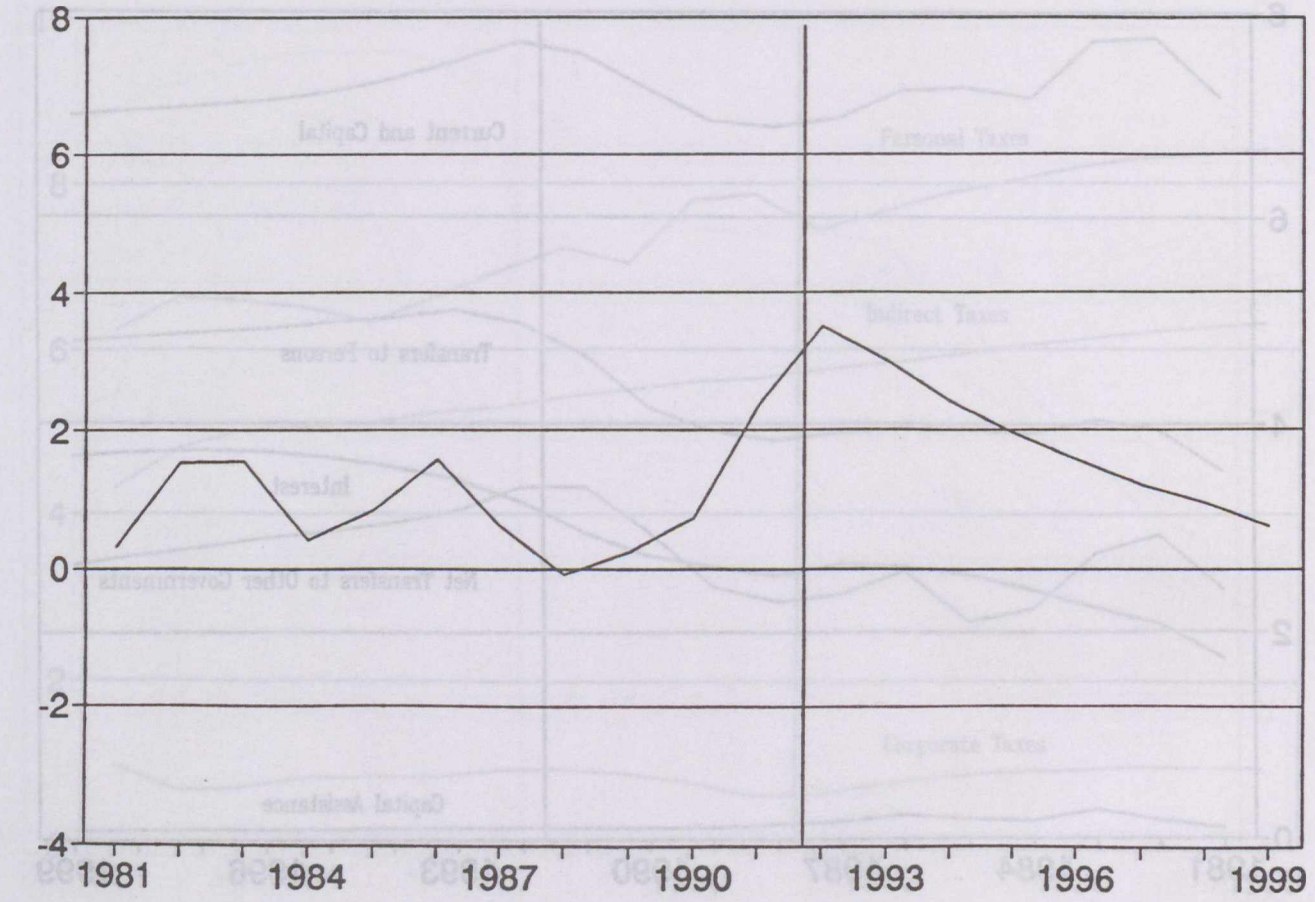
Provincial Revenue Items: Percent of GDP



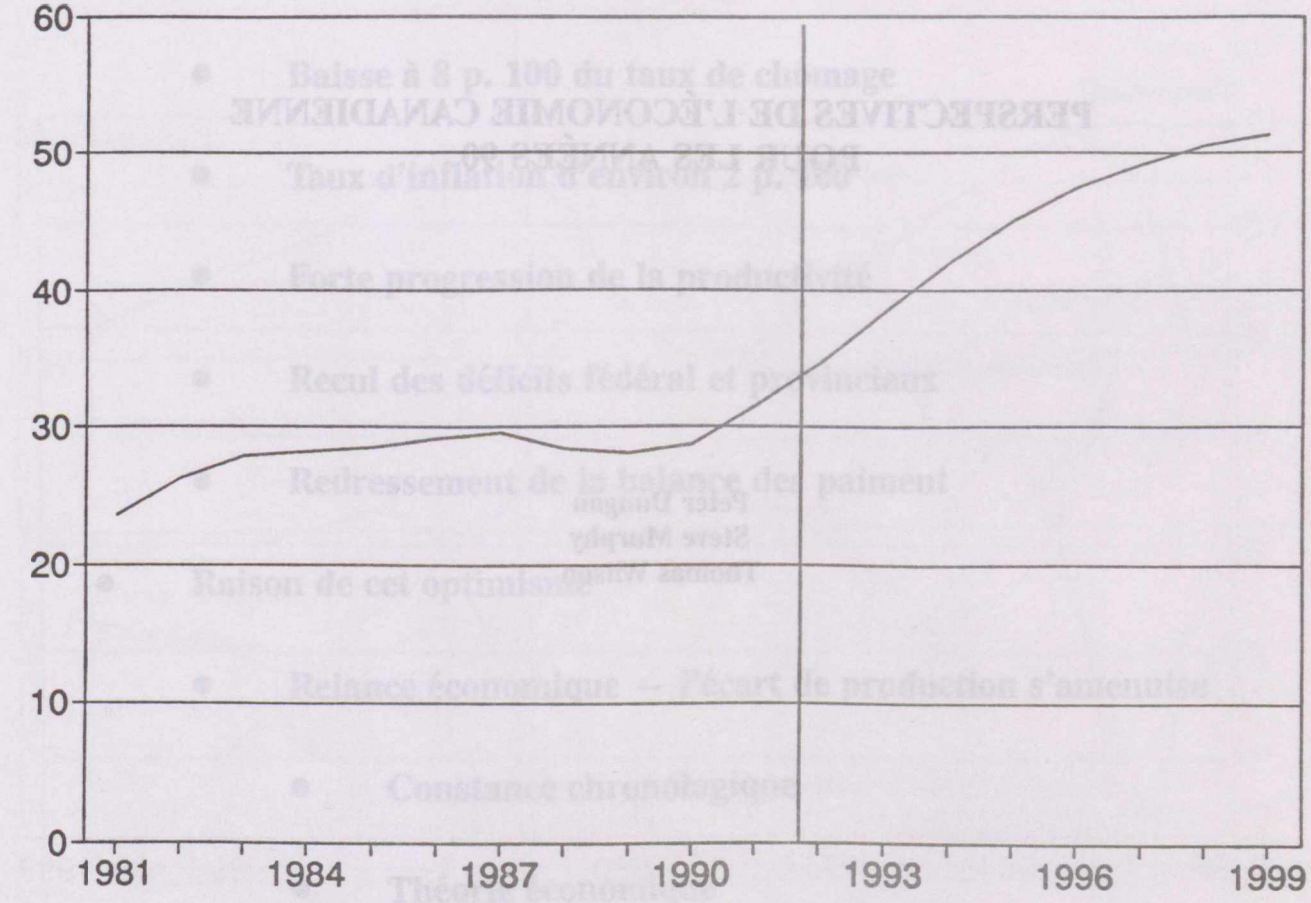
Provincial Expenditure Items: Percent of GDP



Total Provincial Deficits as Percent of GDP



Provincial Debt (Estimate) as Percent of GDP



APPENDICE «FNCE–5»

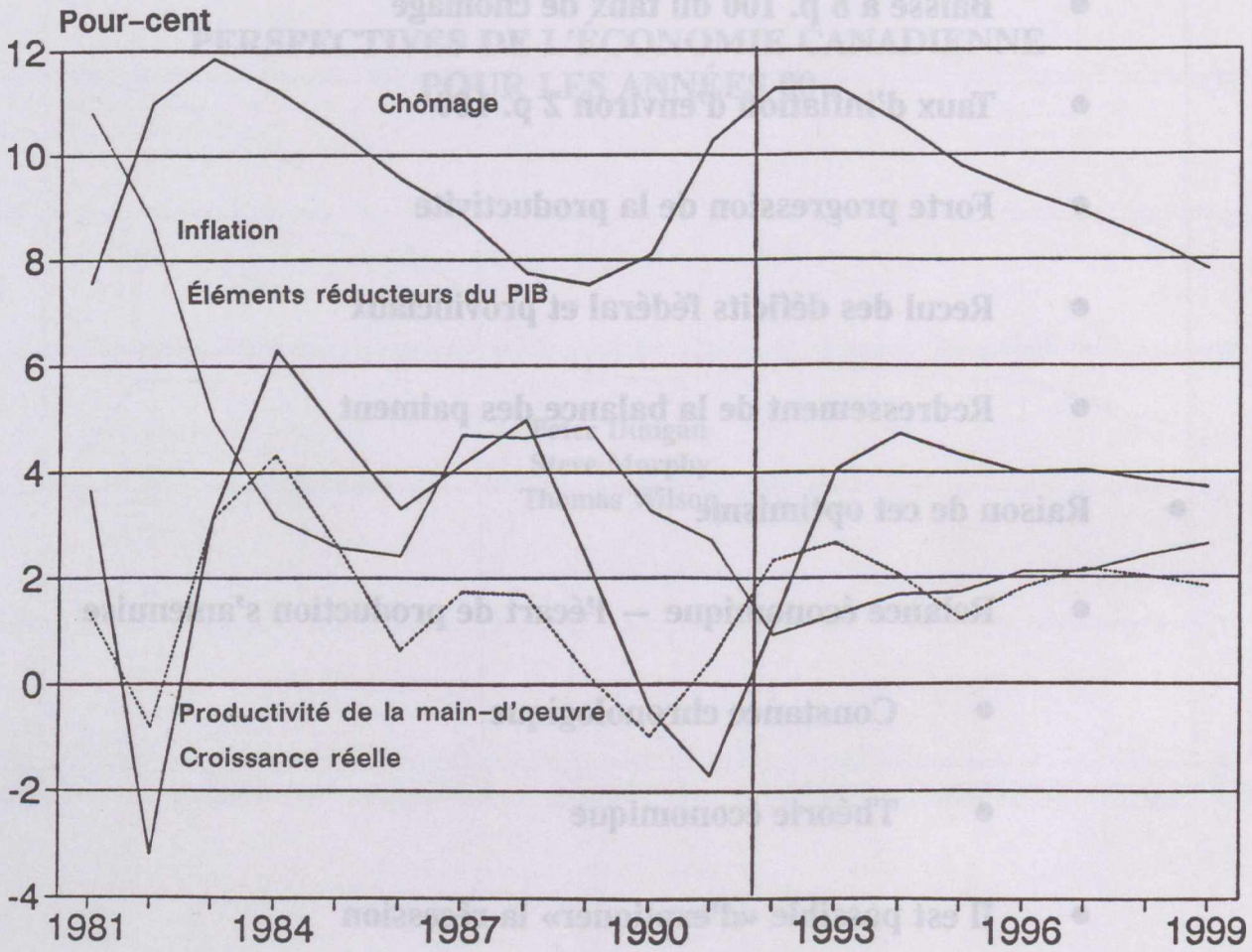
PERSPECTIVES DE L'ÉCONOMIE CANADIENNE POUR LES ANNÉES 90

Peter Dungan
Steve Murphy
Thomas Wilson

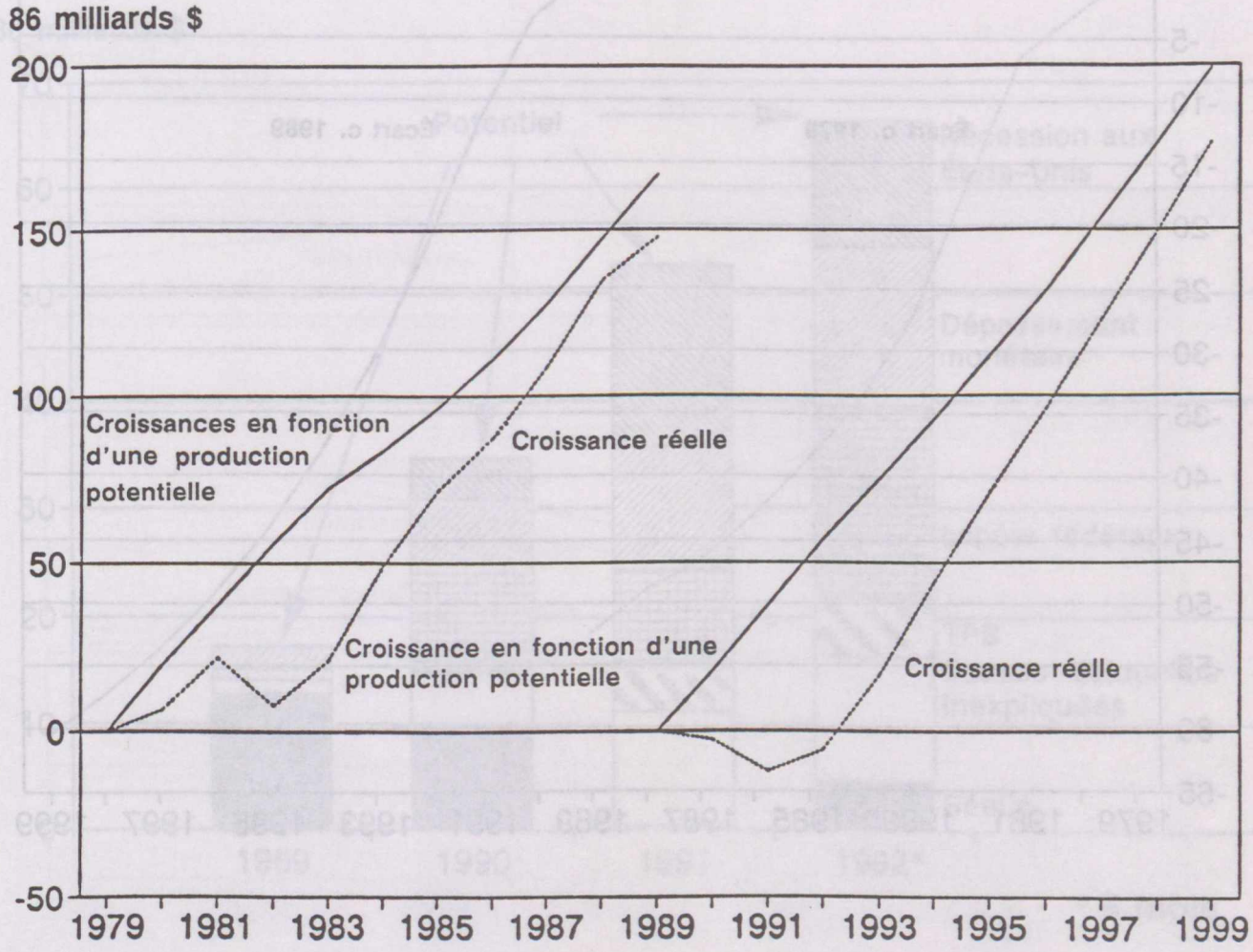
Exposé fait au Comité permanent des finances
(Chambre des communes)
Le 10 février 1993

- **L'optimisme est de mise pour les années 90**
  - **Croissance réelle de 4 p. 100**
  - **Baisse à 8 p. 100 du taux de chômage**
  - **Taux d'inflation d'environ 2 p. 100**
  - **Forte progression de la productivité**
  - **Recul des déficits fédéral et provinciaux**
  - **Redressement de la balance des paiment**
- **Raison de cet optimisme**
  - **Relance économique — l'écart de production s'amenuise**
    - **Constance chronologique**
    - **Théorie économique**
  - **Il est possible «d'expliquer» la récession**
    - **Il ne reste pas d'élément caché**
    - **Les causes disparaissent**

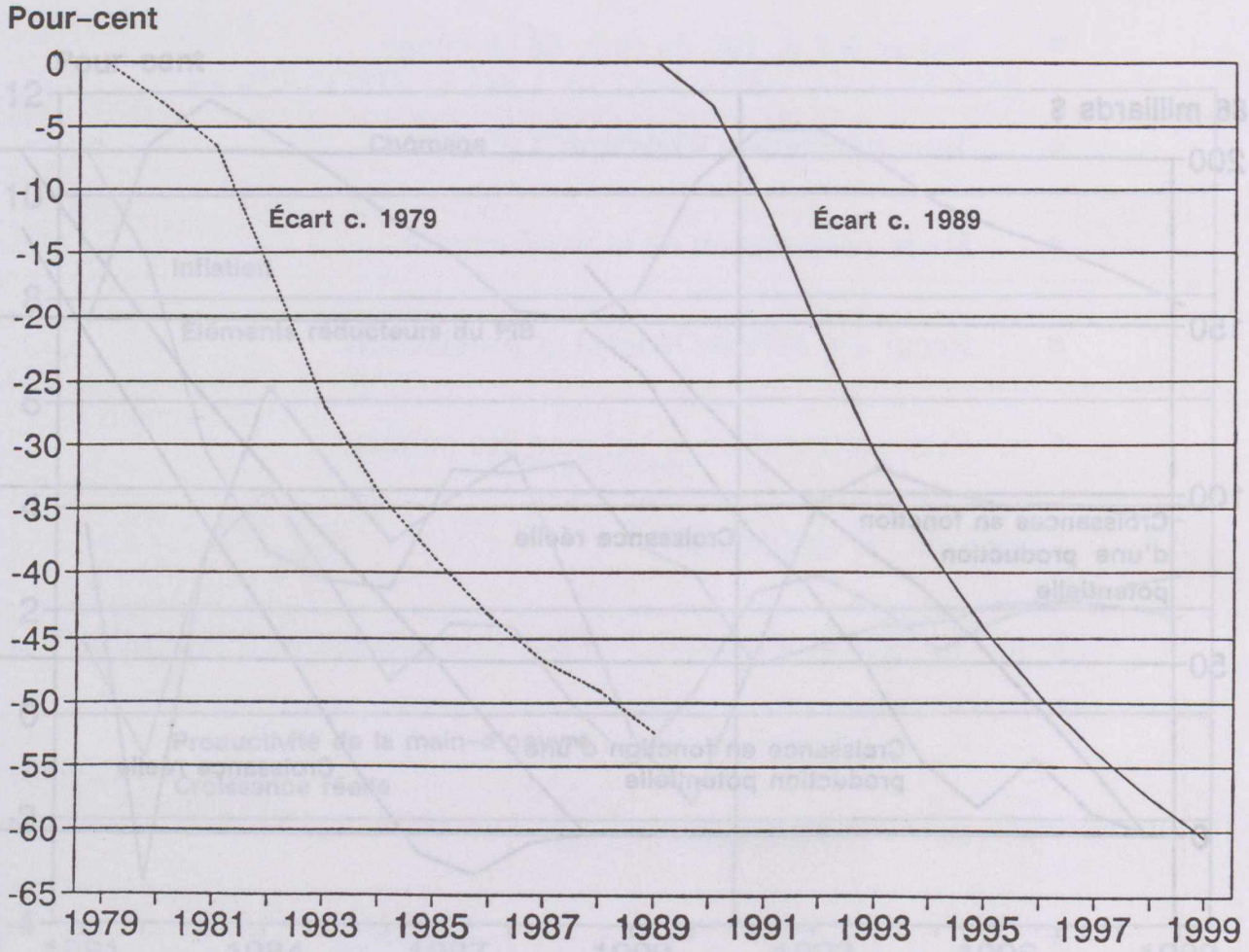
Canada : Principaux indicateurs



Écarts de production potentielle

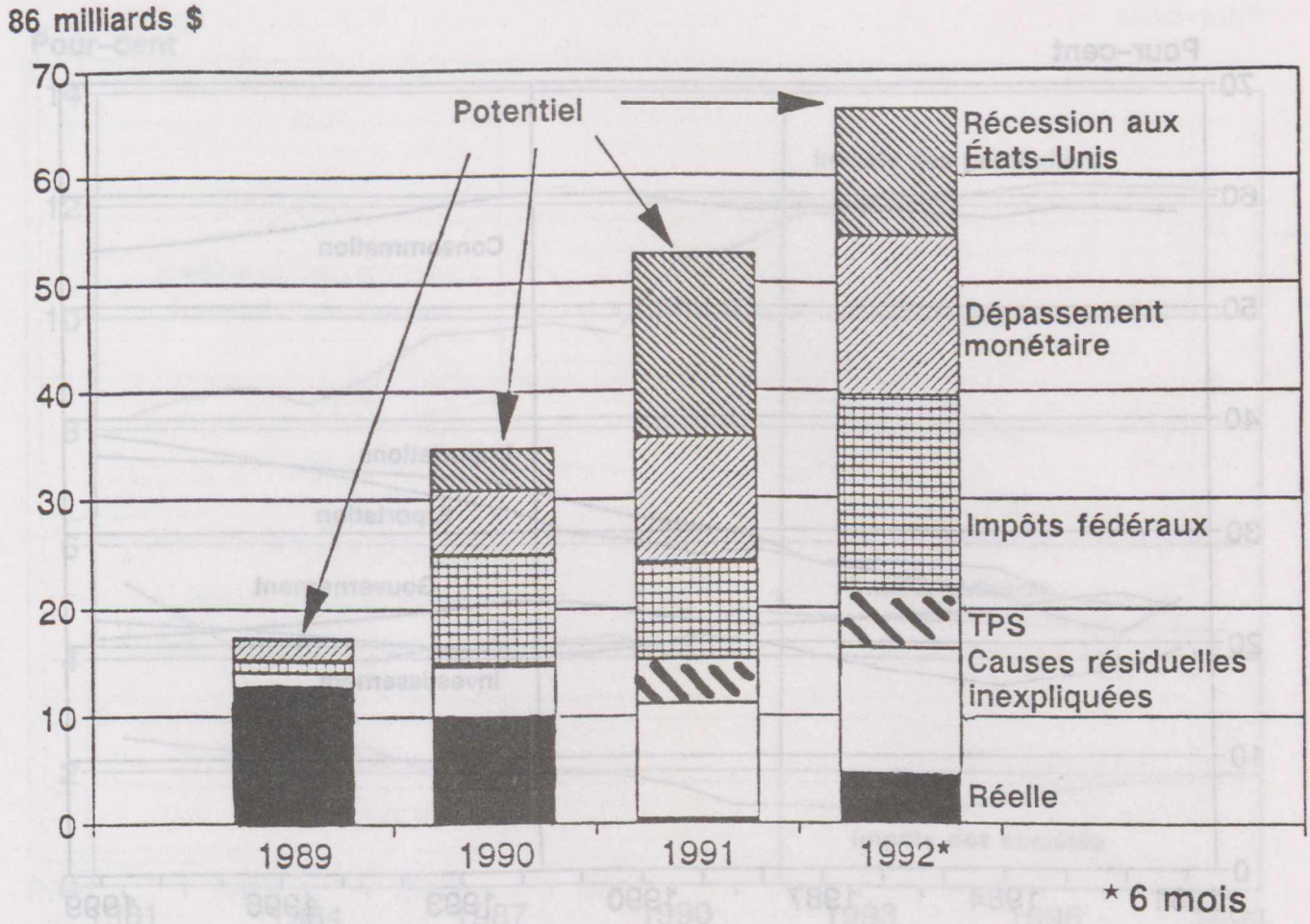


Écarts cumulatifs de la production potentielle

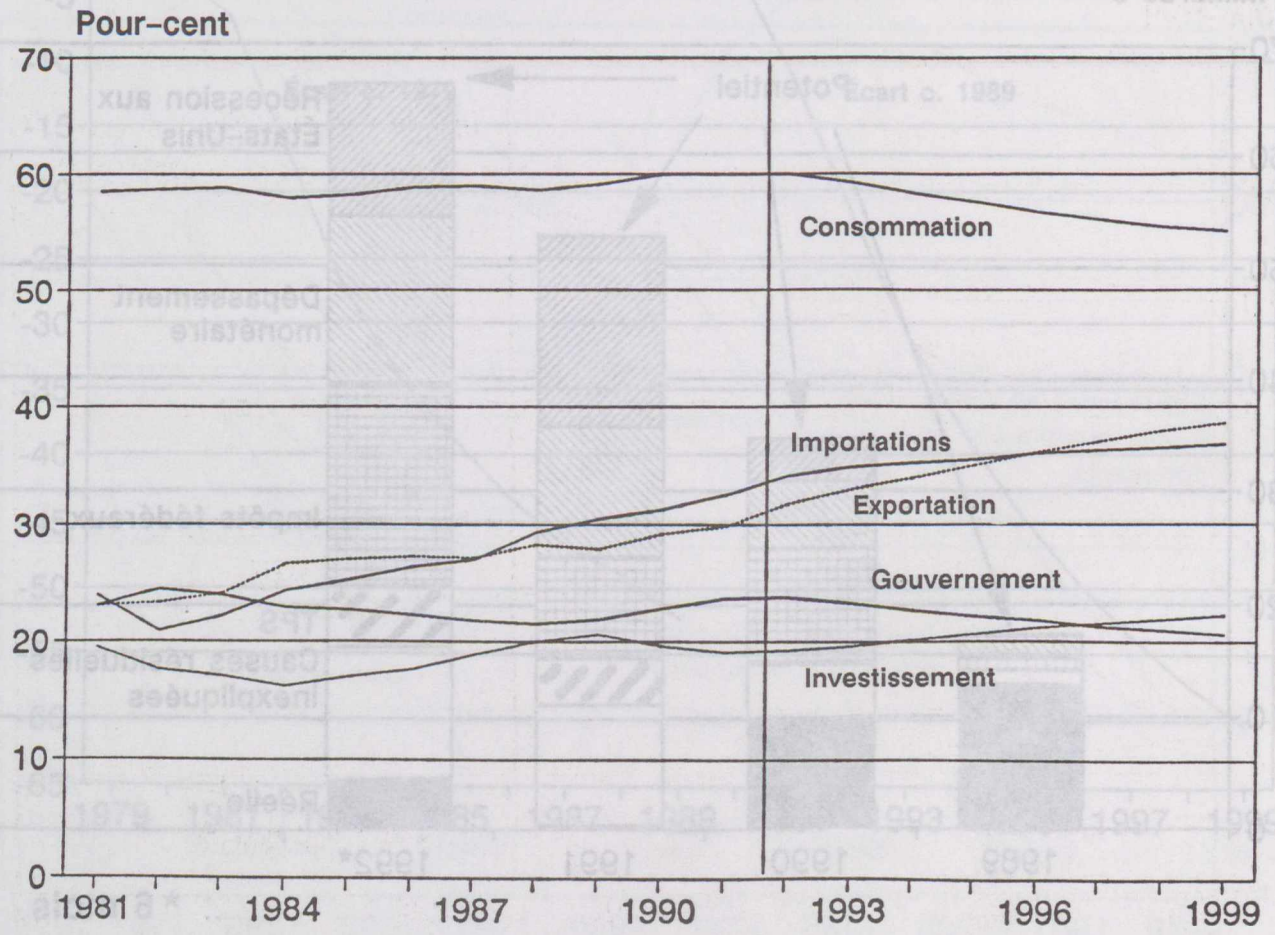


Causes de la recession : scénario III

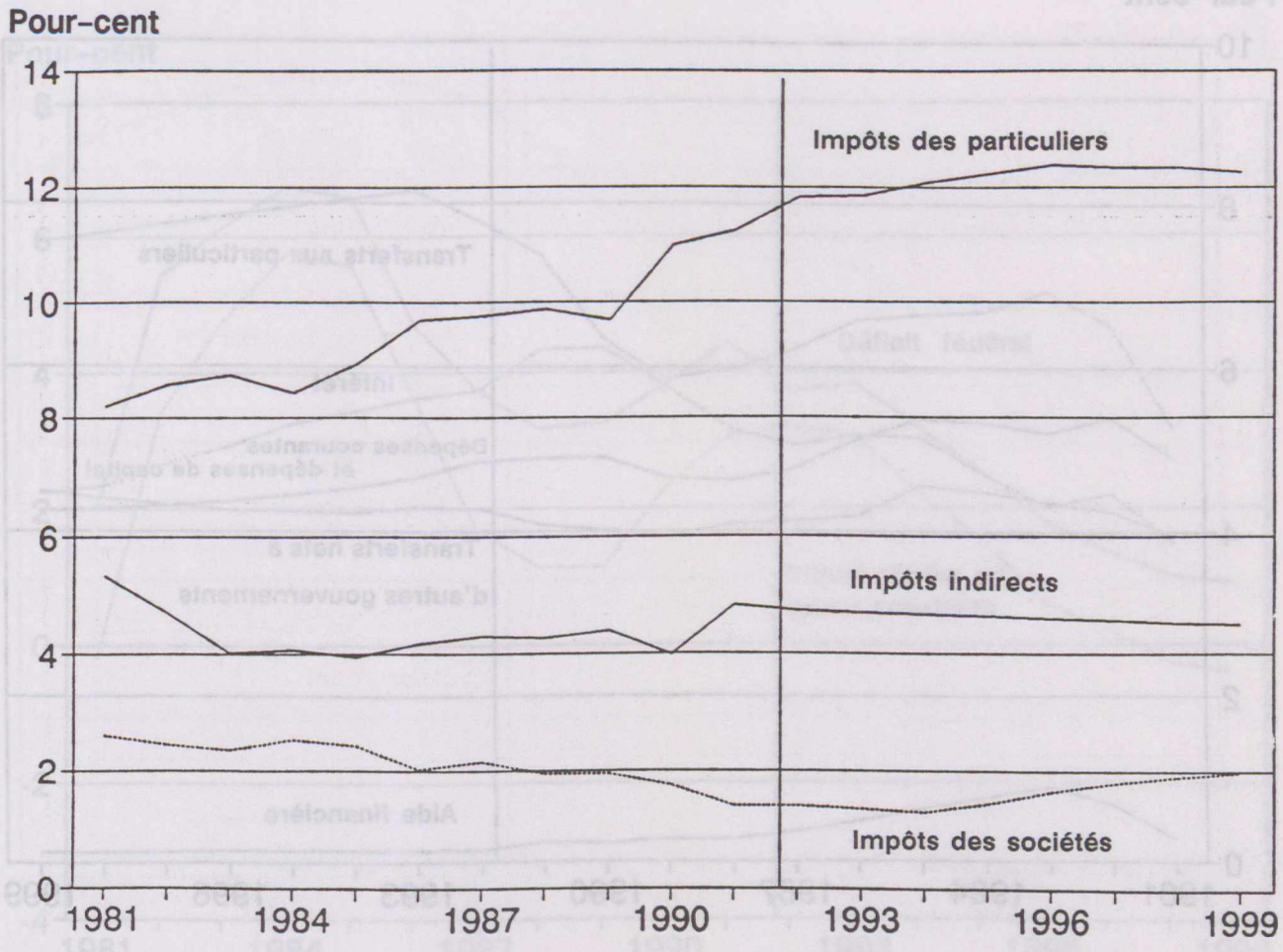
Variation cumulative du PIB depuis 1988



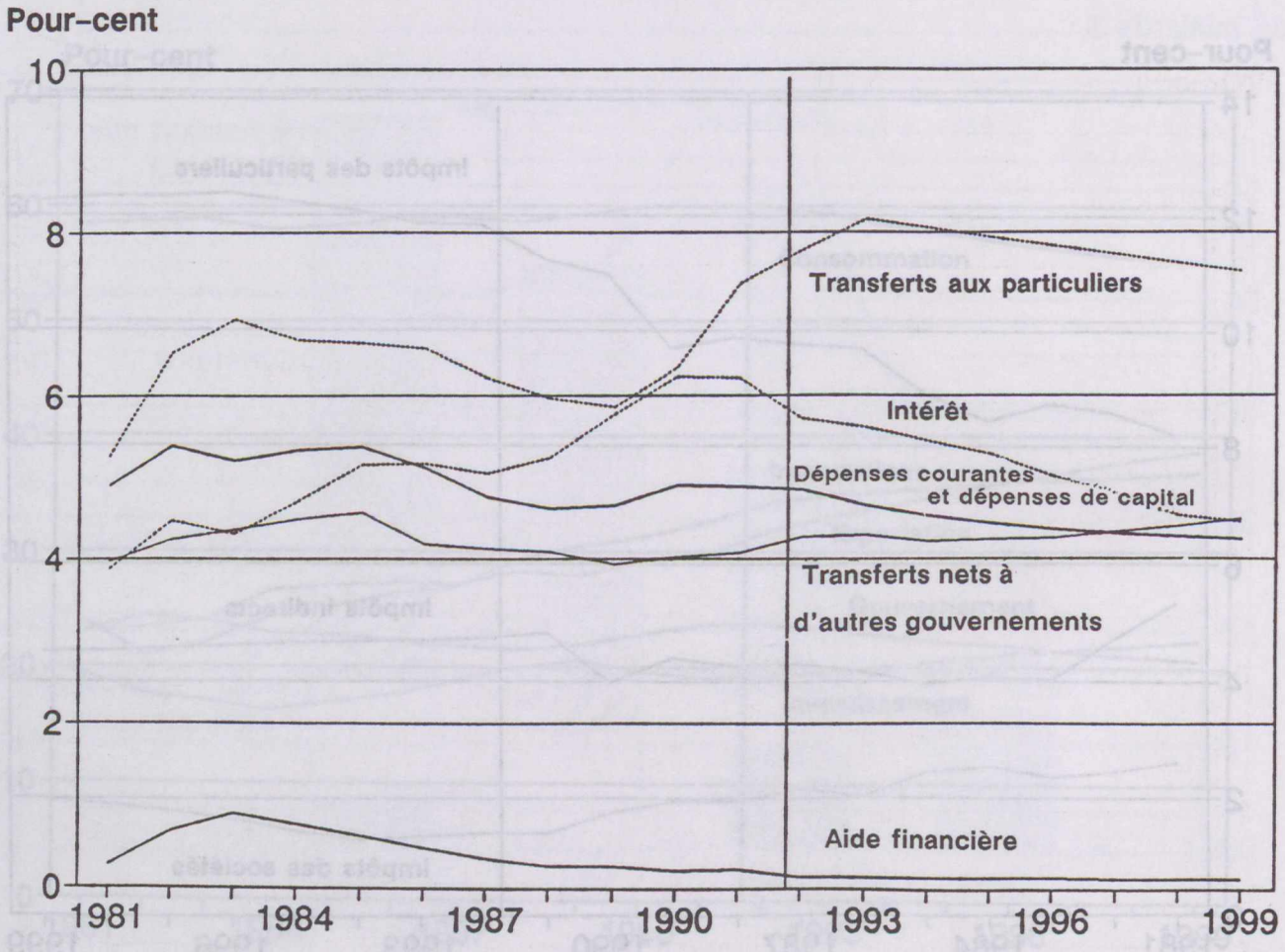
Part des dépenses dans le PIB



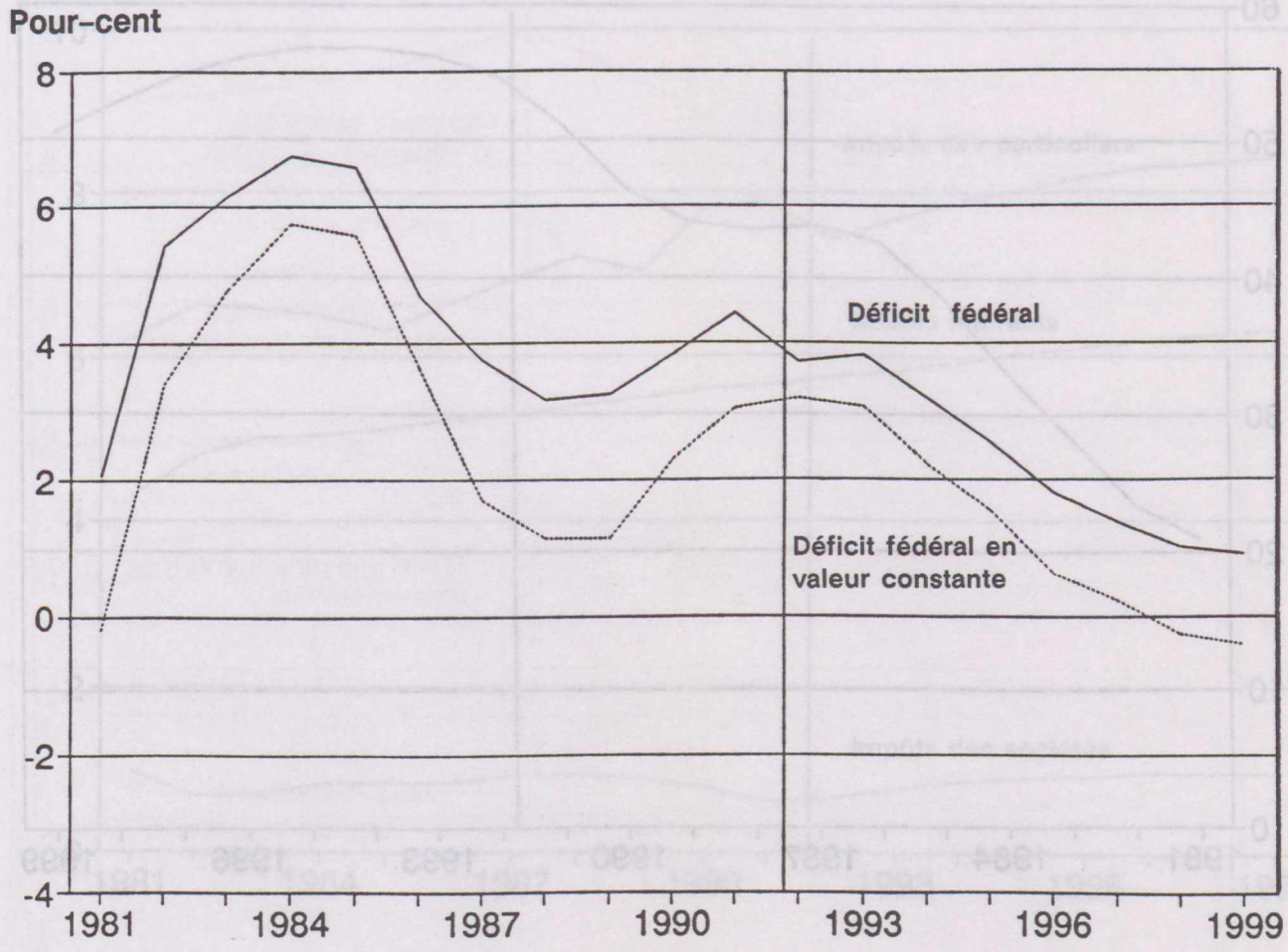
Ventilation des recettes fédérales en termes de pourcentage du PIB



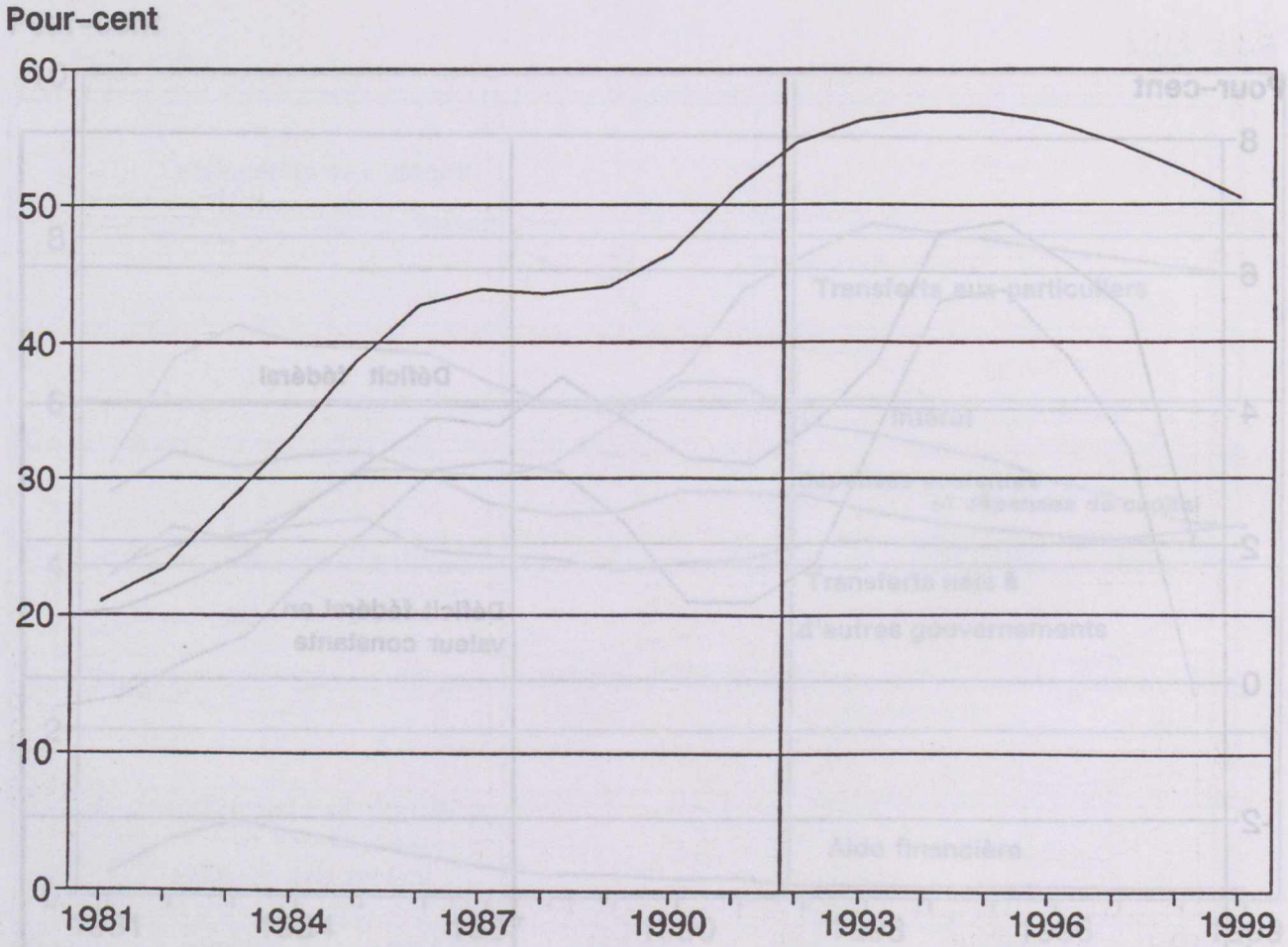
Ventilation des dépenses fédérales en termes de pourcentage du PIB



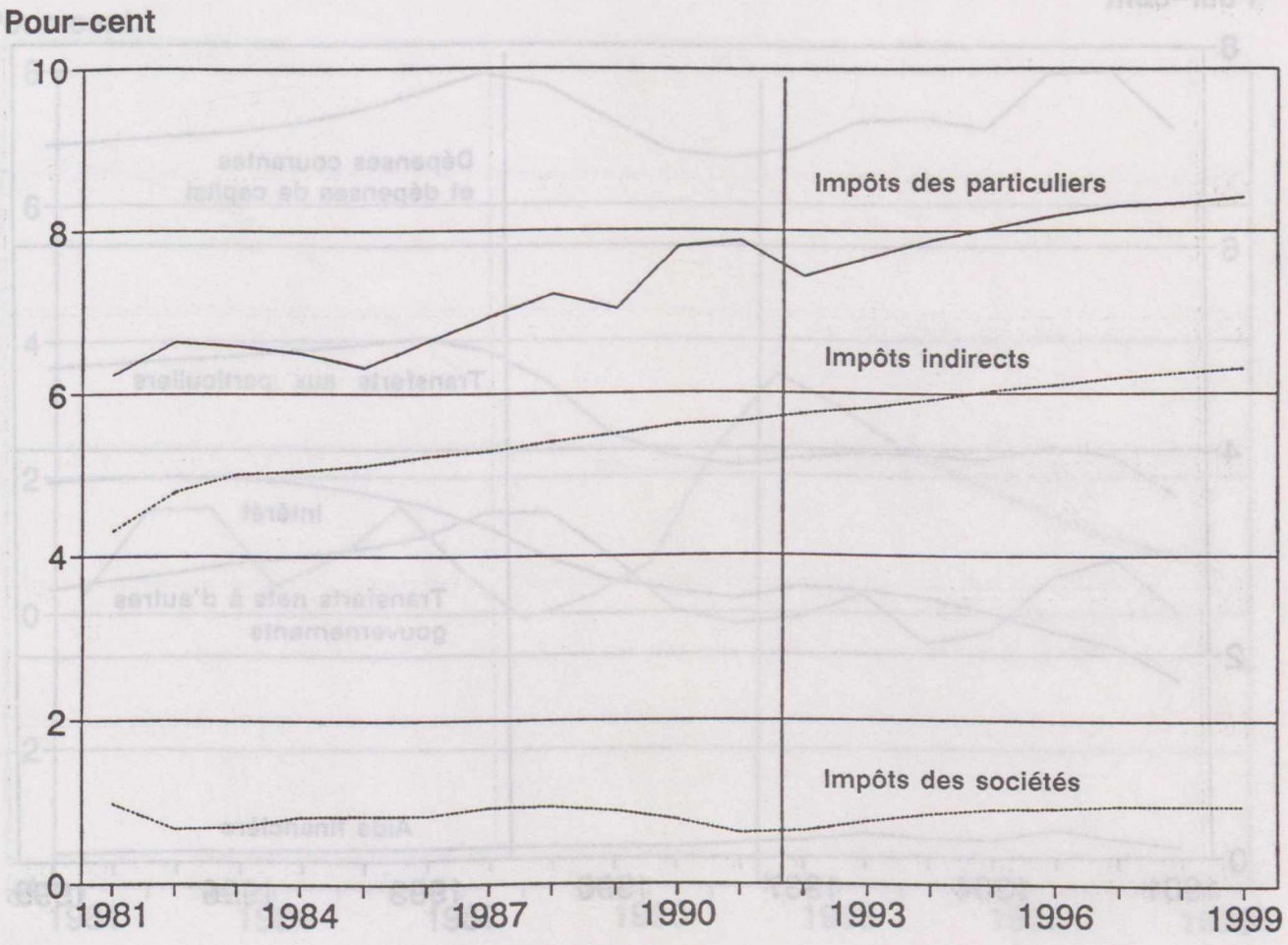
Déficit fédéral en termes de pourcentage du PIN



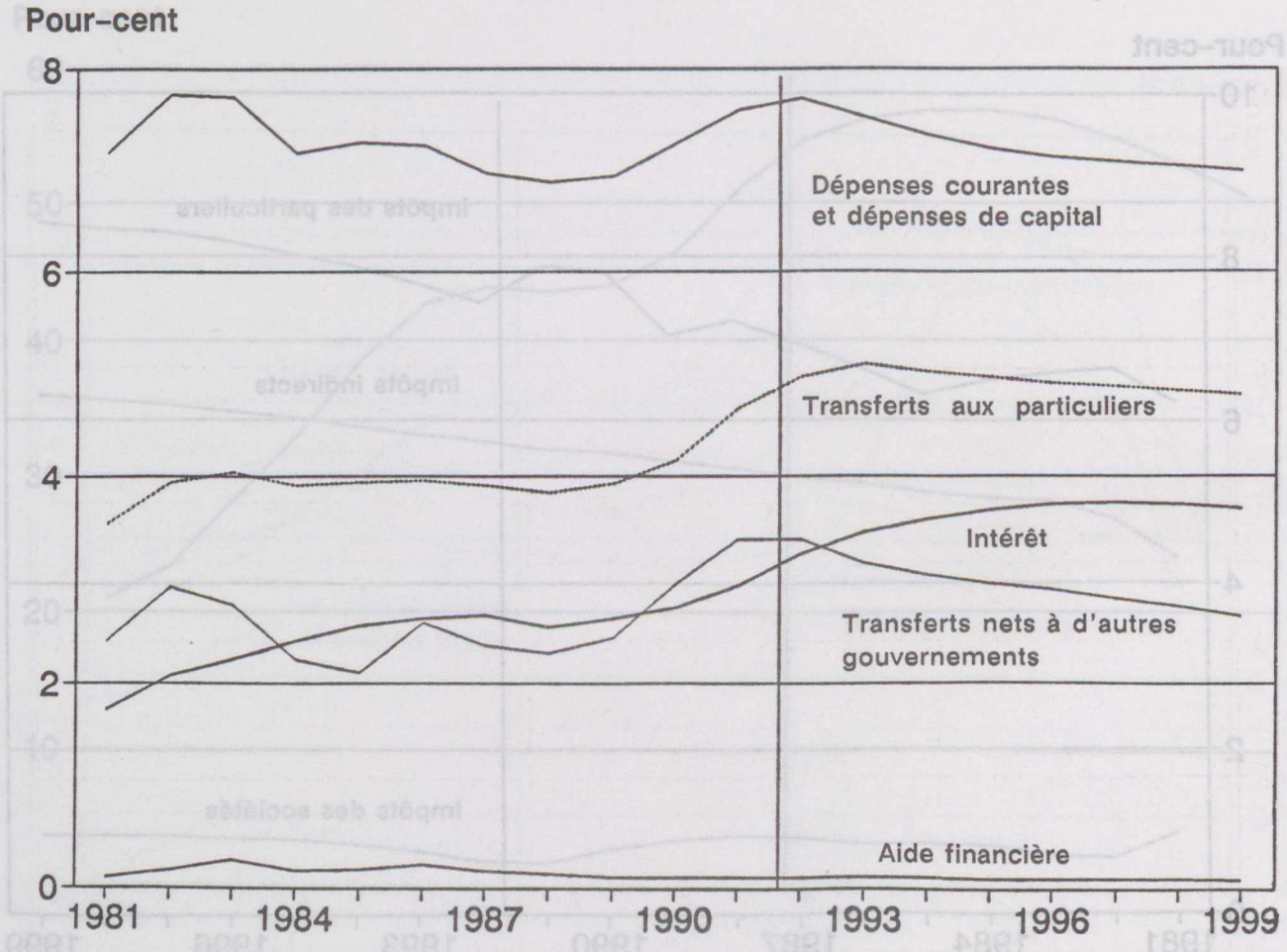
Dette fédérale (estimation) en termes de pourcentage du PIB



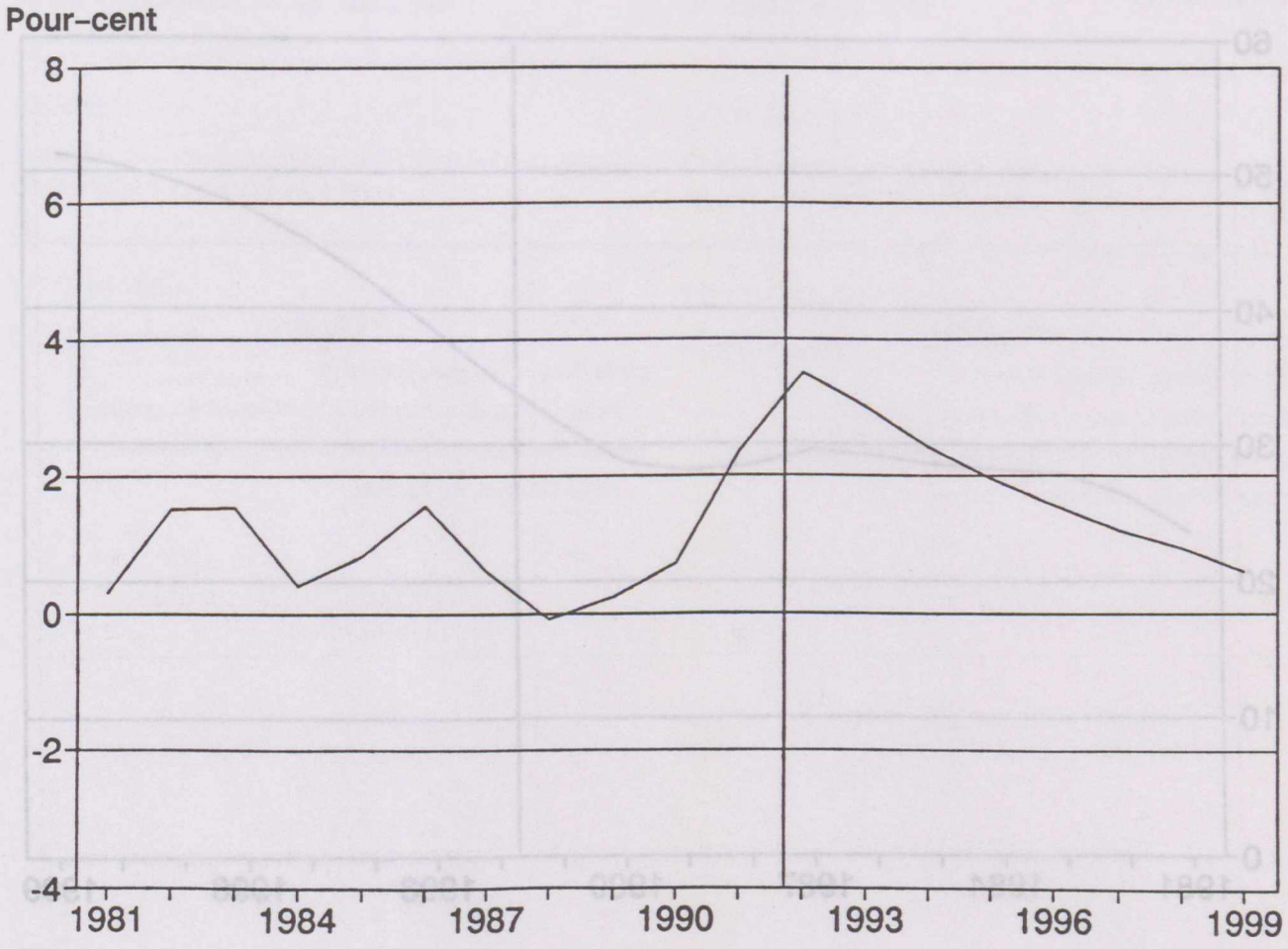
Ventilation des recettes provinciales en termes de pourcentages du PIB



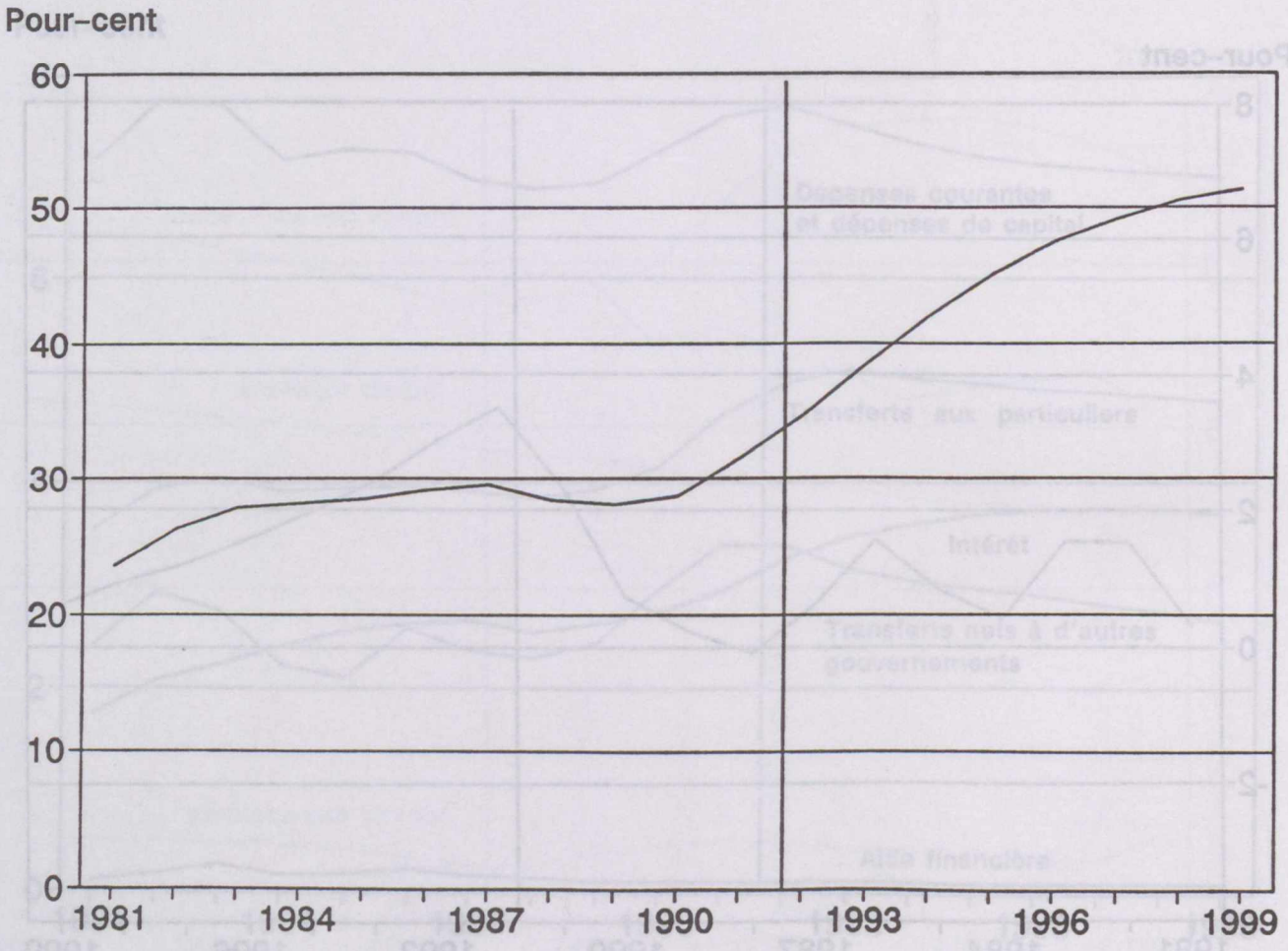
Ventilation des dépenses provincialeen termes de pourcentage du PIB



Déficits provinciaux totaux, en termes de pourcentage du PIB



Dette provinciale (estimation), en termes de pourcentage du PIB



MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa
If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 59

Thursday, February 11, 1993

Chairman: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy.

WITNESSES:

(See back cover)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92-93

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 59

Le jeudi 11 février 1993

Président: Murray Dorin

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne.

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992-1993

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Toronto-Dominion Bank:

Peter Drake, Director of Economic Research.

From the Institute for Policy Analysis, University of Toronto:

Peter Dungen, Professor.

TÉMOINS

De la Banque Toronto-Dominion:

Peter Drake, directeur des recherches en économie.

De l'Institut d'analyse politique, Université de Toronto:

Peter Dungen, professeur.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 59

Thursday, February 11, 1993

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 59

Le jeudi 11 février 1993

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

25345—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 11, 1993
(74)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 9:43 o'clock a.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin and Greg Thompson.

Acting Member present: Don Blenkarn for Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel and Basil Zafiriou, Senior Analysts.

Witnesses: From DRI Canada: George Vasic, Principal. *From the WEFA Group:* Ernest Stokes, Managing Director.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an inquiry into the state of the Canadian Economy (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Wednesday, December 9, 1992, Issue No. 52*).

George Vasic, from DRI Canada, made a statement and answered questions.

At 10:34 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:36 o'clock a.m., the sitting resumed

Ernest Stokes, from the WEFA Group, made a statement and answered questions.

At 11:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 FÉVRIER 1993
(74)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 9 h 43 dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin et Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Don Blenkarn remplace Brian White.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel et Basil Zafiriou, analystes principaux.

Témoins: De DRI Canada: George Vasic, directeur. Du Groupe WEFA: Ernest Stokes, administrateur gérant.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'examen de l'état de l'économie canadienne (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 décembre 1992, fascicule nº 52*).

George Vasic, de DRI Canada, fait un exposé et répond aux questions.

À 10 h 34, la séance est suspendue.

À 10 h 36, la séance reprend.

Ernest Stokes, du Groupe WEFA, fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Thursday, February 11, 1993

• 0944

The Chairman: I'm going to call this meeting to order.

We have Mr. George Vasic from DRI Canada here today. We're going to hear some beginning comments from him and then question him a bit, as is our usual procedure. After him we have Ernest Stokes.

Mr. Vasic has some time pressure, so we'll get started and allow other members to drift in as they get here.

Please proceed.

Mr. George D. Vasic (Principal, DRI/McGraw-Hill): Thank you very much, Mr. Chairman. I understand I'm maybe the sixth, seventh or eighth speaker on this subject, so by now you're fully informed.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): We're getting a good picture.

Mr. Vasic: My suspicion, from talking to some of the members earlier, is that the picture you're getting is fairly consistent. Therefore, I'm going to go through my remarks fairly directly to leave some time for questions, and try to concentrate on where we may be different.

• 0945

My basic proposition is that we have now more securely reached a period of sustainable growth. If you look at the hand-out I hope has been distributed to you, at the first chart entitled "Has the Real Recovery Started", it is a wonder that in fact there was a controversy over the last year as to whether the recovery had started. You can see that the level of real economic activity has been proceeding northward for more than a year, and yet there was a great deal of uncertainty about it. I think the major reason is that we had one false start in the spring of 1991, and the recovery we have had has been exceptionally weak.

If you turn to the second slide, you see the picture that most Canadians feel, and that is an economy that has stopped contracting but is really going nowhere. In per capita terms, real economic activity is approximately flat, and there is no discernible trend that consumers and businesses are seeing in their operating performance that suggests this is going to head anywhere dramatically different in the near future.

Very briefly, then, the recovery continues to be a long-term struggle between structural and cyclical forces, and this is the major thing that differentiates this recession/recovery from episodes in the past. During this cyclical episode we've had to not only deal with normal cyclical forces that were present leading up to a recession, in a recession, and that are becoming more evident during the recovery, but as well, structural forces that were in part policy-induced or policy-exacerbated.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 11 février 1993

Le président: Je déclare la séance ouverte.

Aujourd'hui, nous accueillons M. George Vasic, de DRI Canada. Il va commencer par nous faire un exposé, puis nous allons lui poser des questions, selon notre procédure habituelle. Ensuite, nous entendrons M. Ernest Stokes.

M. Vasic est un peu pressé; nous allons donc commencer tout de suite et les retardataires se joindront à nous à mesure qu'ils arriveront.

Monsieur Vasic, la parole est à vous.

M. George D. Vasic (directeur, DRI/McGraw-Hill): Merci beaucoup, monsieur le président. Je crois être le sixième, septième ou huitième à vous parler à ce sujet, vous êtes donc très bien informés.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Nous nous faisons une bonne idée de la situation.

M. Vasic: Après avoir parlé à certains des membres, j'ai l'impression qu'on vous a brossé un tableau passablement uniforme. Je vais donc présenter assez rapidement mon exposé pour que vous puissiez me poser des questions, en m'efforçant de me concentrer sur les différences.

Fondamentalement, j'estime que nous sommes entrés plus clairement dans une période de croissance soutenable. Si vous consultez le document qui vous a été distribué, je l'espère, vous verrez dans le premier graphique, intitulé «La vraie reprise a-t-elle commencé», que nous pouvons nous demander pourquoi le début de la reprise a fait l'an dernier l'objet d'une controverse. Comme vous pouvez le constater, le niveau d'activité économique réelle augmente depuis plus d'un an et, pourtant, il y avait beaucoup d'incertitude au sujet de la reprise. Je pense que c'était essentiellement imputable au faux départ que nous avons connu au printemps de 1991 et au fait que la reprise a été exceptionnellement faible.

Le deuxième graphique correspond à l'impression de la plupart des Canadiens, à savoir que l'économie a cessé de se comprimer, mais qu'il ne se passe rien de bon. L'activité économique réelle per capita est à peu près stagnante et les consommateurs et les entreprises sont incapables de dégager des tendances indiquant qu'elle prendra à court terme des orientations radicalement différentes.

Je dirai donc très succinctement que la reprise continue d'être fonction de l'opposition à long terme des forces structurelles et cycliques, et que c'est le principal facteur qui distingue la récession et la reprise que nous connaissons de celles du passé. Pendant le cycle actuel, nous n'avons pas dû compter seulement avec les forces cycliques normales qui mènent à une récession et qui deviennent plus évidentes pendant la reprise, mais aussi avec des forces structurelles en partie causées ou exacerbées par des mesures politiques.

[*Texte*]

The structural force I want to highlight the most is on the next slide, and that's the productivity picture in Canada. This didn't receive the attention it deserved in the second half of the 1980s because it was masked by a very strong appreciation in the exchange rate, and there was a tendency for people to slough the reduction in Canada's competitiveness off on the exchange rate when in fact there was a stagnation in Canadian productivity.

If you look at that solid line on the graph—actually that chart is mislabelled. That should be from 1980 to 1992, not 1989, so the first number should be 1980 and about the middle, put 1985, and over on the right-hand side, put 1992. Essentially what you see is that following the 1981-82 recession, both Canada and the U.S. experienced a strong cyclical rebound in productivity, but come the mid-1980s, Canadian productivity growth simply stopped growing. Meanwhile, south of the border productivity growth continued to accelerate, and by the time we got to 1990 about a 15% gap had opened up.

We know that over the long term the standard of living and so on in any country is determined by its underlying rate of productivity and its growth rate, and we had opened up a very wide gap vis-à-vis the U.S. while there was no change in our living standards to reflect that. What is the cause of this? We believe the major reason may have been exchange rate related.

There are many other reasons and not all of them explain the total picture, but in the mid-1980s the Canadian dollar dropped very substantially to below 70¢. Among other factors, that led to a profits boom that peaked in 1988 and sent an incorrect signal, we believe, to management that they were doing a better job than in fact they were. As a result we didn't invest enough. We weren't as lean and mean as we ought to have been, and our productivity levels simply stagnated.

South of the border, however, the picture was exactly the opposite. You may recall that the U.S. dollar was extremely strong in the mid-1980s, and this spawned a whole revolution in the United States in terms of reindustrializing that country to fight the competitive pressures. As a result, when the second half of the 1980s rolled around, they were starting to see those gains, and their productivity gains continued to grow through that period and, of course, with the declining exchange rate, allowed them to significantly reduce their current account deficit.

So what we've had to do during the recessionary period is try to close that gap. If you look at the very last part of that line you see that manufacturing productivity in Canada indeed is starting to pick up, but the fact is it's also growing south of the border as well, and the gap remains. As a result, we're going to see continued pressure for productivity increases during the recovery, and this in the main is going to reduce employment growth.

[*Traduction*]

La force structurelle sur laquelle je tiens particulièrement à insister fait l'objet du graphique suivant, sur la productivité au Canada. On n'a pas accordé à ce facteur toute l'attention qu'il méritait au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt, parce qu'il était masqué par une augmentation très importante du taux de change et que les gens avaient tendance à imputer la baisse de la compétitivité du Canada à ce taux alors qu'en fait, la productivité de l'économie canadienne stagnait.

Regardez la ligne noire du graphique. En fait, il y a une erreur: il s'agit de la période de 1980 à 1992 et non pas de 1989; le premier chiffre devrait donc être 1980, celui du milieu, 1985 et celui de droite, 1992. Fondamentalement, après la récession de 1981-1982, le Canada et les États-Unis ont tous deux vécu un rebondissement cyclique de leur productivité; mais, au milieu des années quatre-vingt, l'augmentation de la productivité de l'économie canadienne a tout simplement cessé. Pendant ce temps, au sud du 49e, elle continuait à s'accélérer, au point que nous accusions un retard de 15 p. 100 par rapport aux États-Unis en 1990.

Nous savons qu'à long terme, le niveau de vie d'un pays est fonction de son taux de productivité et de son taux de croissance; or, nous savons aussi que nous avions pris beaucoup de recul sur les États-Unis, mais notre niveau de vie n'avait pas changé en conséquence. Pourquoi? À mon avis, le taux de change est peut-être la principale cause de ce phénomène.

Bien d'autres facteurs ont contribué à la situation et ils ne l'expliquent pas tous; mais un fait reste: au milieu des années quatre-vingt, le dollar canadien est tombé très nettement en dessous de 70c. U.S. Combinée avec d'autres facteurs, cette baisse a causé une hausse brutale des profits qui a plafonné en 1988. Cela a donné à tort à nos entreprises l'impression qu'elles géraient bien leurs activités. Nous n'avons donc pas investi assez. Nous n'avons pas été aussi dynamiques que nous aurions dû l'être, de sorte que notre productivité a simplement stagné.

Entre-temps, au sud de la frontière, c'était exactement le contraire. Vous vous rappelez sans doute que le dollar américain était extrêmement fort au milieu des années quatre-vingt; les États-Unis ont alors connu une véritable révolution en se réindustrialisant pour faire face à la concurrence. Quand la deuxième moitié des années quatre-vingt a commencé, les gains de productivité commençaient à se concrétiser, et ils ont continué à s'accroître pendant toute cette période, ce qui a permis aux Américains de réduire nettement leur déficit courant, à la faveur de la baisse du taux de change.

Autrement dit, nous avons dû tenter de combler cet écart en période de récession. La fin de la ligne montre que la production manufacturière canadienne commence à remonter la pente, mais, comme cette production augmente aussi aux États-Unis, l'écart se maintient. Les pressions favorables à un augmentation de la productivité se maintiendront donc pendant la reprise, ce qui va dans l'ensemble réduire la croissance de l'emploi.

[*Text*]

• 0950

What we saw in the overall picture last year was that the Canadian economy grew about 1%. Productivity grew 2%, so employment in the aggregate was down 1%. In the U.S. the picture was actually quite similar. Output was up 2%, productivity grew 2%, employment in the non-farm sector grew about 0%, so they're not standing still while we are trying to rectify our problems.

Those kinds of productivity numbers may seem small, but for an economy that's barely moving, that is a very significant rate of increase in overall productivity. What this basically means is that for the foreseeable future, until this gap is closed more significantly, Canadian consumers are going to be very reluctant to make significant purchases or commitments to purchases. The major reason for that is that consumer confidence is very strongly linked to things like employment growth, the unemployment rate and other factors. It is not a psychological phenomenon, and in a sense consumers are unwilling to step forward until they see job gains and some job security out there.

On the other hand, what business has done in this cycle is to say, look, this is now going to be an ongoing fact of life. This recession was not a temporary aberration in an otherwise long-term upward trend. We are going to try to make money at today's sales levels. We are not going to try to break even and make money at last year's sales levels in the hope they're coming back next year. As a result, business is unwilling to make the investment in people until they really see their sales starting to pick up dramatically. In the main, that has not occurred.

So no one is really willing to lead the cycle, and we're getting a very slow change in the evolution of these forces. It is now, after a very prolonged period of time, starting to tilt towards the cyclical effects coming through, while the productivity and structural effects are weighing down the overall picture.

The cyclical forces you need to keep in mind are really the following. The reason we have a cyclical recession is that there is an imbalance between income and expenditure. If you look at the major sectors, for example at the consumer level, you see that progress in these matters has not been very substantial. We have not gone very far in correcting the cyclical imbalances. Consumer debt as a share of disposable income remains very near peak levels, and the interest expense they're putting forward to service that debt, while it has come down from the peak in 1990, is not down far enough for them to feel comfortable about making major new commitments.

On the business side, debt-equity ratios remain relatively high, and on the government side we know that fiscal constraints are very large and very real and are in effect leading, in some provinces certainly, to contractionary fiscal

[*Translation*]

L'analyse globale de la conjoncture de l'an dernier nous a révélé que l'économie canadienne avait connu un taux de croissance d'environ 1 p. 100. La productivité a augmenté de 2 p. 100, de sorte que l'emploi a globalement baissé de 1 p. 100. Aux États-Unis, les résultats ont été sensiblement les mêmes. la production a augmenté de 2 p. 100, la productivité aussi, et l'emploi dans les secteurs non-agricoles a augmenté d'environ 0 p. 100; bref, les Américains ne restent pas inactifs pendant que nous essayons de résoudre nos problèmes.

Ces pourcentages peuvent sembler bas, mais ce sont des taux d'augmentation très importants de la productivité globale, pour une économie qui évolue à peine. Somme toute, cela signifie que, pour l'avenir prévisible, et jusqu'à ce que l'écart soit plus nettement réduit, les consommateurs canadiens vont beaucoup hésiter à faire de gros achats ou à s'engager à en faire. Et la principale raison de cette hésitation, c'est que la confiance des consommateurs est très étroitement influencée par des facteurs comme la croissance de l'emploi, le taux de chômage, etc. Ce n'est pas un phénomène psychologique; d'une certaine façon, les consommateurs ne veulent pas courir de risques avant de savoir qu'on crée des emplois et qu'une certaine sécurité d'emploi est assurée.

Par ailleurs, pendant le cycle que nous vivons, le monde des affaires s'est dit que cela allait devenir une réalité permanente. La récession n'est pas une aberration temporaire par rapport à une tendance à la hausse à long terme. Il faut essayer de faire de l'argent aux niveau de vente d'aujourd'hui. Il faut renoncer à l'idée d'essayer de boucler un budget et de faire de l'argent aux niveaux de vente de l'an dernier dans l'espoir que ces niveaux là reviendront l'an prochain. Par conséquent, les entreprises ne veulent pas investir dans la main-d'oeuvre tant qu'elles n'auront pas vu leurs ventes commencer à augmenter fortement, ce qui n'est pas encore le cas.

Personne n'est réellement disposé à amorcer la prochaine étape du cycle, de sorte que l'évolution des forces en jeu évolue très lentement. Actuellement, après une très longue période, nous commençons à sentir les effets cycliques se manifester, mais la productivité et les effets structurels alourdissent le bilan global.

Il faut en fait tenir compte des forces cycliques suivantes. Nous avons une récession cyclique qui résulte d'un déséquilibre entre les revenus et les dépenses. L'analyse des principaux secteurs, par exemple au niveau des consommateurs, montre que les progrès réalisés à cet égard ne sont pas significatifs. Nous n'avons pas fait grand chose pour corriger les déséquilibres cycliques. La dette des consommateurs, en pourcentage de leur revenu disponible, demeure très près du maximum, et le coût des intérêts consacrés au service de cette dette n'est pas encore assez bas—même s'il a baissé après avoir plafonné en 1990—pour qu'ils se sentent prêts à prendre d'importants nouveaux engagements.

Dans l'entreprise, les ratios d'endettement demeurent relativement élevés, et nous savons que les contraintes budgétaires des gouvernements sont très lourdes et très réelles et qu'elles amènent certaines provinces à adopter une

[*Texte*]

policy during this period. So rather than supporting an economic recovery, our fiscal policy has to now either be neutral or lean against it. As a result, the cyclical kick one would normally expect after this period of time has been very slow in coming. Still we believe the worst is over and that gradually the cyclical elements will start to take over.

If we turn to the following page, the recovery themes we've seen are listed there. The major thing to note about our outlook and probably most people's outlook for 1993 is that most every sector is growing. We see a little growth in consumer spending. Most of the growth is in residential investment as a result of our higher immigration policies. Business spending on machinery and equipment looks quite robust, as do exports.

The only major negative out there right now is non-residential investment, which is plagued by excess capacity and a very weak profits picture and so on. These factors are well known. What we're starting to see now is the beginnings of a more sustained cyclical recovery that we believe will culminate in about 3% growth in the Canadian economy during 1993. From my understanding of it, that's roughly what the consensus number is for economic growth.

• 0955

The thing to remember is that we will remain substantially in the hole. I estimate Canada's long-term potential to grow at about 3%, and as a result, the output gap in Canada will be unchanged. The output gap is the difference between our long-term potential to grow and what we actually did grow, and the mark of this cycle has not been so much its depth as its duration. Because we're in year three of this we have opened up an output gap that is about 9.5% bigger than it was when we started the cycle, and even if we grew at 5%, we would need almost five years of 5% growth to get back to where we were.

If you look at some of the major indicators, such as the ones I put forward, real GDP per head only comes back to its pre-recession levels sometime in 1995, fully five years later. And if you look at the cumulative losses and wait for the recovery to eliminate those, it is about 1997 before those cumulative losses in GDP per head are made up.

So it is a very extended cycle. Where we see the strength—

The Chairman: Let me stop you for a moment. This is something I'd like to focus on. We've had some commentary, but you've highlighted an important factor, I think. This output gap that you talk about—we know what output is, and we can measure that in terms of GDP. Where do you come up with the gap. . .the potential and the difference? Why would you say there's a potential that's higher than what's currently happening?

[*Traduction*]

politique de compression budgétaire. Autrement dit, plutôt que d'être favorable à la relance économique, notre politique budgétaire va devoir rester sans effet sur elle ou la relentir. La poussée cyclique à laquelle nous nous attendrions normalement à ce moment-ci est donc très longue à venir. Néanmoins, je suis d'avis que le pire est passé et que les éléments cycliques vont graduellement prendre le dessus.

Passons maintenant à la page suivante, où les thèmes de la reprise que nous avons vus sont énumérés. Le principal point à remarquer dans nos prévisions—et probablement dans presque toutes les prévisions pour 1993—, c'est que presque tous les secteurs sont en croissance. Il y a un peu de croissance dans le secteur des dépenses des consommateurs. La plus grande partie de la croissance est concentrée dans le secteur de l'investissement résidentiel, par suite de nos politiques d'augmentation de l'immigration. L'investissement des entreprises, dans les machines et l'équipement semble très dynamique, tout comme les exportations.

Le seul secteur important où les résultats sont négatifs est celui de l'investissement non-résidentiel, aux prises avec une surcapacité, de très petits profits, etc. Ces facteurs sont bien connus. Nous commençons maintenant à constater le début d'une reprise cyclique et plus soutenue qui devrait se traduire, selon nous, par une croissance d'environ 3 p. 100 de l'économie canadienne en 1993. À ma connaissance, le taux de croissance économique que tout le monde prévoit se situe autour de ce chiffre-là.

L'essentiel, c'est de se rappeler que nous continuerons à éprouver de sérieuses difficultés. J'estime le potentiel de croissance à long terme du Canada à environ 3 p. 100, ce qui signifie que son écart de production ne changera pas. L'écart de production correspond à la différence entre le potentiel de croissance à long terme et la croissance effective. Or, le cycle que nous vivons se distingue non pas tant par sa profondeur que par sa durée. Nous en sommes à la troisième année du cycle, et notre écart de production est actuellement d'environ 9,5 p. 100 plus élevé qu'au début du cycle, de sorte que, même si notre taux de croissance économique était de 5 p. 100, il nous faudrait environ cinq ans, à ce rythme, pour revenir à notre point de départ.

Compte tenu de certains des grands indicateurs, comme ceux que je viens de mentionner, le PIB per capita ne reviendrait à son point de départ d'avant la récession qu'en 1995, c'est-à-dire après cinq années entières. En outre, si nous voulions que la reprise élimine les pertes accumulées, il faudrait attendre 1997 avant qu'elle ait compensé les pertes accumulées du PIB per capita.

Le cycle est donc très long. Le point fort..

Le président: Permettez-moi de vous interrompre un instant. Je veux insister sur ce point. Dans vos explications, vous avez fait ressortir un facteur important. L'écart de production dont vous parlez m'intéresse. Nous savons ce qu'est la production, et nous pouvons la mesurer dans le contexte du PIB. Où avez-vous pris cet écart, cette différence entre la croissance effective et la croissance potentielle? Pourquoi dites-vous que la croissance potentielle est plus élevée que la croissance actuelle?

[*Text*]

Mr. Vasic: The economy's potential to supply goods and services is a function of the size of its labour force, the growth of its labour force, the size of its capital stock and the growth in its capital stock, which is obviously a function of investment and so on. Obviously there are measurement problems in trying to determine Canada's potential level of economic activity, but I think it's safe to say that if we add up those factors the way economists tend to do—the long-term growth in our labour force plus the growth in our capital stock—we end up with a number that's about 3%. This includes some expectation on what total factor productivity growth will be, but I think most economists would be in the 2.5% to 3.5% camp.

Mr. Blenkarn: That's our potential growth.

Mr. Vasic: Yes, long-term potential growth. So now you look at what we actually grew by, and anytime you grow by less than potential, you're opening an output gap. That means there's slack in labour and product markets, and that level of slack is what exerts pressure on prices and wages—

Mr. Blenkarn: What you're saying is that we could have grown by 3%, but we grew by less than 1%. Indeed, on a per capita basis we didn't grow at all for 1991. So we have now a 9% gap.

Mr. Vasic: That's right.

The Chairman: I'd like to bring that down to a practical level. From a political point of view, the thing most people focus on is not these numbers but the unemployment question. If we have a large number of fishermen on the east coast who don't have any fish to catch, and we have a large number of farmers in western Canada who may or may not be in the farming business anymore—they might be bankrupt or sidelined for one reason or another—and we have a huge number of people in southern Ontario who were in manufacturing, whether in the auto industry or somewhere else, all those people currently not contributing to the economic potential of the country, is that what makes up the output gap?

It seems to me that if there's no real prospect for those people to become re-employed in the way they were in the past, in other words, if the only way they're going to get re-employed is in some different form, then this productivity gap is something more than just cyclical. Perhaps there is no gap. Perhaps our rate of productivity or productivity growth potential is less than it once was.

• 1000

Mr. Vasic: First of all, the productivity gap is the structural part of the discussion. Those workers remain as part of our potential. One way we can rectify that gap is if these are low-skilled, highly paid jobs that are no longer

[*Translation*]

M. Vasic: Le potentiel de production des biens et services est fonction de l'importance de la population active, du taux de croissance de la population active, de l'importance du capital social et du taux de croissance de ce capital, qui dépend manifestement de l'investissement, et ainsi de suite. Il est manifestement difficile de déterminer le niveau potentiel d'activité économique du Canada, mais je ne crois pas me tromper en disant que, si nous combinons ces facteurs comme les économistes tendent à le faire, en ajoutant le taux de croissance à long terme de notre population active à celui de notre capital social, nous aboutirons à une somme d'environ 3 p. 100. Ce résultat est fondé dans une certaine mesure sur une prévision du taux d'augmentation de la productivité compte tenu de tous les facteurs, mais je pense que la plupart des économistes parleraient de 2,5 p. 100 à 3,5 p. 100.

M. Blenkarn: C'est notre taux de croissance potentiel.

M. Vasic: Oui, à long terme. Autrement dit, dès que notre taux de croissance effectif est inférieur à notre taux de croissance potentiel, nous nous retrouvons avec un écart de production. Le marché de la main d'oeuvre et celui des biens et services ne fonctionnent donc pas à plein rendement, ce qui exerce une pression sur les prix et les salaires...

M. Blenkarn: Vous nous dites que nous aurions pu avoir un taux de croissance de 3 p. 100, mais qu'en réalité, il a été inférieur à 1 p. 100. En fait, en 1991, notre taux de croissance per capita a été zéro. Nous avons donc maintenant un écart de 9 p. 100.

M. Vasic: C'est exact.

Le président: Je voudrais ramener cette discussion sur le plan pratique. Du point de vue politique, la plupart des gens ne se concentrent pas sur ces facteurs-là, mais bien sur le chômage. L'écart de production serait-il attribuable au fait que nous avons sur la côte est bien des pêcheurs qui n'ont pas de poissons à pêcher, qu'un grand nombre d'agriculteurs de l'Ouest risquent d'être forcés de se retirer de l'agriculture parce qu'ils ont fait faillite, ou qu'ils ont été mis au rancart pour une raison ou pour une autre, qu'une foule de gens du sud de l'Ontario travaillaient dans le secteur manufacturier, que ce soit dans l'industrie de l'automobile ou ailleurs, et que tous ces gens ne contribuent pas actuellement au potentiel économique du pays?

Il me semble que, si ces gens n'ont pas de réelles possibilités de recommencer à travailler comme dans le passé, autrement dit si le seul travail qu'ils pourront trouver sera différent, l'écart de production dont vous parlez est plus qu'un simple phénomème cyclique. Peut-être n'y a-t-il pas d'écart. Peut-être notre taux de productivité ou notre potentiel de croissance à cet égard est-il moins élevé qu'il ne l'était.

M. Vasic: Premièrement, je tiens à dire que l'écart de production est un aspect structurel de la discussion. Ces travailleurs-là continuent à faire partie de notre potentiel. L'une des façons de combler l'écart serait que ceux qui

[*Texte*]

competitive in the global marketplace, and they now take on lower-paying jobs. That means we have stepped down in terms of our long-term standard of living. They remain part of that potential, and the measures of these gaps try to illustrate how much room there is.

On the unemployment rate, I'd like to point out that this number does not talk about the huge numbers of people who have left the labour force. There is a notion that the unemployment rate was higher in the last cycle than it was in this cycle. The major reason is that in this cycle, more than twice as many people have left the labour force. If you look at the labour force participation rate, which basically describes what percentage of the working age population is looking for work, and compare it to what it was when the recession started, you'd add about 2% to the unemployment rate. So you have an overhang of about 13.5% in the labour market right now, which is a very large number, much larger than I think is generally appreciated.

But you were asking the question in the sense of whether or not we are going to accept this lower standard of living. If we are, then we're just going to go from here and we're not going to see any productivity gains that are beyond the norm. What I'm suggesting is that Canadian business and most other organizations are trying to get back their competitiveness, to win back what they had. As a result of that, they are showing unusually large productivity gains for this stage of the cycle. In order to achieve that they've had to make cutbacks in employment—since their sales are going nowhere—and as the recovery proceeds, for a given level of growth we will have less employment growth than we otherwise would have had. This is because of that gap. . .if we hope to come back to where we were vis-à-vis the U.S. before the gap opened up.

The Chairman: Given the very real factors that I've described, what is our ability to close that gap, to come back to where we were?

Mr. Vasic: That's contingent on our Canadian abilities. Our productivity level is a function of our abilities and how we respond to this challenge. I believe this will occur. There's nothing indigenous to the system—if this is what you're driving at—that will force it to come back to U.S. levels or any other predetermined standard, but our view is that with technology transfer and the globalization of so many industries, the forces will draw it that way and Canadians will respond. That's how the long-term part of our outlook starts to unfold.

Mr. Blenkarn: As a practical matter, what you've done in your table is to forecast a steady, continuing reduction in real income for people right through to 1995. There is really no improvement.

Mr. Vasic: No, there is modest improvement. Anytime—

[*Traduction*]

occupaient des emplois bien payés mais qui ne nécessitent pas de grandes aptitudes et qui ne sont plus compétitifs sur le marché mondial, prennent des emplois moins bien payés. Cela signifierait une réduction à long terme de notre niveau de vie. Les travailleurs en question continueraient à faire partie de notre potentiel, et la mesure de l'écart a pour objet de tenter de montrer la marge dont nous disposons.

En ce qui concerne le taux de chômage, j'aimerais souligner que les taux publiés ne tiennent pas compte du très grand nombre de personnes qui se sont retirées de la population active. On a l'impression que le taux de chômage était plus élevé lors du cycle précédent. Or la principale raison de cette différence, c'est que, au cours du cycle actuel, le nombre de personnes qui se sont retirées de la population active est plus de deux fois plus élevé que lors du cycle précédent. Si nous tenions compte du taux de participation de la population active, qui correspond essentiellement au pourcentage de la population d'âge actif qui cherche du travail, en le comparant à ce qu'il était au moment ou la récession a commencé, nous ajouterions environ 2 p. 100 au taux de chômage. Le marché de la main-d'oeuvre a donc une surcapacité d'environ 13,5 p. 100, ce qui est énorme. C'est bien plus que les gens ne s'en rendent compte, dans l'ensemble.

Votre question revenait à demander si nous allions accepter cette baisse de niveau de vie. Si nous l'acceptons, nous allons continuer dans le même sens, et il n'y aura pas de gains de productivité supérieurs à la norme. A mon avis, les entreprises canadiennes et la plupart des autres organisations du pays s'efforcent de redevenir concurrentielles et de reprendre le terrain perdu. C'est ce qui explique les gains de productivité exceptionnels à cette étape du cycle. Pour y arriver, nos entreprises ont dû faire des compressions d'effectifs—puisque leurs ventes ne progressent pas—donc, à mesure que la reprise prend corps, il y aura moins d'emplois créés pour un niveau de croissance donné que ce n'aurait été le cas autrement. C'est à cause de l'écart. . . il le faut si nous voulons nous retrouver au point où nous en étions vis-à-vis des États-unis avant que l'écart ne se creuse.

Le président: Compte tenu des facteurs très réels que j'ai décrits, quelles sont nos possibilités de combler l'écart et de revenir au point de départ?

M. Vasic: Cela dépendra des aptitudes canadiennes. Notre niveau de productivité est fonction de nos aptitudes et de notre façon de relever ce défi. Je pense que nous y arriverons. Le système n'a aucune caractéristique «inhérente»—si c'est ce que vous voulez dire—qui le forcera à revenir aux niveaux des États-unis, ou à ceux d'une autre norme prédéterminée quelconque, mais je pense que les forces du marché le feront évoluer en ce sens, grâce aux transferts de technologie et à la mondialisation de tant de secteurs d'activité, et que les Canadiens réagiront en conséquence. C'est ainsi que nos prévisions à long terme se dessinent.

M. Blenkarn: En pratique, votre tableau indique une tendance constante à la réduction du revenu réel des particuliers jusqu'en 1995. Il n'y a vraiment pas d'amélioration.

M. Vasic: Non, il y a une modeste amélioration. Chaque fois. . .

[*Text*]

Mr. Blenkarn: Yes, but so modest you can't. . .your unemployment rate is likely to remain at 11.5% right through, and your employment rate is 12.3 million all the way through. You get to 12.92 million by 1995, but you really have no improvement. Your federal government deficit goes from $30 billion to $21 billion. It's a pretty sad picture.

Mr. Vasic: It's a glacial recovery.

Mr. Blenkarn: Yes, that's well put.

Mr. Vasic: As I mentioned, the reason our unemployment rate is one area where we are different from most forecasters..it comes down much more slowly because of this huge number of people who have left. People always leave the labour force in a recession, but it's been an unusually large number this time. As job opportunities start to return, there's potential for those people to come back into the labour force. Eventually, over a period of years, they will. It'll take a couple of years of job growth just to absorb those folks.

• 1005

Mr. Blenkarn: It would be a hell of a job for us to absorb 13.5% of the labour force.

Mr. Vasic: We don't think we'll ever get to zero.

Mr. Blenkarn: I realize that but to get to 7% or 8% you'd have to have a hell of an increase in employment.

Mr. Vasic: So given all of that, how much can the economy really grow? The number we come up with for the recovery of 1994–95 is 4% to 4.5%, which is about 3% in GDP per head. Still, you need to continue that for several years to get people feeling that they are back to where they were when this whole thing started, if they can remember where that was.

What we're saying is that is about all you can expect, because underneath that process we have to start closing that productivity gap. We believe Canada's businesses will attempt to close that productivity gap. The cyclical elements of the recovery are not well advanced. We're only in the beginning stages of starting to see the cyclical rebound, whereas you could argue that coming out of the 1982 recession, consumers were making a lot more progress in reducing debt load and debt service costs, the business picture was in better financial shape, and the fiscal policy situation, while worrisome, was not as disastrous as it is now.

[*Translation*]

M. Blenkarn: Oui, mais si modeste que vous ne pouvez. . . votre taux de chômage va vraisemblablement se maintenir à 11,5 p. 100 pendant toute la période, et votre nombre d'emplois reste à 12,3 millions pendant ce temps. Il arrive à 12,92 millions en 1995, mais il n'y a pas vraiment d'amélioration. Vous prévoyez que le déficit du gouvernement fédéral sera ramené de 30 milliards de dollars à 21 milliards de dollars. C'est un tableau bien sombre.

M. Vasic: C'est une reprise glaciale.

M. Blenkarn: Oui, c'est bien dit.

M. Vasic: Comme je le disais, la raison pour laquelle notre taux de chômage est l'un des facteurs pour lesquels nos résultats sont différents de ceux de la plupart des conjoncturistes, c'est qu'il baisse beaucoup plus lentement en raison du nombre énorme de gens qui se sont retirés de la population active. Les gens se retirent toujours de la population active en période de récession, mais ils ont été particulièrement nombreux à le faire cette fois-ci. À mesure que les possibilités d'emplois reviennent, ces gens peuvent réintégrer la population active. Il le feront à la longue, sur une période de quelques années. Il faudra deux années de création d'emploi simplement pour absorber ces gens-là.

M. Blenkarn: Nous aurions toutes les peines du monde à absorber 13,5 p. 100 de la population active.

M. Vasic: Je ne pense pas que nous arrivions jamais à zéro.

M. Blenkarn: Je le sais bien, mais pour ramener le taux de chômage à 7 p. 100 ou 8 p. 100, il faudrait créer une multitude d'emplois.

M. Vasic: Eh bien, compte tenu de ces facteurs, quel peut vraiment être le taux de croissance de l'économie? Pour la reprise de 1994–1995, il serait de 4 p. 100 à 4,5 p. 100, ce qui correspond à une augmentation d'environ 3 p. 100 du PIB par capita. Il faudra maintenir ce taux de croissance pendant plusieurs années pour que les gens aient l'impression d'être revenus au même point qu'avant la récession, s'ils peuvent se le rappeler.

Selon nous, c'est à peu près tout ce à quoi nous pouvons nous attendre, parce que, entre temps, nous allons devoir commencer à combler l'écart de production. Nous sommes convaincus que les entreprises canadiennes vont s'efforcer de combler cet écart. Les éléments cycliques de la reprise ne sont pas très avancés. Nous commençons à peine à constater les effets du rebondissement cyclique, alors qu'au sortir de la récession de 1982, on pourrait dire que les consommateurs avaient réduit bien davantage leur endettement et le coût du service de leurs dettes, que la santé financière des entreprises était bien meilleure et que la situation de la politique fiscale, bien qu'inquiétante, n'était pas aussi désastreuse qu'elle l'est aujourd'hui.

[*Texte*]

The Chairman: Why were consumers better able to reduce their debt load in the 1982 recession? Is part of the reason that they've been hit with a squeeze from the public sector? All the way through you've had municipal taxes, provincial taxes and federal taxes—up until the last year or so, at least. Has that squeezed out their ability to put their own financial houses in order?

Mr. Vasic: That has been a factor. Disposable income growth has been slower than personal income growth because the tax bite is increasing. That certainly has made it more difficult for consumers to start paying down debt and so on. I don't know how much of a difference that's made, but it has been a factor that's contributed negatively when in a time like this you would expect it to contribute positively.

The Chairman: I'm sorry we interrupted you. Please continue.

Mr. Vasic: The major uncertainty around all of this remains political. The political events in this country over the next 18 months or so are liable to further increase the uncertainty in financial markets. There's a federal election to be called and we have a Quebec election following that. There will be an Ontario election by 1995. In the midst of all that there is the issue of whether or not Governor Crow will be reinstated at the Bank of Canada, or more precisely, whether the policies adopted by the Bank of Canada will continue past February 1994. All these add up to downside risks.

We may be wrong and things will be better than we say—perhaps half a point better on growth than we're predicting—but the downside risk remains much larger. At any moment and without notice we could go through what we went through in September, October and November of last year—we're just now working our way through those interest rate spikes—which could stall the whole recovery process. In our view, those events, by two or three months at least, stalled the recovery that was starting to show through in the August-September information.

So the risk remains very much on the downside. If there is an alternative forecast that has the highest likelihood, it would be more of the same, that we simply get no good luck after all of this. To have gone through what we did, clearly a number of factors that went against us didn't need to. At an early stage of the recovery you would hope for some positive breaks, but we may not get them. There's nothing saying we should. The Bank of Canada will defend the dollar because more than anything it fears a run on the dollar—not necessarily a lower level of the dollar—and interest rate—

[*Traduction*]

Le président: Pourquoi les consommateurs ont-ils mieux réussi à réduire leur endettement après la récession de 1982? Les difficultés actuelles sont-elles partiellement imputables aux pressions du secteur public? Pendant toute la période que nous venons de vivre, les taxes municipales, provinciales et fédérales ont augmenté, au moins jusqu'à il y a à peu près un an. Ce fardeau fiscal les a-t-il empêchés de mettre de l'ordre dans leurs finances personnelles?

M. Vasic: C'est l'un des facteurs. L'augmentation du revenu disponible a été plus lente que celle du revenu des particuliers parce que le fardeau fiscal augmente. Cela a certainement ajouté à la difficulté qu'avaient les consommateurs à commencer à payer leurs dettes, et ainsi de suite. Je ne sais pas quelle en a été l'influence, mais c'est un facteur qui a eu des effets négatifs, à un moment où l'on s'attendrait à ce qu'il ait au contraire des effets favorables.

Le président: Je regrette que nous vous ayons interrompu. Veuillez continuer.

M. Vasic: La principale incertitude dans ce contexte demeure de nature politique. Les évènements politiques qui se dérouleront dans ce pays au cours des 18 prochains mois sont susceptibles d'accroître encore l'incertitude des marchés financiers. Il y aura d'abord des élections fédérales, qui seront suivies d'élections au Québec. Il y aura ensuite des élections en Ontario, d'ici à 1995. En outre, nous ne savons pas si le gouverneur John Crow sera maintenu en fonctions à la Banque du Canada où, plus précisément, si les politiques de la Banque du Canada seront poursuivies après février 1994. Tout cela ajoute aux risques de la phase descendante.

Nous pouvons nous tromper, et il se peut que les choses se passent mieux que nous ne le prédisons—le taux de croissance pourrait être plus élevé d'un demi point—mais les risques de la phase descendante restent quand même bien plus grands. Nous pourrions nous retrouver, sans préavis, aux prises avec les mêmes difficultés que celles que nous avons vécues en septembre, octobre et novembre derniers et qui pourraient faire avorter toute la reprise. Nous sortons à peine des embûches qu'ont causées les flambées des taux d'intérêt de ces trois mois-là. À mon avis, elles ont bloqué la reprise qui commençait à se manifester dans les résultats d'août et de septembre.

Il y a donc encore de grands risques dans la phase descendante. S'il y a une prévision susceptible d'être plus vraisemblable que les nôtres, ce serait que les choses ne vont pas changer et que nous n'aurons tout simplement pas de chance après toutes ces épreuves. Si nous avons subi tout cela, il faut manifestement que plusieurs facteurs aient joué contre nous par malchance. Au début d'une reprise, on pourrait espérer avoir un peu de chance, mais nous n'en aurons peut-être pas. Rien ne nous dit que nous en aurons. La Banque du Canada va défendre le dollar, parce qu'elle craint par-dessus tout une dévaluation du dollar—par nécessairement une baisse du taux de change—et les taux d'investissement. . .

[*Text*]

• 1010

Mr. Blenkarn: The problem is that he has to finance the debt. You are trying to finance a hell of a pile of debt—all the provincial debt, plus the federal debt. How do you do it? With $60 billion worth of borrowing.

Mr. Vasic: And as you saw from this morning's paper, that's becoming a more worrisome issue. As I was mentioning to some of the members, the reason is that through the 1980s our debt growth was very high, and in the last couple of years provincial debt growth has exploded. In the last two or three years our current account deficit has soared. It is now around $30 billion, and our net international indebtedness is approximately $300 billion. So it's growing at roughly 10% a year.

One of the major indicators foreign investors look at is our current account deficit as a share of GDP, which is now about 4%, which is about what it was in the U.S. in the mid-1980s. Furthermore, our net international indebtedness as a share of GDP is now starting to rise significantly after having been fairly stable for an extended period of time. At this point this is sounding some modest alarm bells in the international investor community, and people are saying we see that situation, but do we see that turning around? Do we see the current deficit improving dramatically? In order to stabilize the net international indebtedness to GDP ratio, our debt growth can only be 5% or so, because that is about all the economy is growing in nominal terms. That would be about a $15 billion current account deficit, and that's not coming in the very near future.

Furthermore, will there be any help from the fiscal side? Will the provincial and federal government deficits recede quickly at any time? Again, not in the foreseeable future. So they are left with a situation that is gradually going out of control, with no solutions on the horizon. The major thing this is doing is preventing some of the good things that are happening in Canada from becoming benefits. For example, the yield on our long-term Government of Canada bonds is still more than 8.5%, which is almost 7% adjusted for inflation. Given that the U.S. inflation rate remains stuck around 3%, one might ask why Canadian yields aren't lower. I think this is one of the major factors—

Mr. Blenkarn: The risk factor.

Mr. Vasic: —holding it down. Our current account and net international indebtedness situation are adding to the risk of holding Canadian assets. If you throw in the political factors I've been talking about, it makes the situation very risky. In the long run, if our inflation rate stays lower than it is in the U.S.—we believe this will be reflected in the lower Canadian bond yields, but there is nothing to say that it should happen now or any time soon.

[*Translation*]

M. Blenkarn: Le problème, c'est qu'il doit financer la dette. Vous essayez de financer une énorme dette, celles de toutes les provinces, plus la dette fédérale. Comment faire? En empruntant 60 milliards de dollars.

M. Vasic: Comme vous l'avez vu dans le journal de ce matin, c'est de plus en plus inquiétant. J'ai expliqué à certains membres que c'est parce que, pendant les années quatre-vingt, le taux de croissance de notre dette a été très élevé et que, ces deux dernières années, le taux de croissance de la dette provinciale a explosé. Depuis deux ou trois ans, notre déficit courant a monté en flèche. Il se situe maintenant autour de 30 milliards de dollars, et notre dette internationale nette s'élève à environ 300 milliards de dollars. Son taux de croissance est d'environ 10 p. 100 par année.

L'un des principaux indicateurs que les investisseurs étrangers étudient, c'est notre déficit courant exprimé en tant que pourcentage du PIB. Il se situe actuellement autour de 4 p. 100, c'est-à-dire au niveau de celui des Etats-Unis au milieu des années quatre-vingt. De plus, notre dette internationale nette, exprimée en pourcentage du PIB, commence à augmenter nettement après être restée relativement stable pendant longtemps. C'est un avertissement pour les investisseurs internationaux, qui constatent la situation, en se demandant si nous allons renverser la vapeur. Ils se demandent si notre déficit baisse radicalement. Pour stabiliser le ratio de notre dette internationale nette au PIB, nous devons limiter la croissance de notre dette à quelque 5 p. 100, c'est-à-dire au taux de croissance théorique de notre économie. Cela correspondrait à un déficit courant d'environ 15 milliards de dollars, et nous n'y arriverons pas dans un avenir très rapproché.

Par ailleurs, les mesures fiscales contribueront-elles à améliorer la situation? Les déficits des provinces et du gouvernement fédéral baisseront-ils rapidement? Pas dans un avenir prévisible. Autrement dit, les investisseurs étrangers sont aux prises avec une situation qui échappe graduellement à tout contrôle, et ne voient pas de solution se dessiner. Le principal inconvénient que cela entraîne, c'est d'empêcher le Canada de transformer certains de ces atouts en avantages. Par exemple, le rendement des obligations d'épargne à long terme du gouvernement du Canada est encore de plus de 8,5 p. 100, c'est-à-dire de près de 7 p. 100, avec l'ajustement pour l'inflation. Etant donné qu'aux Etats-Unis, le taux d'inflation continue à graviter autour de 3 p. 100, nous pourrions nous demander pourquoi les rendements canadiens ne sont pas plus bas. Je pense que c'est l'un des principaux facteurs...

M. Blenkarn: Le facteur risque.

M. Vasic: ...qui le fait rester si bas. Notre déficit courant et notre dette internationale nette ajoutent aux risques d'investir dans des valeurs ou des entreprises canadiennes. Avec les facteurs politiques dont j'ai parlés, la situation devient très risquée. A long terme, si notre taux d'inflation reste inférieur à celui des Etats-Unis, nous croyons qu'il influera sur le rendement inférieur des obligations d'épargne canadiennes, mais rien ne nous permet de dire que cet effet se fera sentir dès maintenant ou bientôt.

[*Texte*]

In fact, all we have going for us is the lower inflation rate. We have a full year of it under our belt and the certainty that in the next year or two Canadian inflation will remain significantly below U.S. inflation. International investors are applauding Mr. Crow—they will let him speak to the Bundesbank and lecture them on monetary policy—but they feel a lot of it is due to the recession.

The real proof in the pudding will occur when our recovery gets going, in terms of whether or not we can keep our inflation rate low and below that of the U.S. Again, it will be 1995-96 before they get that kind of confirmation. That would be a major benefit. Presumably a major benefit of our lower inflation policy would be to reduce real long-term bond yields, which would facilitate capital spending and increase our long-term potential to grow.

So we see the risks clearly centred on the downside. I think the medium term is open to more uncertainty than the near term. I don't know if you are hearing that from the forecasters you are speaking to, but I suspect that the outlooks you are hearing for this year and next are more or less singing a similar tune.

Where we go in the second half of the 1990s I think is the issue we should all be focused on, and that will depend a lot on the types of policies we adopt with respect to trade. Will there be a change of government that affects the GST? What will be the commitment to reducing the deficit? What will be the commitment to maintaining lower inflation?

• 1015

All of these major policy initiatives—and they've had their side effects, especially through the late 1980s—without doubt have made what would normally have been a tough cyclical recession, much worse. Presumably these policy initiatives are there for long-term gain, so foreign investors will be asking themselves to what extent any change in the political landscape of Canada will compromise the potential for Canada to realize some of the long-term gains. I think that will be the key to determining whether the second half of the 1990s in Canada sees ongoing, sluggish growth, or a revitalization of the economy to where we can see some strong growth in jobs for a period of time.

I'll just stop there and take some questions for the remainder of my time.

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): It was an interesting presentation. I was about to apologize for having to leave early. I'm on House duties and I'm trying to be two places at the same time, but I didn't want to miss your presentation. Lloyd Atkinson was before our committee the other evening, and he too commented with regard to inflation and what might happen. You alluded to the fact that we have inflation under control, but that the recession probably had more to do with it than anything else. As the economy starts to heat up, you said, it could become a problem. Could you go into a little more detail there?

[*Traduction*]

En fait, notre seul atout, c'est notre taux d'inflation très bas. Il s'est maintenu à ce niveau depuis une année entière, et nous sommes sûrs qu'il restera nettement en-deçà de celui des Etats-Unis pour un ou deux ans. Les investisseurs internationaux applaudissent Mr. Crow—ils vont le laisser donner une conférence sur la politique monétaire à la Bundesbank—mais ils estiment que cela tient pour beaucoup à la récession.

C'est quand la reprise démarrera que nous verrons vraiment si nous arrivons à maintenir un taux d'inflation bas, moins élevé que celui des Etats-Unis. Il faudra attendre 1995-1996 avant d'obtenir ce genre de confirmation Cela pourrait être très avantageux. L'un des grands avantages de notre politique anti-inflationniste pourrait être la réduction des rendements réels des obligations à long terme, ce qui stimulerait les dépenses en capital et augmenterait notre potentiel de croissance à long terme.

Bref, selon moi, les risques sont clairement concentrés dans la phase descendante. Je pense qu'il y aura plus d'incertitudes à moyen terme qu'à court terme. Je ne sais pas si c'est ce que vous ont dit les conjoncturistes à qui vous avez parlé, mais j'ai l'impression que les prévisions qu'on vous a faites pour cette année et pour l'année prochaine se ressemblent toutes.

Selon moi, nous devrions tous nous concentrer sur ce qui se passera pendant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix et qui dépendra largement du genre de politiques commerciales que nous adopterons. Aurons-nous un changement d'administration qui influera sur la TPS? A quel point le gouvernement sera-t-il déterminé à réduire le déficit? A quel point sera-t-il anti-inflationniste?

Toutes ces grandes initiatives politiques—et elles ont eu leurs retombées, particulièrement à la fin des années quatre-vingt—ont de toute évidence nettement aggravé ce qui aurait normalement été une récession cyclique difficile. Comme nous pouvons supposer qu'elles ont été prises parce qu'elles étaient avantageuses à long terme, les investisseurs étrangers se demanderont dans quelle mesure un changement quelconque de l'environnement politique canadien réduira les possibilités du Canada d'obtenir certains des avantages désirés à long terme. Je pense que ce sera le facteur clé qui fera de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix une période de croissance continue mais lente de l'économie canadienne, ou une période de revitalisation au point où nous pourrons voir se créer de nombreux emplois pendant un certain temps.

Je m'en tiendrai là et je consacrerai le reste du temps qui m'est imparti à répondre à vos questions.

M. Thompson (Carleton—Charlotte): C'était un exposé intéressant. Je me préparais à faire des excuses parce que je devais partir. Je dois aller à la Chambre et j'essayais d'être à deux endroits en même temps parce que je ne voulais pas rater votre exposé. Lloyd Atkinson a comparu devant notre comité l'autre fois et il nous a lui aussi fait part de ses idées sur l'inflation et sur ce qui pourrait arriver. Vous avez fait allusion au fait que nous avons contrôlé l'inflation, mais que la récession y a probablement plus contribué que n'importe quoi d'autre. Selon vous, quand la relance commencera à s'accélérer, l'inflation pourrait devenir un problème. Pourriez-vous nous donner un peu plus d'explications?

[*Text*]

Mr. Vasic: We don't believe that it will become a problem again. We believe that the weight of the recession has helped our inflation improvement, but we don't see inflation snapping back to 3%, 4% or 5% once the recovery gets going. Again, it's partly the cycle. Because of this large output gap that will be very slow to close, pressures on prices don't tend to materialize until the mid to late stages of an economic cycle, when that gap is very small and some bottlenecks are starting to appear. But we're a long way from that.

Our assumption is that bank policy will be oriented such that inflation will remain...2% will be a good planning number for inflation for the foreseeable future. Even now we have real short-term interest rates of 4.5%. Normally at the bottom of the cycle you have a zero or even negative real short-term interest rate, and we think that if there are any signs that inflation might be rekindled, interest rates will move much more quickly than they have in the past.

Historically, central banks have left it for too long and then have had to overcorrect at the end of a cycle. Assuming current policies are maintained past February 1994, I think you'll see short-term rates reflect that very quickly. The fact that we already have this buffer of a 4.5% real rate means that we could see nominal short-term rates little changed for an extended period of time. We still have high short-term real interest rates, and that will help keep down the pressure on inflation.

I think one question you will hear more in the U.S. is to what extent the U.S. Federal Reserve is going to pursue lower inflation. One of the great disappointments in this whole cycle is the fact that U.S. inflation now bottoms at 3%. That is not a very acceptable result internationally, so will they too try to move down to 2% or perhaps lower? They tend to be less hawkish on this than we are, but there is some discussion now about the U.S. central bank trying to move inflation down to 2%. It is not the majority view, but it's something that is gaining some weight.

The Chairman: You talked about pressure on prices in terms of inflation. What about labour? I am referring to wages in the unionized sector. I don't think there will be much inclination or room for wage improvements in the non-unionized sector, but what about the pressure from the unionized sector to try to regain what they feel they have lost over the past few years?

[*Translation*]

M. Vasic: Nous ne croyons pas que l'inflation redeviendra un problème. Selon nous, le poids de la récession a contribué à faire baisser le taux d'inflation, mais nous ne pensons pas que l'inflation reviendra à des niveaux de 3 p. 100, 4 p. 100 ou 5 p. 100 une fois que la reprise sera bien lancée. Ce phénomène-là est lui aussi partiellement lié au cycle. Nous avons un grand écart de production et il nous faudra beaucoup de temps pour le combler, de sorte que les pressions sur les prix ne se concrétiseront probablement pas avant le milieu, voir les dernières phases du cycle économique, quand l'écart sera très petit et que certains goulots d'étranglement commenceront à se manifester. Nous en sommes encore bien loin.

Nous sommes partis de l'hypothèse que la politique de la Banque sera telle que l'inflation restera à environ 2 p. 100, ce qui serait un bon objectif pour l'avenir prévisible. Encore aujourd'hui, nous avons des taux d'intérêt réels à court terme de 4,5 p. 100. Normalement, dans la phase inférieure du cycle, les taux d'intérêt réel à court terme sont nuls, voire négatifs, et nous croyons que, si l'inflation semblait en passe d'être réactivée, les taux d'intérêts changeraient beaucoup plus vite qu'ils ne l'ont fait dans le passé.

Les banques centrales traditionnellement maintiennent les taux d'intérêts au même niveau trop longtemps, de sorte qu'elles doivent surcompenser à la fin d'un cycle. Si nous postulons que les politiques actuelles seront maintenues après février 1994, je pense que vous verrez les taux d'intérêts à court terme s'ajuster très rapidement à la réalité. Le fait que nous avons déjà ce tampon d'un taux réel de 4,5 p. 100 signifie que les taux théoriques à court terme pourraient rester virtuellement inchangés pendant longtemps. Nous avons encore des taux d'intérêt réels à court terme élevés, ce qui contribuera à maintenir la pression anti-inflationniste.

Aux États-Unis, je pense qu'on entendra plus souvent demander dans quelle mesure la Réserve fédérale américaine va favoriser une politique anti-inflationniste. Une des grandes déceptions de tout le cycle que nous avons vécu, c'est que le taux d'inflation des États-Unis a atteint un plancher de 3 p. 100. Ce n'est pas un résultat très acceptable sur le plan international, on peut donc se demander si les Américains vont eux aussi tenter de descendre à 2 p. 100, voire plus bas. Les Américains prennent cela moins à coeur que nous, mais certains envisagent actuellement la possibilité, pour la Banque centrale des États-Unis, d'essayer d'abaisser le taux d'inflation à 2 p. 100. Ce n'est pas l'opinion de la majorité, mais c'est un argument qui gagne du poids,

Le président: Vous avez parlé de la pression sur les prix dans le contexte de l'inflation. Que pensez-vous des syndicats? Je veux parler des salaires des travailleurs syndiqués. Je ne pense pas que les augmentations de salaires paraissent attrayantes ou même réalisables dans le secteur non syndiqué, mais que pensez-vous des pressions que les travailleurs syndiqués pourraient exercer pour tenter de regagner le terrain qu'ils croient avoir perdu ces dernières années?

[*Texte*]

• 1020

Mr. Vasic: We believe their success will be limited. Right now Canadian wage gains are still noticeably above inflation, mostly because inflation has been lower than expected. But wage gains are still too high given the inflation rate, and we believe that once it is better recognized that 2% is the number to stay at, those wage gains will not come about.

As well, the fact that the unemployment rate is more like 13.5% will minimize the ability of unions to push through higher wage increases. Finally, firms have the option of using fewer people. To the extent that unions are able to get a higher wage settlement, that's why you have to remember that the total cost base is what matters, and it's how many employees that's going to cover. Organizations are being very aggressive about. . .wage gains in excess of productivity gains are leading to further reductions in the labour force.

The Chairman: Does that mean we might anticipate a lot of labour disruption in areas like schools, hospitals and teachers—people who are in quasi-public sector roles where there is more strength in labour? I think they are in a better bargaining position than a private sector union in the steel industry, for example.

Mr. Vasic: A lot of that depends on the public's tolerance for it. It might be a bit soon to expect that right now. You have to remember that in the 1980s, the catch-up never really occurred. You heard a lot about this in 1983-84 as we got out of the last cycle. The catch-up, if there was any at all, was only in the last couple of years, 1988-89, because we also had to work down a double digit unemployment rate in that cycle.

It takes longer than you might think. It's hard to say in areas like this, but I think the public's tolerance for it would be very limited at this stage. That might be something that creeps up in 1996 or so, but I think it would be far too soon to expect that—

Mr. Blenkarn: How long do you think we can continue to increase our foreign debt? You have us with a current account deficit of close to $30 billion a year right through to 1995. Can we continue to do that? Will the foreign markets continue to take our debt? Will foreigners continue to invest in a stagnant economy?

Mr. Vasic: Nobody knows the answer to that question. It depends on what—

Mr. Blenkarn: We can offer higher interest rates, I presume, but if we continue to do that it stalls the economy even more. Is it possible to continue to pay it or are we likely, in your view, to reach the point where we can't borrow any more?

Mr. Vasic: Canada's advantage is that we're a small nation in a large world, so our overall capital requirements are not that big. If the U.S. had a similar kind of problem, there would be a major problem with raising interest rates to

[*Traduction*]

M. Vasic: Je pense qu'ils auront des succès limités. Pour le moment, les gains salariaux des travailleurs canadiens sont encore nettement supérieurs au taux d'inflation, surtout parce que celui-ci est plus faible que prévu. Néanmoins, ils sont encore trop élevés, comparativement au taux d'inflation, et nous estimons que, une fois qu'on aura mieux compris qu'il faut s'en tenir à 2 p. 100, on ne verra plus de telles augmentations de salaires.

En outre, le fait que le taux de chômage est de l'ordre de 13,5 p. 100 va réduire de beaucoup la capacité des syndicats d'obtenir de plus fortes augmentations de salaire. Enfin, les entreprises ont toujours le choix d'employer moins de monde. C'est pourquoi, dans la mesure où les syndicats arrivent à négocier de plus gros salaires, il faut se rappeler que c'est le coût total qui compte, et il est fonction du nombre d'employés. Les organisations sont très énergiques pour. . . Les augmentations de salaire qui dépassent les gains de productivité vont contribuer encore à diminuer la main-d'oeuvre active.

Le président: Cela signifie-t-il que nous devrions nous attendre à de nombreux conflits de travail dans des secteurs comme les écoles et les hôpitaux, des secteurs quasi publics où les syndicats sont plus puissants? Je pense qu'ils sont mieux placés pour négocier que les syndicats du secteur privé, dans la sidérurgie, par exemple.

M. Vasic: Cela dépend largement de la tolérance du public. Il est peut-être un peu tôt pour compter là-dessus actuellement. Rappelez-vous que, dans les années quatre-vingt, le rattrapage ne s'est jamais vraiment produit. Vous en avez beaucoup entendu parler en 1983-1984, quand nous sommes sortis du dernier cycle. Le rattrapage—s'il y en a eu un—ne s'est fait que dans les deux dernières années, en 1988 et 1989, parce que nous avons dû combattre un taux de chômage de plus de 10 p. 100 au cours de cycle-là.

C'est plus long qu'on ne le pense. Il est difficile d'être catégorique dans des domaines comme celui-là, mais je crois que la tolérance du public pour ces mesures de rattrapage serait très limitée à l'heure actuelle. Il pourrait y avoir des tentatives dans ce sens vers 1996, mais je pense qu'il serait beaucoup trop tôt pour s'attendre à ce que. . .

M. Blenkarn: À votre avis, pendant combien de temps pourrons-nous continuer à augmenter notre dette étrangère? Vous prévoyez que notre déficit courant s'élèvera à près de 30 milliards de dollars par année jusqu'en 1995. Pouvons-nous continuer à agir de la sorte? Les marchés étrangers vont-ils continuer à accepter notre dette? Les étrangers vont-ils continuer à investir dans une économique stagnante?

M. Vasic: Personne n'est en mesure de répondre à cette question. Tout dépend de. . .

M. Blenkarn: Nous pouvons offrir des taux d'intérêt plus élevés, j'imagine, mais si nous continuons à le faire, nous allons paralyser encore davantage notre économie. Pouvons-nous continuer à payer notre dette ou, risquons-nous, selon vous, de finir par ne plus pouvoir emprunter?

M. Vasic: Le Canada a l'avantage d'être un petit pays dans un grand monde, de sorte que nos besoins de capitaux ne sont pas très importants. Si les États-Unis avaient un problème analogue au nôtre, ils auraient de grandes

[*Text*]

attract capital. I don't think attracting capital will be the issue; it will be at what rate we can get it. Nobody really knows what foreigners' risk tolerance is for assets in a country like ours, given its financial situation. We are already the world's second largest debtor. Per capita, it's very high as well. The fact is, we're closing in on whatever that ceiling is.

Mr. Blenkarn: We're the largest per capita foreign debtor.

Mr. Vasic: I wasn't sure about Australia. In any case, we're up there.

Mr. Thompson: Whether first or second, there's no honour in it.

Mr. Vasic: So we're closing in on the ceiling, but nobody really knows what the ceiling is.

Mr. Blenkarn: Where do you borrow the money from? The Japanese are likely to be into a major recession, and their cycle is behind ours. So they're just starting to feel some of the pain that we've been feeling for three years. The Germans are still having difficulty financing their gobble of East Germany and so on.

• 1025

Where is the fresh cash to come from? What great pot of world savings is there that we can dip our greedy hands into to pay our bills?

Mr. Vasic: As I said, our needs are small when compared to the global market. In a sense, that's the thing we're relying on the most. Where it comes from exactly is hard to say. I mean, the Japanese have been retrenching and yet we have continued to find the money. I think in the last year or so it's been more in the U.S. and OECD that investors have been putting in their money. These things do tend to slosh around over the years. But our requirements are small relative to the global pool. The question will be how much of an interest rate toll it takes.

Mr. Blenkarn: I was told this morning that there are a number of banks and lenders who are not really all that keen on provincial debt securities. As you know, the provinces this year will run a borrowing requirement of nearly $30 billion as well. Most of that is in fact borrowed foreign-wise. In other words, their share of the foreign exposure is much greater than the federal share.

Are we going to wind up with a situation where provinces like Ontario will not be able to place their debt?

Mr. Vasic: I think not. I do not think it will occur that they will not be able to place their debt.

At what price? That is another issue. I think that's the thing we really run the risk on.

Mr. Blenkarn: How much do you see that affecting our national rate structure, in other words the cost of the Government of Canada carrying its debt?

[*Translation*]

difficultés dans l'éventualité où ils décideraient d'augmenter leur taux d'intérêt pour attirer des capitaux. Je ne crois pas que le problème soit d'attirer des capitaux; ce sera plutôt savoir à quel taux nous pourrons les obtenir. Personne ne sait vraiment quels risques les étrangers sont prêts à tolérer pour investir dans les valeurs et les biens d'un pays comme le nôtre, compte tenu de sa situation financière. Nous sommes déjà le deuxième débiteur du monde, et notre dette per capita est aussi très élevée. Le fait est que nous approchons du plafond, quel qu'il soit.

M. Blankarn: Nous sommes les plus grands débiteurs étrangers per capita.

M. Vasic: Je n'étais pas sûr de la situation de l'Australie. De toute façon, nous sommes de gros débiteurs.

M. Thompson: Que nous soyons les premiers ou les deuxièmes, il n'y a pas de quoi être fiers.

M. Vasic: Nous nous approchons du plafond, mais personne ne sait vraiment où il se situe.

M. Blenkarn: Où allons-nous emprunter? Les Japonais risquent de se trouver aux prises avec une dure récession, et leur cycle suit le nôtre. Autrement dit, ils commencent maintenant à éprouver certaines des difficultés que nous avons subies pendant trois ans. Les Allemands ont encore du mal à financer l'absorption de l'Allemagne de l'Est, et ainsi de suite.

D'où viendra l'argent frais? où donc se trouve cette énorme réserve mondiale d'argent dans laquelle nous pourrons avidement plonger pour payer nos dettes?

M. Vasic: Comme je l'ai déjà dit, nos besoins sont peu élevés en comparaison du marché mondial. En un sens, c'est là-dessus que nous comptons le plus. Il est difficile de dire d'où cela vient. Après tout, il y a un repli des Japonais et pourtant, nous avons continué à trouver l'argent dont nous avions besoin. Je crois qu'au cours de l'année écoulée, c'est plutôt aux États-Unis et dans les pays de l'OCDE que les investisseurs ont placé leur argent. À long terme, il y a tendance à avoir des fluctuations dans ce domaine. Mais nos besoins sont réduits en comparaison du reste du monde. Ce qui est important, c'est de savoir que le taux d'intérêt sera nécessaire.

M. Blenkarn: On m'a dit ce matin qu'un certain nombre de banques et de prêteurs n'apprécient guère les titres d'emprunts provinciaux. Comme vous le savez, cette année, les provinces auront besoin d'emprunter près de 30 milliards de dollars également. En fait, une grande partie de cet argent est empruntée à l'étranger. Autrement dit, elles doivent beaucoup plus d'argent à l'étranger que le gouvernement fédéral.

Allons-nous nous retrouver dans une situation où des provinces telles que l'Ontario ne trouveront pas à emprunter?

M. Vasic: Je ne le pense pas. Je ne pense pas que les provinces ne parviendront pas à emprunter.

Mais à quel prix? C'est une tout autre affaire. C'est là, à mon avis, que le risque est grand.

M. Blenkarn: Selon vous, quel effet cela aura-t-il sur les taux nationaux; autrement dit, combien son endettement coûtera-t-il au gouvernement du Canada?

[*Texte*]

Mr. Vasic: Limited. I mean, they're not independent markets, but I think what you'd basically see is the spread of provincial bonds versus federal bonds widen. The whole structure would move up because there would be a realization that this is integrated as well. But you would see most of it on the provincial side.

But quantifying what these effects might be really depends a lot on what else is going on in the world, how bad are we compared to everybody else. But certainly the situation is deteriorating now in some of the fundamental ways that was not happening. Our net international indebtedness was not soaring as a share of GDP until the last couple of years, and that's why this is an issue that's coming more and more to the attention of foreign investors. Arresting of that course does not look imminent. What they're looking for is some reassurance that measures are being taken in terms of reducing the fiscal imbalances and so on to get the current account down and a more stable situation in terms of our net international investment position.

The Chairman: I'll ask you just one final question. To what degree does this debt problem and the international aspect of it endanger the growth track, or I'll call it non-growth tract, the economic track that you have put out here? Is it the shock out there that could set it all off for us?

Mr. Vasic: You have to view this as a ticking bomb. It may not go off, but it may. We don't know where that ceiling is where it might explode. If our debt balloon is going up towards some ceiling and explodes in our face, and we see a big run-up in interest rates and the IMF coming in here and instructing us on how to—

Mr. Blenkarn: Run the country.

Mr. Vasic: —restore our fiscal order, we don't know exactly when that will occur. All we know is we are increasingly flirting with that danger. All through the last 20 years economists don't know what is the appropriate level, for example, of government debt to GDP. It partly depends on what is consumer debt and business debt and a lot of other things. There's a whole range of factors, and you cannot come up with a number whereby once the net international indebtedness reaches *x* percent we are in trouble. It's not a black and white situation. We are in more and more trouble each year, but the manifestation would be stubbornly high rates, low gradings for our Canadian securities and ultimately impeding our own capital formation, and more and more of our income having to service the debt. You know what it is at the federal level.

A point I raised in our discussion this morning is that the Ontario track is very much ramping up. It may now only be 11¢ on the dollar in Ontario, but the debt growth there is 20% a year, or more in fact. Interest payments are going to reflect that. The more interest payments eat up of tax revenues, the less there is left over for spending on goods and services.

[*Traduction*]

M. Vasic: L'effet sera limité. Après tout, il ne s'agit pas de marchés indépendants, mais ce que l'on constatera, c'est l'augmentation de l'écart entre les obligations provinciales et les obligations fédérales. Il y aura un relèvement de l'ensemble du système parce qu'on se rendra compte que tout se tient. Mais c'est surtout à l'échelon provincial que ce sera sensible.

Quant à quantifier ces effets, cela dépend dans une large mesure de ce qui se passe ailleurs dans le monde et de la manière dont nous sommes perçus par rapport aux autres. Il demeure que la situation se détériore maintenant sur certains plans fondamentaux, ce qui n'était pas le cas auparavant. La part du PIB représentée par notre endettement international net ne connaît une croissance considérable que depuis deux ans, et c'est pourquoi c'est une question qui retient de plus en plus l'attention de l'investisseur étranger. Il est peu probable que cette tendance change de sitôt. Ce que veulent ces investisseurs, c'est qu'on leur assure qu'on prend actuellement des mesures pour réduire les déséquilibres fiscaux afin de diminuer l'endettement actuel et de stabiliser notre situation sur le plan des investissements internationaux nets.

Le président: Une dernière question. Dans quelle mesure ce problème d'endettement, avec tous ses éléments internationaux, compromet-il la croissance ou plutôt la non-croissance économique que vous nous avez présentée? Est-ce que cela pourrait déclencher une véritable explosion?

M. Vasic: Considérez cela comme une bombe à retardement. Elle n'explosera peut-être pas, mais on n'en sait rien. Nous ne savons pas à partir de quel niveau elle pourrait exploser. Si notre endettement continue à croître et finit par nous exploser au nez, il y aura une augmentation rapide et importante des taux d'intérêt et le FMI viendra nous dire comment...

M. Blenkarn: Diriger notre pays.

M. Vasic: ...rétablir l'ordre sur le plan fiscal, mais nous ne savons pas exactement quand cela se produira. Tout ce que nous savons, c'est que c'est un danger que nous frôlons de plus en plus près. Au cours de ces 20 dernières années, les économistes n'ont pas pu déterminer ce qu'était le rapport approprié, par exemple, entre l'endettement du gouvernement et le PIB. Cela dépend en partie de la dette des consommateurs, de celle des entreprises privées, et de beaucoup d'autres choses. Il y a toute une gamme de facteurs et il est impossible de dire à partir de quel pourcentage d'endettement international net nous sommes en difficulté. Ce n'est pas une situation clairement tranchée. Chaque année, nous nous enfonçons un peu plus, mais cette situation se traduit par des taux d'intérêt qui demeurent obstinément élevés et des obligations canadiennes mal cotées. En fin de compte, cela compromet notre formation de capitaux, et une part de plus en plus importante de notre revenu doit être consacrée au service de la dette. Vous savez ce qu'il en est à l'échelon fédéral.

J'ai déjà fait remarquer, ce matin, au cours de nos discussions, qu'en Ontario, cette évolution s'accélèrerait. Nous n'en sommes encore peut-être qu'à 11c. par dollar en Ontario, mais la dette augmente de 20 p. 100 par an, ou plus, en fait. Le remboursement des intérêts va le montrer. Plus grande est la part des recettes fiscales absorbées par ces remboursements, moins il reste d'argent pour les biens et services.

[*Text*]

• 1030

One of the accumulated frustrations Canadians face is that at the present time they're paying more and more in the way of taxes and they're receiving less and less in the way of government services. The fact is that's true because we are running an operating surplus. Tax revenues are covering all program spending by $10 billion or more. If they hadn't had to pay for the excesses of the past, right now we'd have room for a very substantial tax cut to spark the economy.

I realize one of the major issues is that the public doesn't seem to be realizing the potential benefit of this, but put in those terms I think it becomes clearer why we need to get the house in order.

The foreign situation is starting to explode now. In some ways this is the final straw. We've had the federal debt exploding since 1975. The provincial cycle is now starting. Until recently it has not impacted at the international level. We need some discipline to get it in line. Perhaps that is what it will take.

The Chairman: You talked about our own capital formation. If we talk now about perhaps the reluctance of foreigners to buy our paper, are there any signs of our own capital shifting elsewhere?

Mr. Vasic: Canadians are doing more investment abroad, that's true. We're buying more—

Mr. Blenkarn: But there's a certain amount of Canadian capital going out.

Mr. Vasic: We have higher limits for investment abroad, but also in direct investment, Canadian investment abroad has been growing faster. It's not very big compared to the numbers that tend to come into Canada. It's not really well known, but we're doing more investment abroad. Foreigners are retracting and Canadians are coming out. It's leaving that much less domestically.

The Chairman: We appreciate you coming here today.

Mr. Vasic: Thank you.

The Chairman: We'll have a two-minute break, and then we'll proceed with our next witness.

• 1033

• 1034

The Chairman: Mr. Stokes, I would like to invite you to give us any opening remarks you have and then we'll question you a bit on them.

Thank you very much for coming here today. You've already seen the first witness. I think our format is relatively informal. We may interrupt you, but please proceed.

[*Translation*]

Une des raisons expliquant le sentiment croissant de frustration des Canadiens, tient au fait qu'ils paient de plus en plus d'impôts, alors qu'en contrepartie, ils bénéficient de moins en moins de services gouvernementaux. Ce qui le prouve, c'est que nous avons un excédent opérationnel. Les recettes fiscales dépassent d'au moins 10 milliards de dollars les dépenses de programmes. Si nous n'étions pas aujourd'hui obligés de payer les excès du passé, nous pourrions réduire sensiblement les impôts afin de relancer l'économie.

Je sais bien qu'une des principales difficultés est que le public ne semble pas comprendre les avantages potentiels de cela, mais je crois qu'en présentant ainsi les choses, on voit mieux pourquoi il est indispensable que nous mettions de l'ordre chez nous.

Sur le plan international, l'explosion a commencé. À certains égards, c'est la goutte qui fait déborder le vase. La dette fédérale fait boule de neige depuis 1975. Le cycle provincial démarre maintenant. Jusqu'à ces derniers temps, cela n'avait pas encore eu de répercussions sur le plan international. Et pour rétablir la situation, c'est peut-être de plus de discipline que nous avons besoin.

Le président: Vous avez parlé de formation de capital. Parlons de la réticence des étrangers à acheter notre papier. Certains signes révèlent-ils que nous plaçons nous-même nos capitaux ailleurs?

M. Vasic: Les Canadiens investissent plus à l'étranger, c'est vrai. Nous achetons plus...

M. Blenkarn: Et la sortie de capitaux canadiens est aussi importante.

M. Vasic: Nous avons des plafonds plus élevés en ce qui concerne l'investissement à l'étranger, mais les investissements directs faits par les Canadiens à l'étranger augmentent aussi plus rapidement. Ce n'est pas très important par rapport à l'argent qui entre au Canada. C'est un fait que l'on connaît assez mal, mais nous investissons plus en dehors du pays. Les étrangers se replient et les Canadiens investissent ailleurs, ce qui laisse d'autant moins d'argent sur le plan national.

Le président: Nous vous remercions d'avoir bien voulu comparaître aujourd'hui.

M. Vasic: Merci.

Le président: Nous allons faire une pause de deux minutes, après quoi, nous entendrons notre prochain témoin.

Le président: Monsieur Stokes, je vous invite à faire votre déclaration préliminaire, après quoi nous vous poserons quelques questions.

Je vous remercie vivement d'être venu aujourd'hui. Vous avez déjà vu notre premier témoin. Nous procédons de manière relativement peu structurée. Nous vous interromprons donc peut-être. Vous avez la parole.

[*Texte*]

• 1035

Mr. Ernest Stokes (Managing Director, The WEFA Group): I handed out the forecast. I wasn't sure of the format of this, but I don't really want to talk about the forecast too much. Everybody has those and they all differ.

However, I am not quite as pessimistic as many people are. If we're from Toronto, which I am, we're all supposed to be panicking about the debt. Well, some of us in Toronto aren't panicking yet. But I guess if you work for a bank or a financial house, you panic. Some of us see hope ahead. In fact, when you look through the charts, we have deficits at both levels eliminated by the late 1990s and our current account balance eliminated, our deficit eliminated.

The Chairman: How does that happen?

Mr. Stokes: I'll go through that.

There are some other views out here. We believe markets work and the economy will work. If governments behave themselves and people behave themselves, we're not in that bad a shape.

I guess if you asked why are we in such poor shape and how have we arrived at this position, there are a number of reasons. What I'll do is put them in three slots. One is the global economic situation. We have a global slow-down, and, of course, since we trade with everybody else, if the rest of the world is in trouble we tend to be in trouble.

The other area where I think we've had serious problems is in economic policy. I characterize it as good intentions, poor implementation, and bad luck.

The final aspect of why we're in such terrible shape is public expectations, which I think are quite unrealistic and continue to be unrealistic. The combination of unrealistic public expectations and government policy has been a disaster. I'll go through all these things.

First of all, on the global side, there are many people sitting around believing that if only Clinton revives the economy, we're all going to be better off. First of all, I would like to say that you may be disappointed if you're assuming this.

In 1992 we estimate that real exports adjusted for inflation are likely to grow by over 7%. The average growth rate of exports over the past 25 years is 5%. So we're doing real well on exports.

Mr. Blenkarn: In fact, last year we did awfully well.

[*Traduction*]

M. Ernest Stokes (administrateur général, Groupe WEFA): J'ai déjà remis les prévisions. Je ne savais pas exactement comment les choses allaient se dérouler, mais je ne tiens pas particulièrement à m'attarder sur ces prévisions. Tout le monde en fait et elles sont toutes différentes.

Je ne suis cependant pas tout à fait aussi pessimiste que beaucoup d'autres personnes. Lorsqu'on habite Toronto, comme c'est mon cas, on est censé s'affoler devant l'énormité de la dette. Eh bien, certains d'entre nous à Toronto ne s'affolent pas encore, mais j'imagine que lorsque vous travaillez pour une banque ou un établissement financier, vous vous laissez gagner par la panique. Certains d'entre nous voient cependant de la lumière au bout du tunnel. En fait, lorsque vous examinez les graphiques, vous constatez qu'aux deux niveaux, les déficits seront éliminés à la fin des années quatre-vingt-dix et que le déficit actuel de notre balance des comptes aura disparu.

Le président: Comment cela va-t-il se faire?

M. Stokes: Je vais vous l'expliquer.

Tout le monde ne partage pas mon point de vue. Nous estimons que les marchés fonctionnent bien et que l'économie en fera autant. Si les gouvernements font preuve de discipline, et les gens aussi, nous nous en sortirons, car la situation n'est pas si grave que cela.

Si vous nous demandiez pourquoi les choses vont si mal et pourquoi nous nous sommes placés dans une telle situation, je vous répondrais que les raisons sont multiples. Je les classerais dans trois grandes catégories. La première est la situation économique mondiale. Nous avons un ralentissement mondial et, naturellement, comme nous avons des échanges commerciaux avec tous les autres pays, lorsque le reste du monde est en difficulté, nous le sommes aussi.

Le second domaine dans lequel, à mon avis, nous avons de sérieux problèmes, est celui de la politique économique. Je la définirais de la manière suivante: les intentions sont bonnes, la mise en oeuvre est mauvaise, et la chance est contre nous.

La troisième raison pour laquelle nous sommes dans une telle situation tient au fait que les attentes du public me paraissent continuer à manquer de réalisme. La combinaison entre ce manque de réalisme des attentes du public et la politique gouvernementale a été une catastrophe. Voyons cela de plus près.

Premièrement, sur le plan mondial, il y a beaucoup de gens qui se contentent d'attendre parce qu'ils pensent que si Clinton relance l'économie, nous en bénéficierons tous. Permettez-moi de vous dire que si vous comptez là-dessus, vous risquez d'être déçus.

Nous estimons qu'en 1992, les exportations réelles, compte tenu de l'inflation, auront probablement augmenté de plus de 7 p. 100. Le taux moyen de croissance des exportations, au cours des 25 dernières années, a été de 5 p. 100. Nous nous en sortons donc fort bien sur ce plan.

M. Blenkarn: En fait, l'an dernier, nous avons obtenu d'excellents résultats.

[*Text*]

Mr. Stokes: We did awfully well, but why didn't we grow? Well, the economy grew 1%. So if exports have grown 7%, what's wrong? The main problem is that imports grew 7% as well. So our economy, domestic production, only grew 1%, but imports grew as fast as exports. This simply says we have a competitiveness problem, because when you have an export, what does an export mean? Is an export GDP? Not necessarily. If you're building cars and you're exporting them and you buy most of your parts from the U.S. to assemble them, that's not GDP. So we have 7% export growth, but we only add a little bit of our own value to those exports. We're in a sense importing all these things from the rest of the country, and what we call our value-added share is very small.

So even if the U.S. economy picks up and our exports pick up, how much of those exports do we, as Canadians, really make? It's getting smaller. So if you sit here and you say exports are going to pick up, well, how much do you want them to pick up? Seven percent is really good. That's good growth. If we can't make it on 7%, what do we need, 20%, 30%? Unlikely.

First of all, I would like to suggest that those of you who are sitting around waiting for the U.S. to pull us out of this mess, forget it. We should have been out by now. There's more to it than that. They have been partly responsible for our slow-down, but it's not all their fault. Why is it that the southeast Asian countries are growing 7% to 10%? There's more to it than that.

The other aspects of why we had a slow-down... If you turn to the second page of my handout I have external environment aspects of the Canadian economy. There you will see the external environment's importance and some other factors; I don't want to discuss them all. I want to concentrate on the domestic policy side in my discussion here.

The main problem, I think, has been that we have this competitiveness problem, and governments have realized this for a long time. In the 1970s we realized that the OECD was publicizing that we had terrible productivity growth, so this is nothing new. At the end of the 1970s governments all over the world were trying to come up with policies to improve our productivity performance.

I think the response has been reasonable in this country. We've implemented a number of structural policies that have been designed to do that. If you go to the table "Structural Change in Canada", all these things have been implemented to solve our competitiveness problem. Deregulation, privatization, tax reform, free trade, government deficit reduction, zero inflation—all those things, when implemented, are supposed to lead to higher productivity growth.

[*Translation*]

M. Stokes: En effet, mais pourquoi n'y a-t-il pas eu de croissance? Celle de l'économie n'a été que de 1 p. 100. Si les exportations ont augmenté de 7 p. 100, qu'est-ce qui ne va pas? Le principal problème est dû au fait que les importations ont, elles aussi, crû de 7 p. 100. Donc, notre économie, notre production intérieure, n'a augmenté que de 1 p. 100, mais les importations ont crû aussi rapidement que les exportations. Cela signifie simplement que nous avons un problème de compétitivité, car que signifie exactement une exportation? Une exportation entre-t-elle dans le PIB? Pas nécessairement. Si vous construisez des automobiles et si vous les exportez, mais si, pour les monter, vous achetez la plus grande partie des pièces aux États-Unis, cela n'entre pas dans le PIB. Nos exportations ont donc augmenté de 7 p. 100, mais la valeur ajoutée par nous à ces exportations est très faible. En un sens, nous importons tous ces éléments du reste du pays, et ce que nous appelons notre part de valeur ajoutée est très faible.

Donc, même s'il y a une reprise de l'économie américaine et une augmentation de nos exportations, quelle est notre part réelle de ces exportations? Elle diminue. Donc, lorsque vous dites qu'il va y avoir une croissance de nos exportations, de combien voulez-vous qu'elles augmentent? Sept pour cent est un pourcentage vraiment excellent. Si nous ne nous en sortons pas avec une croissance de 7 p. 100, que nous faut-il, 20 p. 100, 30 p. 100? Il est peu probable que nous y parvenions.

Pour commencer, je dirai à ceux qui attendent que les États-Unis nous sortent du pétrin, de ne pas compter là-dessus. Nous devrions déjà en être sortis. C'est plus compliqué que cela. Les États-Unis sont partiellement responsables de notre ralentissement, mais ce n'est pas totalement de leur faute. Pourquoi les pays de l'Asie du Sud-est ont-ils une croissance de 7 p. 100 à 10 p. 100? D'autres éléments entrent donc en ligne de compte.

Les autres raisons pour lesquelles il y a eu un ralentissement chez nous... À la deuxième page du document que je vous ai remis, je mentionne les facteurs extérieurs qui influent sur l'économie canadienne. Vous en constaterez l'importance, ainsi que celle de certains autres facteurs; je n'ai pas l'intention de tous les examiner. Je voudrais m'en tenir à la politique intérieure.

Notre principal problème, à mon avis, est celui de la compétitivité, ce que les gouvernements savent depuis longtemps. Dans les années soixante-dix, nous nous sommes rendu compte que l'OCDE proclamait partout que la croissance de notre productivité était lamentable, ce n'est donc rien de nouveau. À la fin des années soixante-dix, les gouvernements du monde entier essayaient de trouver des politiques qui permettraient d'améliorer la productivité.

J'estime que notre pays réagi de manière satisfaisante. Nous avons mis en oeuvre un certain nombre de politiques structurelles conçues à cet effet. Si vous vous reportez au tableau «Changements structurels au Canada», vous verrez que toutes ces mesures ont été mises en oeuvre pour résoudre notre problème de compétitivité. Déréglementation, privatisation, réforme fiscale, libre-échange, réduction du déficit gouvernemental, inflation nulle: toutes ces mesures, une fois mises en oeuvre, sont censées accroître notre productivité.

[*Texte*]

• 1040

There has been an effort and good intentions made here. There are some problems, however. When you implement policies to improve growth. . .we economists never tell you this, we just say do it and we don't tell you what is going to happen. It is partly our fault, I guess.

The reason we have competitiveness problems is in part because the structure of the economy is incorrect. Resources are being allocated to areas where they shouldn't be allocated on the basis of economics. In other words, governments decide we are going to put tariffs up or we're going to subsidize people. There may be equity reasons for that, for income distribution, but economics isn't dictating where those resources are going; the government is. The government is saying, let's put our money over here. If the government didn't do that, what would happen to efficiency and productivity?

Governments have realized they're distorting where resources are going. They are not going to the most profitable locations and that is causing productivity to fall. They have recognized that. Governments all over the world are doing this, not just Canada.

Unfortunately, when you start doing this, when you say, let's take money away from this sector and put it over here, and do things like that, that means resources are going to move around. So if you pull resources from the textile industry or other protected industries, do you expect them not to change? The reason we make these changes is to make them change. You want to destroy inefficient businesses. You want to get rid of them. We have to be honest; that's what we're trying to do. We want to get rid of them because they are not efficient; they are not producing enough income and we are having to subsidize them.

What these policies do is destroy jobs. They destroy firms. They also create jobs and they create firms, but there are adjustment costs here. If we don't invest in them, we won't get the benefits. We economists don't talk about the adjustment costs enough because quite frankly we don't know enough about them.

In economics we learn that if you are at this position and you change policies, then at this position you will be better off, but we really don't know how you get there. Are you worse off first? Are you better off first? We really don't know.

What has happened here is that you have taken a large number of policies, all with predicted positive results in the future, thrown them in the pot and stirred. Boy, it is a mess. It is a mess because there are so many things going on. If you go through some of these things in the lists here. . . What we did in tax reform is we levelled the playing field across industries on taxes. Some industries are having negative taxes, some are paying a bigger burden. That is not fair and it

[*Traduction*]

Les efforts et les bonnes intentions n'ont pas manqué. Il y a cependant des problèmes. Quand vous mettez en oeuvre des politiques destinées à améliorer la croissance—nous autres, économistes, nous contentons de vous dire de le faire; ce que nous ne vous disons jamais, c'est ce qui va se passer. C'est donc en partie notre faute.

Nos problèmes de compétitivité tiennent, en partie, au fait que l'économie est mal structurée. Les ressources sont affectées à certains domaines, sans justification économique. En d'autres termes, ce sont les gouvernements qui décident d'augmenter les tarifs ou de subventionner les gens. Le souci de l'équité joue peut-être un rôle dans la répartition du revenu, mais ce ne sont pas les contraintes économiques qui dictent l'affectation de ces ressources, c'est le gouvernement. C'est lui qui décide d'utiliser notre argent ici ou là. S'il ne le faisait pas, qu'adviendrait-il de l'efficience et de la productivité?

Les gouvernements se sont rendu compte de l'effet de distorsion dont ils sont responsables dans la répartition des ressources. Celles-ci ne sont pas affectées aux postes les plus rentables, et c'est pourquoi la productivité diminue. Les gouvernements l'ont reconnu. Il n'y a pas que le Canada; dans le monde entier, les gouvernements font la même chose.

Malheureusement, lorsque vous commencez à agir ainsi, lorsque vous décidez de prendre de l'argent à un secteur pour en donner à un autre, cela entraîne un déplacement des ressources. Si vous en enlevez à l'industrie textile ou à d'autres industries protégées, ne pensez-vous pas qu'elles vont changer? La raison pour laquelle nous procédons ainsi, c'est pour les obliger à changer. Il faut éliminer les entreprises inefficientes. Il faut s'en débarrasser. Soyons honnêtes, c'est ce que nous essayons de faire. Nous voulons nous en débarrasser parce qu'elles ne sont pas efficientes; elles ne produisent pas suffisamment de revenus et nous sommes obligés de les subventionner.

L'effet de telles politiques est de supprimer des emplois, et des entreprises. Elles créent cependant aussi des emplois et d'autres entreprises, mais cela entraîne des coûts de reconversion. Si nous n'investissons pas, nous n'en tirons pas de bénéfices. Nous autres économistes ne parlons pas suffisamment des coûts de reconversion car, franchement, nous n'en savons pas suffisamment dans ce domaine.

En économie, nous apprenons que si vous occupez une position déterminée et que vous changez les politiques, cela vous sera profitable, mais nous ne savons pas vraiment comment cela va se passer. Êtes-vous en plus mauvaise posture, pour commencer? Ou en meilleure posture? Nous n'en savons vraiment rien.

Ce qui s'est produit au Canada, c'est que vous avez adopté un grand nombre de politiques, dont vous prévoyiez qu'elles donneraient des résultats positifs à l'avenir, que vous les avez toutes jetées dans la marmite et avez bien brassé le tout. Le résultat est un désastre. C'est un désastre parce qu'il y a tant de choses qui se passent. Prenons certains des points de cette liste. . . En ce qui concerne la réforme fiscale, nous avons équilibré la situation pour toutes les industries.

[*Text*]

is not efficient. So we level it off. Right? Those industries that have negative tax rates pay more. Resources come out of those industries. It is not as profitable any more and they get redistributed.

If you go into free trade, Canada-U.S. free trade or whatever you want to talk about, a lot of those industries that were protected only exist because they were protected. If they don't clean up their act, resources come out of them. Boom, jobs come out, capital comes out, and you're in trouble.

The GST is another prime example. I know a lot of people don't like these policies. From an economist's position, I think they're great except that we ignore the adjustment costs. What does the GST do to the economy? It causes massive changes in the profitability of firms. If you are in the service sector, you were exempt from the FST, the federal sales tax. That's unfair. It is just not fair. What we have done is take the taxes off goods producers, some of them, and put them on services. You level the playing field. If you think nothing is going to happen, you're naive. Something is going to happen. Resources come out of services and they go into goods. If you look at the data, that's exactly what's happened. If you think nothing is going to happen, you're crazy.

The reason for doing that is to make the economy more efficient. Unfortunately, people are losing their jobs in the service sector, but they are also gaining jobs in some of the goods-producing sectors. It is hard to tell these days, but in relative terms they are. The trouble with it is it is causing dislocations and adjustment costs.

Government deficit reduction. . .why do we do that?

The Chairman: Can I just stop you there?

Mr. Stokes: Yes.

• 1045

The Chairman: We've been hearing some anecdotal evidence, but maybe there are some statistics or numbers around about the fact that the Canadian manufacturing sector has become much more competitive—not necessarily huge numbers of new jobs, for reasons that have been discussed earlier this morning. Is what you're describing part of the reason? I don't mean just the GST, but, for example, you said the GST has, in a sense, had the effect of shifting resources from the service sector to the manufacturing sector relatively—

Mr. Stokes: That's right.

The Chairman: —not necessarily in absolute growth terms, because we've had a recession. I would like to have you elaborate on that a bit. Is that what has squeezed out a lot of the service sector where we have seen a lot of job losses? Has the manufacturing sector in fact benefited, even though so far we haven't heard anybody stand up and say so? I think this is an interesting point.

[*Translation*]

Certaines avaient des impôts négatifs, d'autres, assumaient une charge plus lourde. C'est injuste et ce n'est pas efficient. Nous créons donc des règles du jeu plus équitables. N'est-ce pas? Les industries qui ont des taux d'imposition négatifs paient plus et, du même coup, leurs ressources diminuent. Elles cessent d'être rentables et une redistribution des ressources s'opère.

Dans le domaine du libre-échange, qu'il s'agisse du libre-échange entre le Canada et les États-Unis ou autre chose, beaucoup d'industries protégées n'existent précisément que grâce à cette protection. Si elles ne mettent pas d'ordre chez elles, elles perdront des ressources, des emplois, des capitaux, et elles seront en difficulté.

La TPS est un autre bon exemple de cela. Je sais que c'est une politique peu appréciée. Du point de vue d'un économiste, elle est excellente, à cette exception près que nous ne tenons pas compte des coûts d'adaptation. Quel est l'effet de la TPS sur l'économie? Elle modifie considérablement la rentabilité des sociétés. Si vous apparteniez au secteur des services, vous êtiez dispensés de la taxe de vente fédérale. C'est injuste. Nous avons donc enlevé les taxes imposées à certains producteurs de bien pour les appliquer aux services. Vous établissez ainsi des règles du jeu équitables. Si vous croyez que rien ne va se passer, vous êtes bien naïfs. Il va se passer quelque chose. Les ressources enlevées aux services sont reportées sur les biens. Si vous examinez les données, c'est exactement ce qui s'est passé. Vous auriez mille fois tort de penser que rien ne va se produire.

La raison, pour tout cela, est d'accroître l'efficience de l'économie. Malheureusement, il y a des gens qui perdent leurs emplois dans le secteur des services, mais il y en a aussi qui en trouvent dans les secteurs producteurs de biens. Il est difficile de l'établir en ce moment, mais en termes relatifs, c'est ce qui se passe. L'ennui, c'est que cela crée des perturbations et entraîne des coûts d'adaptation.

Quant à la réduction du déficit gouvernemental. . . pourquoi faisons-nous cela?

Le président: Puis-je vous interrompre un instant?

M. Stokes: Oui.

Le président: On nous a fourni des preuves de caractère anecdotique, mais peut-être existe-t-il des statistiques ou des chiffres qui montrent que le secteur de la fabrication canadien est devenu plus compétitif—sans que cela ait nécessairement créé un nombre considérable d'emplois nouveaux, pour les raisons dont nous avons parlé plus tôt ce matin. Ce que vous dites y contribue-t-il partiellement? Pas simplement la TPS, mais, par exemple, le fait que, selon vous, la TPS entraîne un déplacement des ressources du secteur des services au profit du secteur de la fabrication relativement. . .

M. Stokes: C'est exact.

Le président: Pas nécessairement en termes de croissance absolue, parce qu'il y a eu une récession. Je voudrais que vous nous fournissiez un peu de détails là-dessus. Est-ce la raison pour laquelle le secteur des services a perdu tant d'emplois? Celui de la fabrication en a-t-il partiellement bénéficié, même si, jusqu'à présent, personne ne l'a proclamé? C'est un point qui me paraît intéressant.

[*Texte*]

Mr. Stokes: Yes. Some of the problem here is we can't identify what is going on. Too many things are going on in the economy. Economists, in their head, can figure these things out, but the average person... When we had the GST, everybody told you that auto prices were going to go down. Of course it didn't look like auto prices went down, but in reality they did.

Suppose inflation is 4%; then you expect, in general, all prices to go up 4%. So what economists say is if you put on the GST, some prices will go up and some prices will go down. They don't mean they will actually go up or down. In a zero inflation environment, they will go up or down. In a 4% inflation environment, the prices that are going down, don't go up by 4%; they go up by less than 4%. Then everybody runs around and says that prices didn't go down, they went up. Of course they went up, because the average inflation is 4%. It is partly our fault for not explaining this.

The Chairman: In most sectors where you had either automobiles or consumer durables, those prices, if they didn't fall, certainly didn't go up.

Mr. Stokes: That's right.

The Chairman: I am talking about washing machines, televisions and automobiles.

Mr. Stokes: It becomes difficult. What I guess I am getting at here is I am trying to go through this list and show you how complicated this mess is. That is why we are having serious problems here.

The Chairman: All right, keep going.

Mr. Stokes: Government deficit reduction. I sell to the government. I am a consultant. They cut me back. What do I do? I have to look somewhere else for business. If I can't find business right away, I have to lay off people.

There are big transitional costs here. The prime example of that now is why the United States isn't picking up. In economics, if you remember, there is a "guns and butter" economy. We are moving from guns to butter. You're changing the resource allocation of the economy. Government has a big share of the economy, and if all of a sudden they're saying they're moving out, it's big trouble for people who do business with government and for people who work for government. They've got to find new jobs. How long does it take to find new jobs? As economists, we again said that if you reduce the size of government you make room for the private sector. But when does it happen? Does it happen now? Does it happen five years from now? Quite frankly, we don't know. I'll be honest, we don't know.

It will happen and it is happening. You are seeing major restructuring because of government deficit reduction. In the long run we'll make room for the private sector and that'll increase capital investment and so forth, but in the meantime it hurts.

[*Traduction*]

M. Stokes: Oui. Le problème tient en partie au fait qu'il nous est impossible de déterminer exactement ce qui se passe. Trop de choses se passent dans l'économie. Les économistes peuvent se l'expliquer, mais le profane... Lorsqu'on a adopté la TPS, tout le monde nous a dit que le prix des automobiles baisserait. Bien sûr, on n'a pas eu cette impression, mais dans la pratique, il a baissé.

Supposons que le taux d'inflation soit de 4 p. 100; vous vous attendez donc, en général, à ce que les prix augmentent de 4 p. 100. Mais ce que disent les économistes, c'est que si vous appliquez la TPS, certains prix augmenteront et d'autres baisseront. Ils ne disent pas qu'ils vont effectivement augmenter ou diminuer, ce qui se passerait si l'inflation était nulle. Mais lorsqu'elle atteint 4 p. 100, les prix qui diminuent n'augmentent pas de 4 p. 100, mais de moins de 4 p. 100. Et c'est alors que tout le monde déclare que les prix n'ont pas baissé, qu'ils ont au contraire augmenté. Bien sûr qu'ils ont augmenté, puisque le taux moyen d'inflation est de 4 p. 100. C'est en partie notre faute de ne pas l'avoir expliqué.

Le président: Dans la plupart des secteurs reliés à l'automobile ou aux biens de consommation durables, si les prix n'ont pas diminué, ils n'ont certainement pas augmenté.

M. Stokes: C'est exact.

Le président: Je parle là des machines à laver, des postes de télévision et des automobiles.

M. Stokes: Cela devient difficile. Ce que j'essaie de faire, c'est de passer cette liste en revue pour vous montrer combien la situation est compliquée. C'est la raison pour laquelle nous connaissons actuellement de graves problèmes.

Le président: Bon, continuez.

M. Stokes: Parlons de la réduction du déficit gouvernemental. Je vends mes services au gouvernement. Je suis un expert-conseil. Il a réduit mes contrats. Cela m'oblige à aller en chercher ailleurs. Si je ne trouve pas immédiatement du travail, je suis obligé de licencier du personnel.

Cela représente des coûts de transition importants. Le meilleur exemple en est la raison pour laquelle il n'y a pas de forte reprise aux États-Unis. Souvenez-vous du rôle que peuvent jouer «les canons et le beurre» dans l'économie. Nous sommes en train de passer des canons au beurre. Nous changeons la répartition des ressources dans notre économie. Le gouvernement détient une part importante de celle-ci, et s'il décide tout d'un coup de s'en aller, cela va placer les gens qui font affaire avec lui dans une situation très difficile. Ils seront obligés de trouver de nouveaux emplois. Combien de temps cela demande-t-il? Encore une fois, les économistes ont dit que lorsqu'on réduit la taille du gouvernement, on fait de la place au secteur privé. Mais quand cela se produit-il? Cela se passe-t-il tout de suite? Ou dans cinq ans? Très franchement, nous n'en savons rien. Je vous le dis en toute franchise, nous n'en savons rien.

C'est ce qui se produira, et cela a commencé. On constate des efforts importants de restructuration à cause de la réduction du déficit gouvernemental. À long terme, nous ferons de la place au secteur privé, ce qui accroîtera l'investissement en capital, etc., mais entre temps, cela fait mal.

[*Text*]

I put the last one, "Zero Inflation", under "Structural Change" because it is going to change the structure of expectations in the country. It is not really structural change. This has required immense change in the way people do things, and people have resisted it immensely. It has been extremely costly because people have resisted it. It has also been thrown in with all the rest. I will go through some of these. I will show you where I think this has caused extreme difficulty and it has been very costly to this economy. In fact, the way that policy has been implemented in this economy, unfortunately, has discredited all the good things that the government has done.

All these policies are absolutely necessary if we are going to survive in the global environment. If we don't do it, we're dead. What is happening is that we have screwed up in how we have implemented the policies, and everybody is saying, "as soon as the next party gets in we're going to dump the GST; we're going to get rid of free trade". That is not what caused the problem.

The problem here is that when we implemented these policies, and we're partly to blame... It is like reliance on the market system. You throw all these policies in and you assume they're all going to work nicely. Economists won't tell you any differently because they don't tell you about how we're going to get there.

The answer to the question of why it didn't work is why, in Russia now, or whatever you want to call it, they aren't instantaneously better off. They are under capitalism now. Why aren't they if it's that easy? The problem is that it is more complicated than that. It takes time for resources to be reallocated. You can't do this overnight. So all these policies are working now, and they are all going to end up with higher productivity, but this government isn't likely to get any credit for it.

• 1050

An hon. member: Not now.

Mr. Stokes: But it should also take blame, because it implemented the policies poorly and didn't have the cooperation of the public. It implemented all these policies without any regard for their short-run impacts, and that is extremely dangerous.

My interpretation of what the government has done is that its members said that in order to have high productivity, they had to create the right business environment, set up the conditions, and then everything would take care of itself. In other words, they'll put all these policies in place—and I agree with every one of them—then the market will take care of the situation. It doesn't work. In the short term it doesn't work.

There are big changes going on. I don't think we've had this many policy changes ever, all at once, or I can't remember that far back. I don't think we've done this much at once and I don't think the people can take this. How many

[*Translation*]

J'ai placé la dernière rubrique, «Inflation nulle», au chapitre «Changements structurels» parce que cela va modifier la nature des attentes dans notre pays. Il ne s'agit pas vraiment d'un changement de structure. Cela a obligé les gens à revoir complètement leur façon de faire, et ils y ont vigoureusement résisté. C'est à cause de cette résistance que cela a été extrêmement coûteux. C'est venu s'ajouter à tout le reste. Je vais vous donner quelques explications plus précises. Je vais vous montrer les domaines où cela a créé des difficultés extrêmes et a été très coûteux pour notre économie. En fait, la manière dont cette politique a été mise en oeuvre a discrédité tout ce que le gouvernement avait pu faire de bon.

Si nous voulons survivre face à la concurrence mondiale, toutes ces politiques sont absolument nécessaires. Sinon, nous sommes condamnés. Malheureusement, nous avons complètement raté la mise en oeuvre de ces politiques, et tout le monde dit «dès que le prochain parti sera au pouvoir, nous allons supprimer la TPS; nous allons nous débarrasser du libre-échange». Ce n'est pas ce qui a causé le problème.

Le problème est dû au fait que, lorsque nous avons mis ces politiques en oeuvre, et nous sommes en partie responsables... C'est comme lorsque l'on compte sur le système de marché. Vous mettez toutes ces politiques en oeuvre en pensant qu'elles vont toutes très bien fonctionner. Les économistes ne disent pas le contraire, parce qu'ils ne vous disent pas comment parvenir au but.

La réponse à la question de savoir pourquoi cela n'a pas marché vous est donnée par ce qui se passe actuellement en Russie, si vous voulez l'appeler comme ça, où tout ne va pas instantanément mieux. Les Russes sont maintenant dans un régime capitaliste. Pourquoi cela ne va-t-il pas mieux si ce n'est pas plus compliqué que cela? Le problème, précisément, c'est que c'est plus compliqué. Il faut du temps pour assurer une nouvelle répartition des ressources. Cela ne se fait pas du jour au lendemain. Donc toutes ces politiques sont actuellement en oeuvre, et elles se traduiront en fin de compte par une productivité accrue, mais il est peu probable que l'on en sache gré au gouvernement actuel.

Une voix: Pas maintenant.

M. Stokes: Mais il devrait également assumer une part du blâme, car il a mal appliqué ces politiques et ne bénéficiait pas de la coopération du public. Il l'a fait sans tenir compte de leurs effets à court terme, et c'est très dangereux.

A mon avis, les membres du gouvernement se sont dit que pour obtenir une productivité élevée, il fallait créer l'environnement approprié dans le secteur privé, fixer les conditions, et tout marcherait alors tout seul. Autrement dit, ils ont mis toutes ces politiques en place—et je les approuve toutes—en se disant que le marché se chargerait du reste. Mais cela ne marche pas; à court terme, cela ne marche pas.

Des changements profonds sont en cours. Je ne pense pas que nous ayons jamais eu autant de changements de politiques, d'un seul coup, ou c'était il y a très longtemps. Je ne pense pas que nous ayons jamais tant fait d'un seul coup

[*Texte*]

people like change? In my company, when I have a policy change they all get upset with me. No wonder the people are mad. You're throwing them out of work, etc., and they don't understand why.

Anyway, I will go on, but that's one of the reasons. Everybody is talking about structural change, of course, but that's why we are in such a mess. Part of the situation is just adjusting to these changes. I don't think we thought enough about how we adjusted. My prime example—and perhaps you can correct me—is the promise of aid for adjustment to free trade. It was said that they were going to phase in the tariffs and have all those adjustment programs. Well, that was nice in theory. I used to work for the finance department, so I was there when we did this.

Mr. Thompson: We'll blame you.

Mr. Stokes: That approach was nice, but you put free trade in and then you let John Crow go off on his own.

Mr. Blenkarn: Yes, and bring about zero inflation.

Mr. Stokes: Zero inflation. You eliminated any transition to free trade, with two years gone. Boom, the exchange rate went from 75¢ to 90¢. Who cares about 3% tariff reductions? You're dead.

So this is the policy implementation process. You've got to watch what you are doing. These policies are extremely powerful ones and if you start fooling around with them you can destroy things very easily.

Mr. Blenkarn: Absolutely.

Mr. Stokes: Anyway, we'll go on.

Mr. Thompson: We're doing pretty well. I like that. We've been preaching that ourselves for two or three years.

Mr. Stokes: I'll say up front that I like all the policies, but I don't like the way they've been introduced.

Mr. Thompson: No, no. We agree with you. And that's as politicians, although I suppose we have to be careful about how we talk.

Mr. Stokes: I'll go on here, and I won't blame just the politicians, because the public is partly at fault. I'll go to the next chart on the exchange rate.

The mess we are in now can all be explained in this one chart. The bottom dark line simply indicates the value of the Canadian dollar. The top line is a measure of the competitive position of the manufacturing sector in Canada vis-à-vis the United States. It indicates unit cost of labour in manufacturing in Canada divided by unit cost in manufacturing in the United States, all put into Canadian dollars.

[*Traduction*]

et je ne crois pas que les gens soient capables de le supporter. Combien de personnes aiment-elles le changement? Dans ma société, lorsque je change une politique, tout le monde est furieux contre moi. Ce n'est pas étonnant que les gens soient mécontents. Vous les poussez au chômage, etc., et ils ne comprennent pas pourquoi.

En tout cas, poursuivons, mais c'est là une des raisons. Tout le monde parle de changements structurels, naturellement, mais c'est la raison pour laquelle nous nous trouvons dans ce pétrin. Une partie de la difficulté consiste simplement à s'adapter à ces changements. Je ne pense pas que nous ayons suffisamment réfléchi à la manière de s'adapter. Mon meilleur exemple—et peut-être pourrez-vous me reprendre là-dessus—est la promesse d'aide pour s'adapter au libre-échange. Le gouvernement a dit que les tarifs seraient progressifs et qu'il y aurait toutes sortes de programmes d'adaptation. En théorie, c'était très bien. Je travaillais auparavant pour le ministère des Finances; j'étais donc là lorsque nous avons pris ces dispositions.

M. Thompson: Nous vous le reprocherons.

M. Stokes: L'idée était intéressante, mais vous avez introduit le libre-échange et puis vous avez laissé John Crow voler de ses propres ailes.

M. Blenkarn: Oui, et créer une inflation nulle.

M. Stokes: Une inflation nulle. En l'espace de deux ans, vous avez éliminé toute transition au libre-échange. Brutalement, le taux de change est passé de 75 à 90. Qu'importent, aux gens, des réductions de tarifs douaniers de 3 p. 100? Vous êtes fichu.

Voilà donc le processus de mise en oeuvre des politiques. Il faut que vous suiviez de près ce que vous faites. Ces politiques ont des effets extrêmement puissants et si vous ne faites pas attention, vous risquez très facilement de détruire des tas de choses.

M. Blenkarn: Absolument.

M. Stokes: En tout cas, nous continuerons.

M. Thompson: Nous nous en sortons assez bien. Je m'en félicite. Voilà deux ou trois ans que nous le prônons nous-mêmes.

M. Stokes: Je le répète, toutes ces politiques me plaisent, mais je n'apprécie pas la manière dont elles ont été mises en oeuvre.

M. Thompson: Non, non. Nous sommes d'accord avec vous. Et nous disons cela en tant que politiciens, en dépit du fait que nous devrions probablement nous montrer prudents dans nos propos.

M. Stokes: J'ajouterai que je ne fais pas uniquement de reproches aux politiciens, car le public est lui aussi partiellement coupable. Passons au tableau suivant sur le taux de change.

Il suffit à expliquer la triste situation dans laquelle nous nous trouvons. Le trait sombre, en bas, indique simplement la valeur du dollar canadien. La ligne du haut reflète la compétitivité relative du secteur de la fabrication au Canada et aux États-Unis. Elle indique le coût unitaire de la main-d'oeuvre dans ce secteur au Canada, divisé par le coût unitaire de la fabrication aux Etats-Unis, le tout exprimé en dollars canadiens.

[*Text*]

So we take what it cost per worker to produce output in Canada, divided by the same cost in the U.S., and multiply the bottom figure by the Canadian dollar to put it into the same currency. So when this top line goes up, that says Canadian costs are rising relative to U.S. costs.

How can that line go up? It can go up, first of all, if our wage rates in manufacturing go up faster than those in the U.S. It can go up if our productivity grows at a slower rate than productivity in the U.S. It can go up if the Canadian dollar appreciates. Those are the three elements that affect our cost competitiveness.

I'm not going to talk about capital costs, taxes, and so forth; I am just going to concentrate on labour, because that is ultimately the main factor we have to deal with here.

This indicator can go up for those three reasons: wage rates are growing faster than in the U.S.; productivity is growing slower; or the Canadian dollar is appreciating in value.

If you look at that chart you can see that since 1986 the ratio was approximately 1:1. That is just an index. You can see that our costs have gone up by almost 50% relative to the U.S.. Part of that increase is because the Canadian dollar went up, and I attribute much of that to John Crow's policy. I would say that about 25% of the 50%, or almost half of that increase, is because of the dollar going up. The other half of the increase has nothing to do with Mr. Crow; it has to do with the fact that our wages are rising faster than in the U.S. and our productivity is growing slower than that in the U.S.

What does that do? The previous speaker talked about the current account deficit. Well, I think the next chart contains the current account deficit. If our costs go up, relative to foreigners' costs, we're not going to sell them anything and we're going to buy all their products. Our trade balance is just going to be devastated. We now have devastated our trade balance; it's the worst it's ever been. Our current account balance is a disaster.

• 1055

Mr. Blenkarn: Not our fiscal, but—

Mr. Stokes: No, I'm talking about the current account. I'm not even going to talk about the government deficit here. That may be one reason for this situation, and it is, but I'll just talk about this aspect. This is where this competitiveness problem is showing up, in a terrible position on our current account, because foreign goods become cheaper, we buy them in cross-border shopping, and we can't sell our exports.

Mr. Blenkarn: Yes. That's easy on the trade side, but the fact of the matter is that most or a very large portion of our current account deficit is because we've borrowed foreigners' funds to pay down our deficit.

[*Translation*]

Nous prenons donc le coût de production par travailleur au Canada, nous le divisons par le même coût aux Etats-Unis, et nous multiplions le résultat par des dollars canadiens pour avoir la même devise. Lorsque la ligne du haut monte, cela signifie donc que les coûts canadiens augmentent par rapport aux coûts américains.

Comment cette ligne peut-elle monter? Elle le peut, d'abord, si nos taux de salaire dans le domaine de la fabrication augmentent plus rapidement qu'aux Etats-Unis. Elle peut le faire également si notre productivité augmente plus lentement que celle des Etats-Unis. Elle le peut aussi si le dollar canadien prend de la valeur. Ce sont là les trois éléments qui influent sur la compétitivité de nos coûts.

Je ne vais pas vous parler de coûts en capital, ni de taxes, etc. Je vais m'en tenir à la main d'oeuvre car, en dernière analyse, c'est le principal facteur qui nous concerne ici.

Cet indicateur peut augmenter pour les trois raisons suivantes: nos taux de salaires augmentent plus rapidement qu'aux Etats-Unis; notre productivité augmente plus lentement; ou la valeur du dollar canadien augmente.

Si vous examinez ce graphique, vous constaterez que, depuis 1986, le ratio est demeuré à peu près à 1:1. Ce n'est qu'un indice. Vous pouvez également voir que nos coûts ont augmenté de près de 50 p. 100 par rapport à ceux des Etats-Unis. Cette augmentation est en partie due à celle du dollar canadien, et j'en rends la politique de John Crow largement responsable. Je dirais qu'environ 25 p. 100 de ces 50 p. 100, soit près de la moitié de cette augmentation, sont dus au relèvement du dollar. L'autre moitié n'a rien à voir avec M. Crow; elle s'explique par le fait que nos salaires augmentent plus rapidement qu'aux Etats-Unis et que nos gains de productivité sont plus lents.

Quels en sont les effets? le témoin précédent a parlé du déficit de la balance des opérations courantes, qui figure, je crois, dans le graphique suivant. Si nos coûts augmentent par rapport à ceux des étrangers, nous ne leur vendrons rien et nous leur achèterons tous leurs produits. Notre balance commerciale va être complètement démolie. C'est ce que nous avons d'ailleurs déjà fait; elle n'a jamais été si mauvaise. Notre balance courante est catastrophique.

M. Blenkarn: Pas notre balance fiscale, mais...

M. Stokes: Non, je parle là du compte des opérations courantes. Je ne vais même pas parler du déficit gouvernemental. C'est une des causes de cette situation, mais je m'en tiendrai à cet élément. C'est là où ce problème de compétitivité se manifeste clairement, dans la situation désastreuse de notre compte des opérations courantes; cela est dû au fait que les biens étrangers deviennent meilleur marché, que nous allons faire nos courses de l'autre côté de la frontière, et que nous ne réussissons pas à vendre nos exportations.

M. Blenkarn: Oui. C'est facile à comprendre sur le plan des échanges commerciaux, mais il demeure que la plus grande partie, ou du moins, une part importante, de notre déficit courant est due au fait que nous avons emprunté de l'argent à l'étranger pour réduire notre déficit.

[*Texte*]

Mr. Stokes: That's because of previous problems on cost competitiveness. Our current account deficit accounts for just some of our past trade balance deficits, right?

Mr. Blenkarn: It's just our straight cost of government; we spent money on government.

Mr. Stokes: Then the way you look at that aspect is that if the government spends more money and buys more things than we're able to produce, where do we get them from?

Mr. Blenkarn: We get them from foreigners.

Mr. Stokes: Right, so I agree; that's in there. But the point is that this past neglect has got us into serious trouble. I won't throw the government deficit out; it also has a role in that situation. That's a serious problem and it's not sustainable. These people who forecast $30 billion deficits forever haven't looked at history. It doesn't happen. Something adjusts to cause the situation to change. People will not finance our current account deficits forever; they will not. They never have and they never will. They won't do it. So you've got to look at history.

The next chart shows pre-tax profit share as a percentage of GDP. This figure is just corporate profits before taxes divided by the value of gross domestic product in Canada. It's like a measure of the rate of return on our sales.

Mr. Blenkarn: That's right.

Mr. Stokes: It's highly correlated with our cost competitiveness. That's what you'd expect. If the dollar goes way up, costs go way up and profits go way down. So we're in a terrible position now; the worst position—I don't know what the depression numbers were—we've had since the depression, at least. So what? Well, if you want to ask questions about why interest rates went up recently and why nobody is hiring anyone, go back to the exchange rate chart.

If businesses are broke, they don't hire people, right? They've got to get their profits back up. If the current account deficit is out of line what usually adjusts to solve that? The exchange rate adjusts.

Historically the dollar is too high, so if you go back to that exchange rate chart you can see the dilemma we're in. That top line has to come down. If it comes down, our current account balance will improve, profitability will improve, employment will improve, and we'll all be better off. The question in this economy is how do we get the line to come down? What are the components of that line? Wage rates, productivity, and the dollar. So when we're making up forecasts we have to ask which one of those components is going to come down. How can we get our competitiveness back up?

[*Traduction*]

M. Stokes: À cause de problèmes antérieurs de compétitivité sur le plan des coûts. Notre déficit courant ne représente qu'une partie du déficit de notre balance commerciale, n'est-ce pas?

M. Blenkarn: C'est simplement dû aux coûts proprement dits du gouvernement; nous dépensons beaucoup d'argent pour celui-ci.

M. Stokes: À ce moment-là, si le gouvernement dépense plus d'argent et achète plus de choses que nous ne sommes capables de produire, où trouver cet argent?

M. Blenkarn: À l'étranger.

M. Stokes: C'est exact, je suis d'accord; et cela apparaît ici. Mais il demeure que ces négligences passées nous ont placés dans une grave situation. Je n'exclus pas le déficit gouvernemental; il joue aussi un rôle. C'est un problème sérieux et il ne peut pas se perpétuer. Les gens qui prévoient des déficits perpétuels de 30 milliards de dollars n'ont pas étudié les leçons de l'histoire. Cela n'arrive pas. Il y a toujours une adaptation qui se fait et qui entraîne un changement de la situation. Les gens ne continueront pas à financer notre déficit courant ad vitam eternam; il n'en est pas question. Ils ne l'ont jamais fait et ne le feront jamais. N'oubliez donc pas les leçons de l'histoire.

Le graphique suivant montre la part des bénéfices comptables en tant que pourcentage du PIB. Il représente simplement les bénéfices des sociétés avant impôts, divisés par la valeur du produit intérieur brut au Canada. C'est en quelque sorte une mesure du taux de rentabilité de nos ventes.

M. Blenkarn: C'est exact.

M. Stokes: Il y a là une corrélation étroite avec la compétitivité de nos coûts, ce à quoi on peut s'attendre. Si le dollar monte, les coûts augmentent considérablement et les profits dégringolent. Nous sommes donc actuellement dans une situation désastreuse; la pire—je ne sais pas ce qu'étaient les chiffres de la dépression—la pire que nous ayons depuis cette dépression, au moins. Et alors? Eh bien, si vous voulez savoir pourquoi les taux d'intérêt ont récemment augmenté et pourquoi personne ne recrute de personnel, reportez-vous au graphique des taux de change.

Lorsque des entreprises sont en difficulté financière, elles n'engagent pas de personnel, n'est-ce pas? Il faut d'abord que leurs profits augmentent à nouveau. Si le déficit courant est excessif, où s'opère habituellement le rajustement nécessaire? Au niveau du taux de change.

Historiquement, le dollar est trop élevé; si vous vous reportez au graphique des taux de change, vous constaterez le dilemme auquel nous sommes confrontés. Il faut que la ligne du haut redescende; si elle le fait, notre compte des opérations courantes s'améliorera, ainsi que la rentabilité et l'emploi, et nous serons tous en meilleure posture. La question qui se pose dans notre économie c'est de savoir comment la faire redescendre? Quels sont les éléments constitutifs de cette ligne? Les taux de salaire, la productivité et le dollar. Donc, lorsque nous faisons des prévisions, il faut se demander lequel de ces éléments va baisser. Que faire pour accroître notre compétitivité?

[*Text*]

Mr. Blenkarn: Don't you wind up with a funny thing happening? As governments borrow money they convert that money into Canadian dollars, which drives the dollar up. At the same time, the long-term effect is to increase the current account deficit. Eventually, the governments won't be able to borrow money, but as long as they're able to borrow huge amounts they worsen the value of the Canadian dollar because they keep it higher than it should normally be.

Mr. Stokes: What I'll get at here is that something always adjusts in a market economy to solve all our problems. It will solve the deficit's problems. Things will happen. The way we get out of this problem and the way I get rid of current account deficits and government deficits is to change one of three things: our productivity; our wage rates—relative to the rest of the world, not just absolute; and the dollar.

This chart indicates that if we want to get our competitiveness back up, one way to do so is to depreciate. The currency collapses, right? That's how it's been done in the past. The standard of living has to go down. That's what the chart's telling us. Our standard of living is too high; we're going to have to eat something.

If you go back to 1974, 1975, 1976, 1977, or 1978—remember?—and look on that chart, you can see the little upward blip. The same thing happened then. In the early 1970s, during the commodity price boom, workers were given dramatic wage increases and union labour costs were out of control. What did we do? Wage and price controls, for one.

• 1100

What else did we do? We used tight monetary policy and the Bank of Canada monetary targeting. What solved our problem? The PQ. It got elected and the dollar collapsed. Sound familiar? That wasn't the party's fault. What was wrong was that we had terrible current account deficits, our labour costs were out of line with the rest of the world, and we depreciated our way out of the problem. Why didn't that cause a lot of trouble? The real worry—

Mr. Thompson: It did cause a lot of trouble. I'm suggesting that it did do so, but I'll listen.

Mr. Stokes: It could have been worse, though. What I'm trying to relate it to is that we have a situation now that's much worse than that was, if you look at this chart—dramatically worse.

The reason depreciation is risky and interest rates have gone up is because John Crow is paranoid that if we depreciate, inflation will take off—and it will. Not permanently, but it will take off.

He has these targets out there he's trying to reach, and if he doesn't reach them his credibility is shot; nobody will ever believe him again. In fact, most people don't believe him anyway. I visit my customers and ask them what their inflation forecast is. It's not John Crow's. So John Crow is worried about this situation.

[*Translation*]

M. Blenkarn: Ne se retrouve-t-on pas là dans une situation bizarre? Lorsque les gouvernements empruntent de l'argent, ils convertissent celui-ci en dollars canadiens, ce qui en fait remonter le cours. En même temps, l'effet à long terme est d'accroître le déficit courant. Les gouvernements finiront par ne plus pouvoir emprunter d'argent, mais tant qu'ils peuvent obtenir des montants énormes, ils aggravent le problème de la valeur du dollar canadien en le maintenant à un niveau supérieur à celui qu'il devrait avoir.

M. Stokes: Ce que j'essaie de vous montrer c'est que, dans une économie de marché, il y a toujours un rajustement qui permet de régler tous nos problèmes. Ce rajustement atténuera les problèmes de déficit. Des choses se passeront. Pour résoudre le problème et éliminer le déficit courant et les déficits du gouvernement, il faut changer un des trois éléments suivants: notre productivité; nos taux de salaire—par rapport au reste du monde, pas seulement dans l'absolu; et le dollar.

Le graphique montre que si nous voulons accroître à nouveau notre compétitivité, la dépréciation est une des solutions. Le cours du dollar s'effondra alors, n'est-ce pas? C'est ainsi qu'on a procédé dans le passé. Le niveau de vie est, lui aussi, obligé de baisser. C'est ce que nous montre ce tableau. Notre niveau de vie est trop élevé; nous allons être obligés d'avaler la pilule.

Reportez-vous à 1974, 1975, 1976, 1977 ou 1978—vous vous souvenez?—si vous regardez ce graphique, vous noterez le petit sursaut. La même chose s'est produite à ce moment-là. Au début des années soixante-dix, pendant l'explosion des prix des produits de base, les travailleurs bénéficiaient d'énormes augmentations de salaire et les syndicats avaient des exigences démesurées. Qu'avons-nous fait? Pour commencer, nous avons imposé un contrôle des salaires et des prix.

Qu'avons nous fait d'autre? Nous avons appliqué la politique de l'argent rare et la Banque du Canada a fixé des cibles monétaires. Qu'est-ce qui a réglé notre problème? Le PQ. Après son élection, le dollar s'est effondré. Cela vous dit quelque chose? Ce n'était pas la faute du parti. Le problème, c'est que nous avions de terribles déficits du compte courant, que nos coûts de main-d'oeuvre étaient disproportionnés peu rapport à ceux du reste du monde, et nous nous sommes tirés de là par une dépréciation du dollar. Pouquoi cela n'a-t-il pas causé de gros problèmes? Le vrai souci. . .

M. Thompson: Je prétends que cela a causé beaucoup de problèmes, mais je vous écoute.

M. Stokes: Cela aurait cependant pu être pire. Ce que j'essaie de montrer, c'est que la situation a beaucoup empiré, comme le montre ce tableau.

Déprécier est risqué et les taux d'intérêt ont augmenté parce que John Crow est obsédé par la crainte qu'une dépréciation n'entraîne l'inflation. . . et c'est le cas. Ce ne sera pas permanent, mais l'inflation repartira.

John Crow s'est fixé des objectifs et s'il ne les atteint pas, il perd toute crédibilité; personne ne le croira plus. De fait, la plupart des gens ne le croient pas de toute manière. Quand je vais voir mes clients et que je leur demande ce qu'ils prévoient comme inflation, ils n'ont pas la même idée que John Crow. C'est donc ce qui l'inquiète.

[*Texte*]

Mr. Thompson: Is anyone else worried about it?

Mr. Stokes: In this country we've always solved our competitiveness problems by depreciation. If you go back to the early 1970s, you'll see that we got out of the problems by depreciating. What happened to the dollar between 1982 and 1986? It went from 85¢ to 70¢. We depreciated.

My question to manufacturers is this. In 1991 the average price of manufactured goods went down 2%, yet they gave their employees a 5.5% wage increase. What was going on? Why would they do something like that? Their profits were collapsing and they gave their staff a 5.5% pay increase. Well, if we do what we've normally done, we'll simply let the dollar collapse and their prices will go back up and they're out of the mess.

What John Crow said was no, we're not doing that this time. I suppose the federal government said that too, because they're responsible for John Crow. Its officials said we're not depreciating out of the problem. That's why interest rates went up in the fall, because the dollar came down 10¢ in value and, based on this chart, it could go down at least another 20¢. So Crow is paranoid; he doesn't want to do it.

He's telling us that the old route to solving our competitiveness problems is cut off; boom, we're not depreciating. But what does that mean when you go back to this chart? What is left to adjust? When unions say the government is telling them bad things when it says competitiveness is bad for unions, it is. What this chart says is that they have to take a 20% pay cut.

Mr. Thompson: I have to run next door for a vote, Mr. Chairman. I hate to leave, and I hope this guy is here when I get back.

Mr. Stokes: So unions are right. We need a big pay cut, i.e., we have to cut our standard of living. Everybody says to me that this is for manufacturing.

Mr. Blenkarn: We've done a fairly good job in the last year. We've dropped from an 88¢ dollar to a 78¢ dollar. That's a pretty good drop.

Mr. Stokes: No, that's a cop-out. Crow doesn't like that because we're depreciating our way out and not solving our real problem.

Mr. Blenkarn: As long as we keep the inflation rate relatively low, he doesn't get too upset.

Mr. Stokes: That's fine. But the real problem here—and the previous speaker mentioned it—is that we have to get our wages down or our productivity up.

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Stokes: One thing we're doing is getting our productivity up by not hiring anybody or by massive lay-offs.

[*Traduction*]

M. Thompson: Est-ce que d'autres partagent son inquiétude?

M. Stokes: Au Canada, nous avons toujours réglé nos problèmes de compétitivité en dépréciant la monnaie. Au début des années soixante-dix, nous sommes sortis de notre mauvaise passe en dépréciant. Qu'a fait le dollar de 1982 à 1986? Il est passé de 85c. à 70c. Dépréciation.

La question que je pose aux industriels est celle-ci. En 1991, le prix moyen des biens manufacturés a baissé de 2 p. 100 et pourtant ils ont accordé à leurs employés une augmentation de 5,5 p. 100. Que s'est-il passé? Pourquoi ont-ils fait cela? Tandis que les bénéfices s'effondraient, ils accordaient à leurs travailleurs une augmentation de salaire de 5,5 p. 100. Eh bien, en procédant comme à l'habitude, on va simplement laisser le dollar chuter, ce qui entraînera une hausse des prix et cela règlera le problème.

Mais John Crow a dit non, pas cette fois. Je suppose que c'est ce qu'a dit le gouvernement fédéral aussi, puisqu'il est responsable de la politique de John Crow. Les responsables ont refusé de déprécier la monnaie pour nous tirer de cette situation. C'est la raison pour laquelle les taux d'intérêt sont montés en automne, parce que le dollar avait diminué de 10c. et, d'après ce tableau, il pourrait perdre encore au moins 20c. C'est ce qui explique la paranoïa de M. Crow; il ne veut pas de dépréciation.

Il veut nous faire comprendre que les anciennes solutions à nos problèmes de compétitivité ne sont plus valables; finie la dépréciation. Mais qu'est-ce que cela veut dire si l'on en revient à ce tableau? Que reste-il à ajuster? Quand les syndicats disent que le gouvernement se trompe en disant que la compétitivité fait du tort aux syndicats, c'est vrai. Ce tableau montre qu'ils devront accepter une réduction des salaires de l'ordre de 20 p. 100.

M. Thompson: Je dois aller voter, monsieur le président. Je m'en vais à mon corps défendant, mais j'espère bien que ce monsieur sera encore là à mon retour.

M. Stokes: Les syndicats ont donc raison. Nous devons accepter une baisse de salaire, soit réduire notre train de vie. Tout le monde me dit que cela s'applique au secteur manufacturier.

M. Blenkarn: Nous avons fait un assez bon travail sur ce plan l'an dernier. Le dollar est passé de 88c. à 78c. C'est une assez bonne baisse.

M. Stokes: Non, c'est une dérobade. M. Crow n'aime pas cela, car nous déprécions la monnaie pour nous tirer d'affaire au lieu de régler le vrai problème.

M. Blenkarn: Tant que l'inflation reste relativement faible, ça ne l'inquiète pas trop.

M. Stokes: Bien, mais le véritable problème—comme l'a déjà dit le témoin précédent—c'est que nous devons faire baisser les salaires ou accroître la productivité.

M. Blenkarn: Oui.

M. Stokes: Ce que nous faisons, c'est que nous augmentons la productivité en arrêtant l'embauche ou en opérant des licenciements massifs.

[*Text*]

Mr. Blenkarn: Can we explore this issue for a moment? The exchange rate has only dropped to 78¢ since November really. Back in September the rate was 80¢—or 82¢ at one point this summer—so we haven't had very much exposure at 78¢.

I note that you forecast the dollar going to 76¢ in 1994, and I happen to agree that we're likely to have even more depreciation of the dollar. But there has been a fairly substantial drop in exchange rate over a relatively short period of time. The question is whether that is a sufficient drop to accomplish the depreciation you're talking about. I agree with you that you have to depreciate, but the question really is whether that is sufficient to do it. Obviously, it doesn't do so instantaneously; nothing happens instantaneously.

• 1105

Mr. Stokes: One thing you will notice I said was that I have my current balance going to zero. Well, I have my version of the combination here that solves some of our problems. The way you get this line down is you increase productivity, relative to the U.S. or to the rest of the world; it's no good by itself.

I have wage settlements that are declining when adjusted for inflation. Workers are not going to keep up. They have to take a hit on their standards. There is no way out of this. We are going to have a hit on our standard of living to solve this problem. There is no way out in the short-term. We're way out of line. Our wages have gone up too quickly, the government supported and subsidized us too much in the past, and we have to get rid of this situation.

So what has to happen is that the dollar has to come down. There has to be some combination of dollar depreciation, wages growing more slowly than in the U.S., and productivity growing faster.

Now, let me ask you the question about how we split this up. If I come to you and say I want you to take a 10% pick-up, will you do so?

Mr. Blenkarn: No, you won't. But if I cut your dollar down from 88¢ to 78¢, you sure as hell have to.

Mr. Stokes: Yes, but the other aspect is that John Crow doesn't want that to go into the inflation rate. No, okay, we have gone part-way.

Mr. Blenkarn: That's right, but it can't go into the inflation rate as long as the unemployment rate is as high as it is, because I can't go and get a job somewhere else. If instead of receiving 88¢ American for my work I only receive 78¢ American, I take a hell of a cut.

Mr. Stokes: Yes, but that's if you're buying foreign goods, and many people are.

The Chairman: Or you stop buying foreign goods. But that's the same thing.

Mr. Stokes: That's exactly what you want to happen. The point is, this does go into the inflation rate because many of the things we buy are not from Canada. So it will affect inflation and that's why Crow is afraid.

[*Translation*]

M. Blenkarn: Pouvons-nous nous arrêter là-dessus un moment? Le dollar n'est à 78c. que depuis novembre. En septembre, le taux de change était à 80c., et à un certain moment pendant l'été à 82c. Cela fait donc assez peu de temps que nous sommes à 78c.

Je constate que vous placez le dollar à 76c. en 1994, et j'aurais plutôt tendance à penser que le dollar va se déprécier encore davantage. Mais on a vu une baisse assez importante du taux de change en assez peu de temps. La question est de savoir si cette baisse est suffisante pour obtenir la dépréciation dont vous parlez. Je pense comme vous qu'il faut dévaluer, mais la question est de savoir si cette baisse est suffisante pour le faire. De toute évidence, cela ne se fait pas du jour au lendemains, jamais.

M. Stokes: Vous remarquerez que je situe ici à zéro la balance du compte courant. C'est que j'ai ma propre idée de la combinaison qui permettra de résoudre une partie de nos difficultés. Pour faire baisser cette courbe, il faut accroître la productivité par rapport aux États-Unis ou au reste du monde, mais cela ne suffit pas.

Je vais baisser les règlements salariaux ajustés pour tenir compte de l'inflation. Les travailleurs devront accepter une forte baisse de leur niveau de vie. Il n'y a pas d'autre solution. Il faudra accepter que notre niveau de vie baisse si nous voulons régler ce problème. On ne peut pas faire autrement à court terme. Nous vivons largement au-dessus de nos moyens. Nos salaires ont augmenté trop vite, le gouvernement nous a trop aidés et subventionnés par le passé, et nous devons nous sortir de cette situation.

Il faut donc que le dollar baisse. Il faut à la fois que le dollar baisse, que les salaires augmentent moins vite qu'aux États-Unis, et que la productivité, elle, croisse plus vite.

Permettez-moi maintenant de vous demander comment répartir cela. Si je vous demandais d'accepter une réduction de 10 p. 100 de votre salaire, l'accepteriez-vous?

M. Blenkarn: Non. Mais si le dollar baisse de 88c. à 78c., on n'a pas le choix.

M. Stokes: Oui, mais John Crow ne veut pas que cela provoque une poussée inflationniste. Bon, nous avons une partie de la solution.

M. Blenkarn: C'est exact, mais ça ne pourra pas se refléter dans le taux d'inflation tant que le chômage reste au niveau actuel, car je ne peux pas aller chercher du travail ailleurs. Si au lieu de me payer 88c. américains, on ne m'en paie plus que 78c., cela représente une fichue baisse.

M. Stokes: Oui, mais seulement si vous achetez des produits étrangers, comme d'ailleurs le font bien des gens.

Le président: Ou bien il faut renoncer à acheter des produits étrangers. Mais cela revient au même.

M. Stokes: C'est exactement l'effet recherché. Si cela provoque une poussée inflationniste, c'est bien parce que nous achetons beaucoup de produits étrangers. On en ressent donc l'effet sur le taux d'inflation, et c'est ce que craint M. Crow.

[*Texte*]

What I have in this chart is some combination of productivity improvement, slower wage growth, and the dollar coming down. It's enough, in my forecast, to solve the problem, but is it what's going to happen? That's a different question, because what we have...

How do I get wages growing more slowly in the future? I get them growing more slowly in the future because productivity growth is rapid; nobody hires anybody. So as with the previous speaker, we are talking about massive unemployment until we get the wages down, unless—now there's a way out of this—we all take a pick-up.

Let me talk a bit about monetary policy and why we're in a mess because of monetary policy.

How do we get inflation down in this country? How does it work? John Crow raises interest rates. How does inflation come down? It comes down very simply: by intimidation. What John Crow tells you to do is to go around and ask, cut your prices, and cut your wages. Nobody is going to do it. So he says that what they'll do, if you won't go along, is threaten to take your job away and threaten to put you out of business. That's exactly how monetary policy works. If you don't cooperate with the governor, he'll put you out of business. I wish he would sell his policies that way.

That's what the Bundesbank does. They're afraid of the Bundesbank. The Bundesbank says inflation is picking up and we ought to hit interest rates. They realize what will happen. They know they're going to go into a recession; therefore, the costs of monetary policy are low.

In Canada the costs are high because the Governor of the Bank of Canada has to beat us over the head with high interest rates until we submit. Workers won't. We just don't go along with him and we're still not going along with him. He wants 1% inflation. If you go out there you'll hear everybody saying no. If he sticks to his guns, what does that mean? High interest rates, high unemployment rates, and tough times.

One of the aspects of monetary policy is that if we all go along with it, there won't be a recession, quite simply because we'll all lower our wage expectations and firms won't raise their prices as high; it's a coordination problem. Of course, why don't business and labour do so? Because they don't trust that the other ones would do it too. If I do so, who's to guarantee that the other guy isn't going to try to raise his wages?

This is one of the reasons we're in a mess now, because John Crow went out and said he wanted zero inflation and the rest of us said forget it. We're getting zero inflation, but where is it coming from? It's coming from Crow hammering us with high interest rates and high unemployment. We're nuts; we're just ignoring him. You can't ignore monetary policy. It's dangerous to do so.

So I would recommend to the governor that he go out and tell them how he is going to destroy business if they don't smarten up. I know that, politically, you can't do that, but this is exactly what you do to get inflation down.

[*Traduction*]

Ce tableau reflète une amélioration de la productivité, un ralentissement de la hausse des salaires et une baisse du dollar. D'après mes calculs, cela suffirait à résoudre notre problème, mais est-ce ce qui va se passer? C'est une autre question, car nous avons...

Comment puis-je prédire que les salaires augmenteront moins rapidement à l'avenir? Parce qu'à l'avenir, comme la productivité augmente très vite, personne n'embauche plus. Comme le disait le témoin précédent, nous aurons des taux de chômage très élevés tant que les salaires ne baisseront pas, à moins que—et voilà une solution—nous n'acceptions une réduction des salaires.

Parlons un peu de la politique monétaire et voyons pourquoi elle nous a entraînés dans ce marasme.

Comment lutte-t-on contre l'inflation au Canada? Comment cela fonctionne-t-il? John Crow relève les taux d'intérêt. Comment l'inflation baisse-t-elle? C'est très simple: par intimidation. John Crow vous demande de dire à tout le monde autour de vous de faire baisser les prix et les salaires. Personne ne vous écoutera. Si vous ne suivez pas ses directives, il vous menace alors de licenciement ou de faillite. Voilà comment fonctionne la politique monétaire. Si vous ne collaborez pas avec le gouverneur, il vous forcera à la faillite. C'est comme cela qu'il devrait présenter ses politiques.

C'est ce que fait la Bundesbank. Tout le monde craint la Bundesbank. Elle déclare que l'inflation est en hausse et qu'il va falloir ajuster les taux d'intérêt. Tout le monde comprend ce que cela veut dire. Tout le monde sait que cela signifie récession; c'est pour cela que les coûts de la politique monétaire sont faibles.

Au Canada, nous la payons cher parce que le gouverneur de la Banque du Canada est obligé de nous frapper à grands coups de taux d'intérêt élevés pour obtenir notre coopération. Les travailleurs s'y refusent. Nous ne voulons pas l'entendre. Il cherche à ramener l'inflation à un pour cent. Tout le monde s'y oppose. S'il s'entête, quelles seront les conséquences? Des taux d'intérêt élevés, un taux de chômage élevé, des temps difficiles.

Si nous acceptons de jouer le jeu de la politique monétaire, il n'y aura pas de récession, tout simplement parce que nous réduirons nos attentes salariales et que les entreprises contiendront leurs hausses de prix; c'est une question de coordination. Mais pourquoi les entreprises et les syndicats s'y refusent-ils? Parce que personne ne croit que l'autre jouera le jeu. Si je fais ma part, qui me garantit que les autres ne vont pas essayer de m'arracher des concessions?

C'est une des raisons pour lesquelles nous nous trouvons dans cette situation maintenant; John Crow a décrété qu'il voulait une inflation zéro, et nous lui avons dit non. Nous y arrivons à cette inflation zéro, mais comment? John Crow nous l'impose par le biais des taux d'intérêt élevés et d'un fort niveau de chômage. Nous sommes fous; nous refusons de l'écouter. On ne peut pas faire fi de la politique monétaire. C'est dangereux.

Je recommanderais donc au gouverneur de la Banque d'expliquer clairement comment il va détruire les entreprises si elles ne se secouent pas. Je sais que, politiquement, ce n'est pas possible, mais c'est pourtant exactement ce qu'il faut faire pour lutter contre l'inflation.

[*Text*]

The Chairman: But all the economic forecasters ignored him too.

Mr. Blenkarn: I was saying that to you guys back in 1989.

• 1110

The Chairman: All the economic forecasters were ignoring them too, because when the Bank of Canada and the government combined put out these inflation targets, most forecasters didn't buy into them.

Mr. Stokes: There were a couple of reasons. We have to sell our forecasts, right? Really, realistically. I was one of the first forecasters to have low inflation, and everywhere I went people said they couldn't use my forecast. I don't blame them, because who's to trust the governor? If you trusted the governor in the past, you'd lose your shirt.

If you're a company, a labour union, or anybody, and you settle for 1% wage increases over the next five years, it's like bonds. You settle for 1%, then the government reneges and inflation is 5% or 6%. You're going to lose your shirt. So why would businesses suddenly put all their faith in the governor or in the government? I wouldn't. And I understand why they don't take my forecasts.

The only way I sell my forecasts is to tell people that the reason I have high unemployment in my forecast is because they don't believe the governor. It's as simple as that; they don't believe him. So I give them a 2% inflation forecast and they put 4% in their plans. So they try to achieve 4%. It's too high. The governor tells them to forget it; he cranks up interest rates, the economy collapses, and high unemployment results.

Until we convince business and labour that this situation is serious, we're going to have recessions. There's no way out. If you can convince them, somehow... This is why the governor and the federal government announced these inflation targets, saying they were serious. If you don't do so, nobody believes you and you'll never reach your targets. Well, you'll reach your targets, but the cost of doing so is extremely high. That's why we're in such a mess.

You've got all these other little policies that were put in and were supposed to help the economy. The governor of the bank comes along and says he's going to achieve zero inflation. What's happened? Free trade is responsible for this situation; the GST is responsible for this, or tax reform is responsible. That's crap. It's monetary policy that's responsible, because you, and all of us, didn't go along with the governor. It's as simple as that.

The Chairman: Let me put it to you this way. What if that policy had not been adopted? We would have...not announced it, but just tried to be content with an inflation rate of roughly 5%, and we'd seen all the other G-7 countries move in the direction of low inflation. I won't say they got to zero, but quite clearly, from four or five years ago, you've seen a lowering of inflation in most of the G-7 countries, or at least an attempt to lower it. Let's put it that

[*Translation*]

Le président: Mais les conjoncturistes non plus ne l'écoutent pas.

M. Blenkarn: C'est ce que je vous disais déjà en 1989.

Le président: Les conjoncturistes n'en n'ont pas fait cas non plus, car, lorsque la Banque du Canada et le gouvernement ont fixé ces cibles pour le taux d'inflation, la plupart des conjoncturistes n'y ont pas cru.

M. Stokes: Il y avait à cela plusieurs raisons. Il faut bien que nous vendions nos prévisions, n'est-ce pas? Il faut être réaliste. J'étais parmi les premiers conjoncturistes à prévoir un faible taux d'inflation, mais tout le monde me disait que mes prévisions n'étaient pas utilisables. Je les comprends, car qui peut faire confiance au gouverneur? Si vous lui avez fait confiance par le passé, vous y avez laissé votre chemise.

Une entreprise, un syndicat, n'importe qui, qui accepterait une hausse de salaire de 1 p. 100 sur les cinq prochaines années—c'est comme les obligations—si vous acceptez 1 p. 100 et que le gouvernement ne tient pas parole, l'inflation passera à 5 ou 6 p. 100 et vous y laisserez votre chemise. Alors pourquoi les entreprises devraient-elles soudainement faire confiance au gouverneur ou au gouvernement? À leur place je ne le ferais pas. Je comprends donc pourquoi elles n'acceptent pas mes prévisions.

La seule façon de vendre mes prévisions, c'est de dire aux gens que si j'inclus un taux de chômage élevé, c'est parce qu'ils ne font pas confiance au gouverneur. C'est aussi simple que cela; ils ne le croient pas. Donc, quand je prévois un taux d'inflation de 2 p. 100, ils mettent 4 p. 100 dans leur plan. Ils visent 4 p. 100. C'est trop. Le gouverneur leur dit: pas question. Il relève les taux d'intérêt, l'activité économique s'effondre, et le taux de chômage devient très élevé.

Tant que nous n'aurons pas convaincu les entreprises et les syndicats de la gravité de la situation, nous continuerons d'avoir des récessions. Il n'y a pas d'autre solution. Si on parvient à les convaincre... Voilà pourquoi le gouverneur et le gouvernement fédéral, lorsqu'ils ont annoncé les cibles pour le taux d'inflation, ont dit qu'ils étaient sérieux. Sans cela, personne ne vous croit et les cibles restent inatteignables. Ou plutôt, vous les atteindrez, mais vous le paierez extrêmement cher. Voilà pourquoi nous sommes dans ce bourbier.

Et puis il y a toutes ces autres politiques qui étaient censées relancer l'économie. Le gouverneur nous annonce qu'il vise un taux d'inflation nul. Qu'est-il arrivé? C'est la faute du libre-échange, c'est la faute de la TPS, c'est la faute de la réforme fiscale. Foutaises. C'est la politique monétaire qui est responsable, parce que nous avons tous refusé de suivre la politique du gouverneur. C'est aussi simple que cela.

Le président: Examinons la chose sous un autre angle. Que serait-il arrivé si on n'avait pas adopté cette politique? Si, au lieu d'annoncer cette politique, on s'était contenté d'un taux d'inflation d'environ 5 p. 100, tandis que tous les autres pays du G-7 réduisaient leur inflation. Je ne dirais pas qu'ils ont atteint le taux 0, mais par rapport à il y a quatre ou cinq ans, il est évident que dans la plupart des pays du G-7 on a réduit l'inflation, ou disons du moins qu'on s'y est

[*Texte*]

way. They've been fighting other forces, such as the reunification in Germany.

What if we had been content to allow a higher rate of inflation? Would we be sitting here today saying that everything's real good here? I suppose inflation would have eroded our standard of living, unless people resisted it, and I think most labour unions would have tried to resist the erosion.

Mr. Stokes: A good example of what happens in that case is found in Brazil or Argentina. Their inflation rate is 500% and ours is 5%. Can we ever trade with them? Why would we? We couldn't afford to buy their stuff if their inflation rate is 500%. We can afford to buy their stuff. Why? Because their currency depreciates as fast as their inflation rate rises. Therefore, the price we pay for their goods doesn't change because their prices go up and their currency goes down and the price to Canadians is the same.

So if our economy inflates faster than is the case in the rest of the world, all that happens is our dollar depreciates.

The Chairman: Absolutely, I understand that.

Mr. Stokes: So if we had run a 5%, 6%, or 7% rate of inflation for the last five years, the dollar would be worth 60¢ or so. But it's simple; that's all. That's what happens. That's if Crow accommodated it. But what does that scenario say? It says you've got to stop buying things from the rest of the world because they get more and more expensive, so your standard of living erodes. If you depreciate the dollar, your standard of living is eroding.

Many people have said that we're in with the U.S., so perhaps we should just do what the U.S. does, i.e., fix our exchange rate to the U.S. rate; then we'll just inflate in the same way the Americans have. Some people suggest that. In that case, we'll always tend to run the same inflation rate with the U.S. We'd fix our currency.

The Chairman: Well, we had a big debate over this issue about three years ago and we had all the manufacturers coming to us and other people who were in export-related businesses. The big pitch was that the Canadian dollar was too high. It was 85¢ plus and they were all saying it was too high. You're saying that if we had agreed with that—and it probably was too high—

• 1115

Mr. Blenkarn: It was too high.

The Chairman: —then we had to go out and sell a message, if you like. The direct message to the population was that the standard of living is too high. We are going to lower the value of the Canadian dollar and reduce your standard of living.

Mr. Blenkarn: That's exactly what we've done.

Mr. Stokes: The other alternative is the one I just said.

Mr. Blenkarn: That's exactly what we've done this year. We've reduced the value of the dollar.

[*Traduction*]

efforcé. Ils devaient également lutter contre d'autres problèmes, comme les conséquences de la réunification en Allemagne.

Que ce serait-il passé si nous nous étions satisfaits d'un taux d'inflation plus élevé? Pourrions-nous aujourd'hui nous réjouir de notre situation? J'imagine que l'inflation aurait érodé notre niveau de vie, à moins que les gens ne s'y soient opposés, et je pense que la plupart des syndicats auraient tenté d'arrêter cette érosion.

M. Stokes: Le Brésil ou l'Argentine nous donnent un bon exemple de ce type de situation. Leur inflation est à 500 p. 100 et la nôtre à 5 p. 100. Comment pouvons-nous entretenir des relations commerciales avec eux? Pourquoi le ferions-nous? Avec un taux d'inflation de 500 p. 100, nous ne devrions pas pouvoir acheter leurs marchandises. Et pourtant nous le pouvons. Pourquoi? Parce que leur monnaie se déprécie à mesure qu'augmente l'inflation. Par conséquent, le prix auquel nous payons leurs marchandises ne change pas, puisque l'augmentation des prix fait baisser leur monnaie; pour les Canadiens le prix reste le même.

Ainsi, si nous connaissons une inflation supérieure à celle du reste du monde, notre dollars se dépréciera.

Le président: Tout à fait, je comprends.

M. Stokes: Donc, si nous avions eu un taux d'inflation de 5 p. 100, 6 p. 100 ou 7 p. 100 au cours des cinq dernières années, le dollar vaudrait à peu près 60c. C'est très simple. C'est ce qui arriverait si M. Crow laissait faire. Mais quelles sont les conséquences? On ne peut plus acheter de produits étrangers car ceux-ci deviennent de plus en plus chers, et il s'ensuit donc une baisse du niveau de vie. Si l'on déprécie le dollar, c'est le niveau de vie qui baisse.

Beaucoup disent que, vu les liens étroits que nous avons avec les États-Unis, nous devrions peut-être suivre leurs politiques, c'est-à-dire fixer notre taux de change au taux américain; notre inflation serait identique à celle des États-Unis. C'est ce que suggèrent certains. Nous aurions ainsi toujours le même taux d'inflation que les États-Unis. Le taux de change serait fixe.

Le président: Nous en avons longuement débattu il y a trois ans environ et nous avons entendu à cette occasion tous les fabricants et ceux qui sont dans l'import-export. Tout le monde nous disait que le dollar canadien était trop élevé. Il était alors à plus de 85c., et tout le monde trouvait que c'était trop. Vous voulez dire que si nous avions accepté l'idée—et c'était probablement trop...

M. Blenkarn: C'était trop.

Le président: ...alors il fallait diffuser le message en quelque sorte. Il fallait faire comprendre à la population que son niveau de vie était trop élevé, et que nous allions dévaluer le dollar et réduire son niveau de vie.

M. Blenkarn: C'est exactement ce que nous avons fait.

M. Stokes: L'autre solution aurait été celle que je viens de décrire.

M. Blenkarn: C'est exactement ce que nous avons fait cette année. Nous avons réduit la valeur du dollar.

[*Text*]

The Chairman: I understand that. The problem is that we have people who can say, lower the dollar; that'll solve our problems.

Mr. Blenkarn: It will solve their problem by reducing the real wage cost.

The Chairman: It solves one aspect of the problem, but it doesn't solve the competitive problem.

Mr. Stokes: It doesn't solve the competitive problem. From the point of view of being able to trade, it does, but our standard of living erodes.

There's the other way. If we all went along with monetary policy, the exchange rate wouldn't have gone up because we would have adjusted wages and prices instead of the exchange rate. That's what happens when the monetary policy tightens. The interest rates go up and that attracts foreign capital.

Suppose Crow said, lower your prices and wages 5%. Interest rates wouldn't have gone up. The reason interest rates go up is because we won't do that. That's the only tool he's got. If we all go along with monetary policy, then it has no effect at all. However, we don't follow it, so this is what happens. Economists say you distort prices and wages relative to the rest of the world and it causes exports to change and imports to change and jobs.

The last point here is that the way we get out of the next few years and all our problems is going to be tough because we have to get this line down here. That means we're going to need low wage growth, high productivity growth. One precondition for this happening is that government spending growth stays on the track it's on now.

I'm not looking in my forecast for government spending cuts necessarily, but for no real wage growth and some tax increases at the provincial level. In fact, my forecast has half a percent less growth over the next five years because I get government deficits down. I'm taking a $60 billion combined deficit of the levels of government. That's 7% of the GDP. In my forecast I take 7% of the GDP out of the economy over the next seven years. It has to hurt.

Mr. Blenkarn: How do you do it?

Mr. Stokes: I do it by seeking increased taxes and having government spending growth become zero or negative. If you don't do that you can just throw my forecast in the garbage and get rid of the current account deficit. You're not going to do it. Your standard of living is going to erode because you've got to do this. The real safety valve in all this—if we don't adjust as individuals—is the currency will. The currency always adjusts. If the standard of living is too high, either we lower our wages and prices or the dollar will do it for us. That's really it.

[*Translation*]

Le président: Je le comprends. Le problème c'est que certains disent qu'en dépréciant le dollar, on résoudra nos problèmes.

M. Blenkarn: Cela résoudra leur problème en réduisant le coût réel des salaires.

Le président: Cela règle une difficulté mais ça ne résoud pas le problème de la compétitivité.

M. Stokes: Cela ne résoud pas le problème de la compétitivité. Cela règle le problème du point de vue des échanges commerciaux, mais en affaiblissant notre niveau de vie.

Il y a l'autre solution. Si nous avions tous accepté cette politique monétaire, le taux de change n'aurait pas augmenté puisque nous aurions ajusté les prix et les salaires plutôt que le taux de change. C'est ce qui arrive quand on resserre la politique monétaire. Les taux d'intérêt augmentent et cela attire les capitaux étrangers.

Supposons que M. Crow ait dit que les prix et les salaires devaient diminuer de 5 p. 100. Les taux d'intérêt n'auraient pas monté. Si les taux d'intérêt montent, c'est parce que nous ne l'écoutons pas. C'est donc la seule solution qu'il lui reste. Si nous acceptions tous de collaborer avec sa politique monétaire, cela n'aurait plus aucune incidence. Mais comme nous ne le faisons pas, telle est la conséquence. Les économistes disent qu'il en résulte une distorsion des prix et salaires par rapport au reste du monde, ce qui a des répercussions sur les exportations, les importations et le marché du travail.

En conclusion, les prochaines années vont être difficiles car, pour résoudre notre problème, il faut que cette ligne descende jusqu'ici. Cela veut dire une faible hausse des salaires et une forte croissance de la productivité. Pour cela, il est indispensable de maintenir l'orientation actuelle des dépenses de l'État.

Mes prévisions ne supposent pas nécessairement des coupures dans les dépenses de l'État, mais elles s'appuient sur une croissance nulle des salaires réels et sur une augmentation des impôts provinciaux. De fait, je prévois une baisse de 0,5 p. 100 de la croissance au cours des cinq prochaines années en raison de la réduction des déficits des gouvernements. Je calcule le déficit total des divers paliers d'administration à 60 milliards de dollars. Cela représente 7 p. 100 du PIB. Dans mes prévisions, je retire de l'économie 7 p. 100 du PIB pendant les sept prochaines années. Cela ne peut pas se faire sans mal.

M. Blenkarn: Comment le faites-vous?

M. Stokes: En augmentant les impôts et en ramenant la croissance des dépenses du gouvernement à un taux zéro ou à un taux négatif. Si vous ne le faites pas, vous pouvez jeter mon modèle à la poubelle et vous débarrasser du déficit du compte courant. Ce n'est pas possible. Le niveau de vie va forcément diminuer, parce que ces mesures sont indispensables. La soupape dans ce modèle, c'est que, si nous ne nous adaptons pas individuellement, le dollar le fera. La monnaie subit toujours les corrections nécessaires. Quand le niveau de vie est trop élevé, nous réduisons les salaires et les prix, ou le dollar s'en charge pour nous. Dans le fond, c'est cela.

[*Texte*]

Mr. Blenkarn: The easiest way to do it is to have the dollar do it for you because that doesn't require any government action. It lets people think that they're getting the same wage rates as they were always getting. They don't take a cut in pay in the nominal sense and so they all feel happy. If we were to give them a real cut in pay—a nominal cut—they would be very unhappy. Instead, we give them less purchasing power.

Mr. Stokes: I guess politically—

Mr. Blenkarn: Their money will depreciate.

The Chairman: You say that politically that might be easier. The problem is that, in all likelihood, if the dollar fell and that's the only thing that happened, then it wouldn't be so bad, but the other thing that will happen as well is interest rates will go up.

Mr. Stokes: Why will interest rates go up? You're saying if the dollar falls. . .?

The Chairman: Yes.

Mr. Stokes: Sooner or later you can't raise interest rates because there are no expenditures to stop. This whole thing about raising interest rates presumes that people are borrowing money.

The Chairman: Yes.

Mr. Stokes: If you kill the economy, nobody borrows any money. Why did the prime rate come down so rapidly? Why was the Bank of Montreal chasing the prime rate to bring it down? It was because nobody was borrowing any money. The only way that interest rates can be sustained is if somebody is actually buying something.

The Chairman: Yes.

Mr. Stokes: If we destroy the economy, then there won't be any credit demand. The only way you can keep credit demand up is if the government continues to run huge deficits.

The Chairman: Yes.

Mr. Stokes: A lot of people think that you can independently have high interest rates and a weak economy on a temporary basis, but it can't be sustained.

The Chairman: I'll agree with that.

Mr. Stokes: What has happened here is that the recovery in the fourth quarter has been postponed because of concern over the dollar. Also, we won't go along, right? We won't lower our wage expectations.

Think of it. John Crow started this in 1988 and he never got wage settlements down until 1992. It's tough.

• 1120

He's telling us that we're not going to go with a depreciation. If another government gets in and eases up, then we've solved their problems through that exchange rate depreciation. Maybe the public in this country won't put up with. . .i.e., won't sacrifice—

The Chairman: Directly, so they'll do it indirectly.

[*Traduction*]

M. Blenkarn: Le plus simple, c'est de laisser le dollar s'en charger, car ça n'oblige pas le gouvernement à prendre des mesures. Les gens ont ainsi l'illusion que leur salaire n'a pas changé. En apparence, ils n'ont pas eu à accepter une baisse de salaire, et tout le monde est content. Si nous devions intervenir sur la valeur nominale des salaires, les gens seraient très mécontents. Au lieu de cela, nous réduisons leur pouvoir d'achat.

M. Stokes: Je suppose que, politiquement. . .

M. Blenkarn: Leur argent perd de la valeur.

Le président: Vous dites que c'est peut-être plus facile sur le plan politique. Si la baisse du dollar était la seule conséquence, ce ne serait pas si terrible, mais malheureusement il est probable que les taux d'intérêt augmenteraient également.

M. Stokes: Pourquoi les taux d'intérêt augmenteraient-ils? Vous dites que si le dollar baisse. . .?

Le président: Oui.

M. Stokes: Tôt ou tard, on ne peut plus relever les taux d'intérêt parce qu'il n'y a plus de dépenses à freiner. Pour que la théorie de la hausse des taux d'intérêt marche, il faut que les gens empruntent.

Le président: C'est cela.

M. Stokes: Si l'on étouffe l'économie, personne n'emprunte plus. Pourquoi le taux de base a-t-il baissé si rapidement? Pourquoi la Banque de Montréal prend-elle les devants pour faire baisser le taux de base? C'est parce que personne n'empruntait plus. Pour maintenir les taux d'intérêt, encore faut-il que les gens achètent.

Le président: Oui.

M. Stokes: Si nous mettons l'économie à genoux, personne ne demandera plus de crédit. La demande ne se maintiendra que si le gouvernement continue d'enregistrer d'énormes déficits.

Le président: Oui.

M. Stokes: Beaucoup pensent qu'il est possible d'avoir des taux d'intérêt élevés et une économie temporairement faible, mais cela ne peut pas durer.

Le président: J'en conviens.

M. Stokes: Dans ce cas-ci, la reprise du quatrième trimestre a été reportée à cause de l'inquiétude que causait le dollar. Et puis, nous refusons de collaborer, n'est-ce pas? Nous nous refusons à diminuer nos attentes salariales.

Pensez-y. John Crow a lancé cette politique en 1988 et ce n'est qu'en 1992 qu'il a vu les premières baisses dans les règlements salariaux. C'est dur.

Il nous fait comprendre qu'il n'y aura pas de dépréciation. Si un nouveau gouvernement déserre la vis, le problème sera réglé par la baisse du taux de change. Peut-être que le public canadien ne tolérera pas. . .je veux dire qu'il n'acceptera pas de faire des sacrifices. . .

Le président: Directement; il faudra donc agir indirectement.

[*Text*]

Mr. Stokes: They won't sacrifice directly. They'll have to be fooled into doing it.

I don't know. My view is to get more cooperative policy, not between levels of government, but between the government and the public.

The prime example is when unions go out and say they want the GST back. I can't remember whether it was Air Canada or whatever it was. The union got a GST bonus, right? The governor's not going to go for that. What happened to those people who got the GST bonus? Are they still working?

It's as in my firm. I have a compensation budget. The owner says it's going up 0% this year. You can give your employees a 5% wage increase, but you're going to have to cut back 5% of your employment. That's exactly what's happening. It's a loser.

The problem is that we cannot get society to cooperate. I know it's utopian. The more we fight among each other, the more costly all this is because we're telling people, we know better than you do.

The GST was a prime example where they fought it, and it was crazy. You can't avoid taxes. That's what these people were saying. If you try to get the GST back in your wages, then somebody is going to pay the GST. Who is it? If the workers don't pay it, then the firm has to pay it. That means their profits come down. Not a chance.

The Chairman: Well, they did. There's no question that profits came down, but they only come down so far until they are out of business.

Mr. Stokes: Yes. That's why employment is a disaster. The employers thought they were going to depreciate themselves out of this problem; therefore, they gave high wage settlements. I cannot think of any other reason why they did it. They gave the high wage settlements and then Crow said, sorry, we're not doing that. Then they simply laid off staff. It's very costly to lay off people. I know, because if I hire somebody and I train them and I lose them, then I lose a lot of money. There are big fixed costs. That's why, in this recession, we've had a big profitability problem. Firms realize that if they lay off a lot of people, it's extremely expensive to rehire them. It's not clear whether you'll get the same ones back, and finally you get to the point where you just cannot afford it any more. That's it and you're done.

The Chairman: Could I ask you this? We've talked about our competitiveness problem in terms of the United States and wondered about fixing our problem more or less through depreciation. Let's use only depreciation of the currency and forget everything else for the moment. If we wanted to align ourselves, where would we have to end up with the dollar? Sixty cents? Is that what you're essentially telling us?

You say there's some combination of the three to put in to get from A to Z. If it wasn't some combination of the three but a combination of one, what would we be looking at?

[*Translation*]

M. Stokes: Il n'acceptera pas de faire des sacrifices directement. Il faudra user de subterfuges.

Je ne sais pas. Il me semble qu'il faut une politique de coopération, non pas entre les gouvernements, mais entre le gouvernement et la population.

On en a un bon exemple quand les syndicats exigent de rattraper la TPS. Je ne sais plus si c'était à Air Canada ou ailleurs. Le syndicat l'a eue sa prime à la TPS, n'est-ce pas? Le gouverneur n'acceptera pas cela. Où sont maintenant les gens qui ont obtenu cette prime? Travaillent-ils encore?

C'est pareil dans mon cabinet. Le budget est soumis à un mécanisme de compensation. Le patron dit qu'il n'y aura pas d'augmentation du budget cette année. Si vous voulez accorder à vos employés une augmentation de 5 p. 100, il faudra réduire la main-d'oeuvre de 5 p. 100. C'est exactement ce qui arrive. Personne n'est gagnant.

La difficulté c'est que la société se refuse à coopérer. Je sais bien que ça relève de l'utopie. Plus nous luttons les uns contre les autres, plus la facture sera élevée car cela revient à dire aux gens que nous savons mieux qu'eux ce qu'il leur faut.

La TPS est un bon exemple de ce refus insensé. On n'échappe pas aux impôts. C'est ce que disaient ces gens. Si vous essayez de récupérer la TPS par des augmentations salariales, quelqu'un d'autre la payera. Qui? Si les travailleurs ne la paient pas, ce sera l'entreprise. Il en résultera une baisses des bénéfices. Pas question.

Le président: C'est pourtant ce qui est arrivé. Il est certain que les bénéfices ont diminué, mais ils ne peuvent pas baisser indéfiniment; l'entreprise finit par fermer ses portes.

M. Stokes: Oui, et c'est la raison pour laquelle le chômage atteint des proportions catastrophiques. Les employeurs pensaient que la dépréciation du dollar réglerait tout; ils ont donc accordé des hausses de salaire. Je ne peux pas imaginer pour quelle autre raison ils l'auraient fait. Ils ont accordé des augmentations importantes, puis Crow a décrété: Désolé, pas question. Alors il a fallu licencier. Cela coûte très cher. Je le sais, car si j'embauche quelqu'un, que je forme cet employé et que je dois ensuite le perdre, cela représente une grosse perte d'argent. Les frais fixes sont importants. C'est pourquoi dans cette récession nous avons un gros problème de rentabilité. Les entreprises se rendent compte que si elles licencient une grande partie de leur personnel, il leur en coûtera très cher lorsqu'elles devront embaucher à nouveau. Il n'est pas certain qu'on pourra reprendre les mêmes, et puis finalement on en arrive au point de ne plus avoir du tout les moyens d'embaucher. Votre sort est réglé.

Le président: Puis-je vous poser une question? Nous avons parlé de notre faible compétitivité par rapport aux États-Unis et nous nous sommes demandé si l'on pouvait plus ou moins régler le problème en dépréciant le dollar. Arrêtons-nous un moment à la seule dépréciation, sans tenir compte de tout le reste. Si nous voulions aligner notre devise, jusqu'où tomberait-elle? À 60c.? Est-ce ce que vous voulez dire?

Vous dites que pour aller de A à Z, il faut combiner trois choses. Si on avait non pas ces trois éléments, mais un seul, qu'est-ce que cela donnerait?

[*Texte*]

Mr. Stokes: It would depend. Is there any cooperation from the public?

The Chairman: That's only the preface to my second question.

Mr. Stokes: Yes, that is a big problem. That's why people don't like fixed exchange rates. You don't know what the right level is. People tell you to fix your exchange rate, but at what level? I don't know the answer to that.

There's going to be some benefit from the 87¢ down to the 78¢ and it's going to flow through. It takes a couple of years for that to come.

Mr. Blenkarn: It's going to take a while to flow through because of the business of buying goods from a foreigner. The foreigner sells the goods figuring he's going to get 85¢ American from you in Canadian dollars and all of a sudden he gets 78¢. He's very unhappy and he takes a hell of a bath on his sales to you. Next year he's not going to sell to you at that price any more. The fact is that goods are in the economy and are sold on the basis that the buyer of the goods, and therefore the merchant, got a hell of a good deal on them.

Exchange rates don't affect prices instantly. They affect them over a period of time.

The Chairman: Absolutely.

Mr. Blenkarn: They might affect food and vegetables, but on general manufactured goods brought into the country they take quite a while to flow through.

The Chairman: It can go the other way, though, Don. You might have bought your goods and had to pay for them in U.S. dollars. In that case, you are going to take a hit.

Mr. Blenkarn: Oh, yes, but that applies to the Canadian manufacturers too. Almost all commodities are priced in American dollars, so the commodity price index then jumps up about 7% or 8%.

• 1125

Mr. Stokes: If you're in Alberta, you're really happy because the dollar collapses and it goes right to your bottom line. Oil and gas prices are priced in U.S. dollars. Those people get instantaneous profits.

Mr. Blenkarn: That's right.

Mr. Stokes: Your point is right.

The other thing to remember is that it takes a while for the dollar to go through and have its impact. We may not have had the full impact of the appreciation through yet. We're fighting two effects. Our estimates in our studies show that it takes two or three years to get the full impact of the currency through on trade. We're operating where we've just gone up for two or three years and now we're going down. You've got a mixture of ups and downs in there.

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Stokes: It takes a while before that current account is going to change or improve. The U.S. is a prime example. That's what happened in the U.S.

[*Traduction*]

M. Stokes: Cela dépend. Le public coopère-t-il?

Le président: Ce n'était qu'une préface, avant ma deuxième question.

M. Stokes: Oui, c'est très délicat. C'est pourquoi les gens n'aiment pas les taux de change fixes. On ne sait pas trop quel est le bon niveau. Les gens vous disent de fixer le taux de change, mais à quel niveau? Je n'ai pas la réponse.

La baisse du dollar de 87c. à 78c. entraînera certains avantages qui se répercuteront, mais il faudra attendre deux ou trois ans pour cela.

M. Blenkarn: Il faut un certain temps avant que l'effet se répercute, à cause des achats à l'étranger. Le vendeur étranger s'attend à ce que vous le payiez en dollars canadiens l'équivalent de 85c. américains; or, il se retrouve avec 78c. Il n'est pas content du tout et cette affaire lui coûte gros. L'année suivante, il ne vous fera plus le même prix. Mais les marchandises circulent dans l'économie et leur prix de vente reflète la bonne affaire qu'a fait l'acheteur et, par voie de conséquence, le marchand.

Les variations du taux de change ne se font pas sentir immédiatement sur les prix. Il faut un certain temps.

Le président: Tout à fait.

M. Blenkarn: L'effet se fait peut-être sentir très vite sur les produits alimentaires et les légumes; toutefois, sur les biens manufacturés importés l'effet est beaucoup plus lent à se manifester.

Le président: Mais la situation peut aussi être inversée, Don. L'acheteur peut avoir à payer ses marchandises en dollars américains, auquel cas c'est lui qui accusera le coût.

M. Blenkarn: Oh, oui, mais cela vaut aussi pour les fabricants canadiens. Le prix de presque toutes les denrées est exprimé en dollars américains; ce qui veut dire que l'indice des prix monte soudainement de 7 ou 8 p. 100.

M. Stokes: Si votre entreprise est en Alberta, vous êtes ravi car lorsque le dollar s'effondre, cela se reflète immédiatement dans votre bilan. Le prix du pétrole et du gaz est exprimé en dollars américains. Cela se traduit par des bénéfices instantanés.

M. Blenkarn: C'est exact.

M. Stokes: Vous avez raison.

Il ne faut pas oublier non plus qu'il faut un certain temps pour que le dollar fasse son chemin et que l'on en ressente l'effet. Nous n'avons peut-être pas encore ressenti tout l'effet de l'appréciation. Nous luttons contre deux effets contraires. D'après nos estimations, il faut deux à trois ans avant que les effets du taux de change ne se fasse pleinement sentir dans les échanges commerciaux. Nous venons de voir une augmentation pendant deux ou trois ans, et maintenant le dollar baisse. Il y a un mélange de hauts et de bas.

M. Blenkarn: Oui.

M. Stokes: Il faut un certain temps avant que le compte courant ne s'améliore. Le cas des États-Unis l'illustre bien.

[*Text*]

The Chairman: Let me ask my second question now. What we're saying, no matter how you slice it here, is that there's downward pressure on the dollar versus that of the U.S. There's pressure on it if we don't manage to compensate in some other way.

However, when we look at the United States in terms of their situation in the world, they are in a very similar situation to ours. This means in fact that there's pressure on the United States to reduce its standard of living.

Mr. Stokes: We're going through what the U.S. went through five or six years ago. If you remember in Reaganomics and Volker, they tightened up monetary policy and had an expansionary fiscal policy in the early 1980s. It drove the U.S. dollar up. Do you remember the rust belt?

The Chairman: Yes.

Mr. Stokes: Okay. That was the decimation of the U.S. manufacturing sector. They had the same problem we're having now.

How did they get out of that problem? Some of it was the way we're doing it. They moved from the northern states to the southern states to take advantage of lower labour costs. They restructured.

However, look at what happened to the U.S. dollar versus the Canadian dollar from 1982 to 1986. Their currency adjusted dramatically to solve their problems.

You don't hold the U.S. up as an example of how you should adjust.

The Chairman: No.

Mr. Stokes: However, that's how they solved their problem. The problem isn't solved because they depreciated rather than going after their costs.

The Chairman: I'm not saying that's the way to solve the problem. I'm saying that if we solve our problem relative to the U.S., then we still haven't solved the problem because they're not presumably operating as the most competitive economy in the world anyway.

Mr. Stokes: Yes. The problem here is that everything is relative. The U.S. is under severe pressure to remain competitive and we're behind them.

The Chairman: Yes.

Mr. Stokes: Look what happened in the manufacturing sector in the U.S. in the 1980s. Because of all these problems, their wages never kept up with inflation.

Usually, you assume that if workers have fairly decent productivity, then they'll get paid for it. If they increase their productivity, the firm can afford to pay the workers more money. In the U.S. that didn't happen. There was so much external competition from Japan and Korea and so on that workers' wages actually declined. It didn't even change in nominal terms over the 1980s. They had a huge hit on their standard of living in the United States that we did not take to the same extent.

[*Translation*]

Le président: Je vais maintenant vous poser ma deuxième question. Présentez les choses comme vous voulez, le fait est que le dollar subit une pression à la baisse face à la devise américaine. Si nous ne trouvons pas le moyen de compenser d'une manière ou d'une autre, il restera soumis à cette pression.

Toutefois, les États-Unis se trouvent dans une situation très semblable à la nôtre, dans une perspective internationale. Cela veut donc dire que les Américains aussi doivent réduire leur niveau de vie.

M. Stokes: Nous sommes en train de vivre maintenant ce que les États-Unis ont connu il y a cinq ou six ans. Vous vous souvenez qu'à l'époque de la Reaganomique et de Volker; les États-Unis pratiquaient une politique monétaire très stricte et une politique fiscale expansionniste au début des années quatre-vingt. Cela a fait monter le dollar américain. Vous vous souvenez de la «rust belt»?

Le président: Oui.

M. Stokes: Le secteur manufacturier américain a été complètement décimé. Ils ont connu alors les difficultés que nous avons maintenant.

Comment s'en sont-ils sortis? Ils ont fait ce que nous faisons, d'une certaine manière. Ils ont quitté les États du Nord pour ceux du Sud où la main-d'oeuvre est moins chère. Ils ont restructuré.

Mais voyez comment le dollar américain s'est comporté par rapport au dollar canadien de 1982 à 1986. Il y a eu une très forte correction du taux de change pour régler le problème.

Les États-Unis ne sont pas un exemple à suivre en la matière.

Le président: Non.

M. Stokes: Mais c'est comme cela qu'ils ont réglé leur problème, lequel d'ailleurs n'est pas vraiment réglé puisqu'ils ont préféré déprécier leur monnaie plutôt que de s'attaquer aux coûts.

Le président: Je ne veux pas dire que ce soit la solution. Je veux dire que si nous réglons notre problème par rapport aux États-Unis, nous ne l'aurons pas résolu pour autant puisque l'économie américaine n'est pas vraiment la plus compétitive au monde.

M. Stokes: Oui. Tout est relatif. Les États-Unis ont beaucoup de mal à rester compétitifs; et nous sommes en retard par rapport à eux.

Le président: Oui.

M. Stokes: Voyez ce qui est arrivé au secteur manufacturier américain dans les années quatre-vingt. À cause de tous ces problèmes, les salaires n'ont pas suivi l'inflation.

Habituellement, si les travailleurs ont une assez bonne productivité, on présume qu'ils seront payés en conséquence. Si leur productivité augmente, l'entreprise peut les payer davantage. Ce n'est pas ce qui s'est passé aux États-Unis. La concurrence du Japon et de la Corée était si forte que les salaires dans le secteur manufacturier ont baissé. Même la valeur nominale des salaires n'a pas changé dans les années quatre-vingt. Le niveau de vie des Américains a beaucoup plus baissé que le nôtre.

[*Texte*]

You're right. That's why we actually got into this mess. It's not necessarily that the workers got paid too much for their productivity in this country. It's that they got paid too much for their productivity relative to everybody else in the rest of the world.

I'm getting complicated. What's really important is what's happening elsewhere. It may not be fair that U.S. manufacturing workers aren't getting paid enough, but that's reality.

The Chairman: What do you think approximately would get us into line? Is it roughly 10%?

Mr. Stokes: Do you mean depreciation?

The Chairman: Let's say we measured it in terms of one factor. That's what I'm trying to say here.

Mr. Stokes: There are two issues: when, and how fast. My forecast says that we're going to go through pain for about five or six years. It improves and the deficits disappear. Quite frankly, the last half of the decade will be nice. It'll be fun. My forecast is that by the end of the decade governments will have to decide what to do with their surpluses. I know nobody believes me, but that is possible.

The Chairman: It assumes that governments for the next three or four years are going to be tough enough to basically freeze their spending and increase taxation.

Mr. Stokes: I have a boom/bust scenario in my forecast for people who don't believe my forecasts. The government simply caves in and this happens: an expansionary monetary policy, an expansionary fiscal policy, the interests rates go down, and the economy takes off. Then in the year 2000 we have another recession and it's more of the same.

That's all we've done. Every ten years we have a recession. We go into a recession and the government gets all nervous about it. It stimulates the economy out. It did stimulate it out in 1982. There were the biggest government deficits ever. Crow let the dollar fall from 85¢ to 70¢.

• 1130

The Chairman: It was Bouey at that time.

Mr. Stokes: Yes, it was Bouey, I'm sorry. I think Crow learned from Bouey and that's why he's not doing it now. It was a very expansionary policy. We can do that and we get the unemployment down. I have a scenario where the unemployment rate comes down to 7%. It's no problem. The inflation rate, however, goes back up and then everybody gets nervous about inflation again. They crank on the binders and we're into another recession and then it probably goes back up again. It's more of the same, right?

Mr. Blenkarn: Except that the previous time we didn't have as high a government debt. Now we have a massive government debt, and somewhere along the line...

Mr. Stokes: We can't afford monetary policy.

Mr. Blenkarn: That's right.

The Chairman: You know what? We did have a high government debt. If we take a look at it as a percentage of the economy and the impact of going from a $10 billion deficit in one year to roughly $20 billion the next year, then it seems to me it virtually doubled in one year around that time.

[*Traduction*]

Vous avez raison. C'est la raison pour laquelle nous sommes dans ce bourbier. Ce n'est pas nécessairement parce que les travailleurs étaient trop payés par rapport à leur productivité. C'est qu'ils étaient trop payés pour leur productivité par rapport aux travailleurs du monde entier.

Cela commence à devenir compliqué. L'important, c'est ce qui se passe ailleurs. Il est peut-être injuste que les travailleurs américains soient insuffisamment payés, mais c'est comme cela.

Le président: Que faudrait-il selon vous pour nous ramener dans une bonne moyenne? Environ 10 p. 100?

M. Stokes: Vous parlez de dévaluation?

Le président: Si l'on considérait un seul facteur. C'est ce que je veux dire.

M. Stokes: Il y a deux facteurs: quand, et à quel rythme? D'après mes prévisions, nous allons traverser cinq ou six années difficiles. Après il y aura amélioration, et les déficits seront épongés. Je crois honnêtement que la deuxième moitié de la décennie sera agréable; on va s'amuser. Je prévois qu'à la fin de la décennie les gouvernements vont se demander quoi faire de leurs excédents. Je sais que personne ne me croit, et pourtant c'est possible.

Le président: Cela à condition que pendant les trois ou quatre prochaines années, les gouvernements aient le courage de geler leurs dépenses et d'augmenter les impôts.

M. Stokes: Pour ceux qui ne croient pas à mes prévisions, j'ai également un scénario d'expansion-récession. Le gouvernement cède aux pressions et voilà ce qui arrive: une politique monétaire expansionniste, une politique fiscale expansionniste, des taux d'intérêts en baisse, et la relance de l'économie. Puis, en l'an 2000, une autre récession, et on recommence.

C'est ce que nous avons fait jusqu'ici. Tous les dix ans nous avons une récession. Le gouvernement s'agite. Il stimule l'activité économique. C'est ce qu'il a fait pour sortir de la récession de 1982. Et nous avons enregistré des déficits sans précédent. Crow a laissé le dollar chuter de 85 à 70 cents.

Le président: C'était Bouey à l'époque.

M. Stokes: Oui, pardon; c'était Bouey. Crow a tiré la leçon de l'expérience de Bouey et c'est pour cela qu'il ne l'imite pas. C'était une politique très expansionniste. Nous pouvons refaire la même chose et réduire le chômage. J'ai un scénario qui donne un taux de chômage de 7 p. 100. C'est facile. Mais, l'inflation reprend et tout le monde s'inquiète à nouveau. On ressert les vis et on replonge dans la récession; avant de repartir encore une fois. C'est toujours la même chose, n'est-ce pas?

M. Blenkarn: Sauf que la dernière fois, la dette n'était pas aussi élevée. Maintenant, le gouvernement a une dette énorme, et quelque part...

M. Stokes: Nous ne pouvons plus nous permettre ce type de politique monétaire.

M. Blenkarn: C'est exact.

Le président: Mais savez-vous que le gouvernement avait une forte dette, si on l'exprime en un pourcentage de l'activité économique? Et on peut dire, il me semble, que le déficit a pratiquement doublé en une année à cette époque-là, passant de 10 à 20 milliards de dollars environ l'année suivante.

[*Text*]

Mr. Stokes: Deficit as a percentage of GDP was high, I give you that, but not debt.

The Chairman: Not debt, you're right.

Mr. Stokes: Not debt. The cost of monetary policy rises with the level of the debt stock. That's why I think it's extremely important to get the public aligned with Crow. I estimated in a study I did that Crow's policy cost the federal government $60 billion on their debt.

Mr. Blenkarn: That's right; at least.

Mr. Stokes: Who's going to pay that? You know that you and I are going to pay that. It's going to be in our taxes somewhere. If we use monetary policy again, the debt stock will be $600 billion by then.

We're doing it again. Boy, our kids are going to revolt. They're going to throw us out. They're going to default on our pensions and everything.

Are you depressed enough?

Mr. Blenkarn: Yes.

The Chairman: Thank you very much. We appreciate you coming here today. It was very interesting.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

M. Stokes: Le déficit, exprimé en pourcentage du PIB était élevé, je vous le concède; mais pas la dette.

Le président: Vous avez raison.

M. Stokes: Pas la dette. Le coût de la politique monétaire augmente avec la valeur de la dette. C'est pour cela qu'il me paraît essentiel que le public accepte la politique de M. Crow. Dans une étude que j'ai réalisée, j'ai calculé que la politique de John Crow a coûté 60 milliards de dollars au gouvernement fédéral en services de la dette.

M. Blenkarn: C'est vrai, au minimum.

M. Stokes: Qui paiera cette note-là? Vous et moi, nous le savons bien. Nous paierons avec nos impôts. Si nous avons encore une fois recours à la politique monétaire, d'ici là, la dette aura atteint 600 milliards de dollars.

Et nous recommençons. Nos enfants vont se révolter. Ils vont nous jeter à la rue. Ils vont refuser de payer nos pensions.

Vous ai-je assez déprimés?

M. Blenkarn: Oui.

Le président: Je vous remercie d'être venu aujourd'hui. C'était fort intéressant.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From DRI Canada:

George Vasic, Principal.

From the WEFA Group:

Ernest Stokes, Managing Director.

TÉMOINS

De DRI Canada:

George Vasic, directeur.

Du Groupe WEFA:

Ernest Stokes, administrateur gérant.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

B-5