



Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2003

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Banking, Trade
and Commerce**

Chair:

The Honourable RICHARD H. KROFT

Wednesday, November 5, 2003

Issue No. 31

Second and last meeting on:

Bill C-48, An Act to amend the Income
Tax Act (natural resources)
and

First meeting on:

Bill C-249, An Act to amend the
Competition Act

WITNESSES
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-septième législature, 2003

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Banques et
du commerce**

Président:

L'honorable RICHARD H. KROFT

Le mercredi 5 novembre 2003

Fascicule n° 31

Deuxième et dernière réunion concernant:

Le projet de loi C-48, Loi modifiant la
Loi de l'impôt sur le revenu (ressources naturelles)
et

Première réunion concernant:

Le projet de loi C-249, Loi modifiant la
Loi sur la concurrence

TÉMOINS
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Richard H. Kroft, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus
Biron
* Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Fitzpatrick
Hervieux-Payette, P.C.
Kelleher, P.C.

Kroft
* Lynch-Staunton
(or Kinsella)
Mahovlich
Massicotte
Moore
Oliver
Prud'homme, P.C.

* *Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Richard H. Kroft

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus
Biron
* Carstairs, c.p.
(ou Robichaud, c.p.)
Fitzpatrick
Hervieux-Payette, c.p.
Kelleher, c.p.

Kroft
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)
Mahovlich
Massicotte
Moore
Oliver
Prud'homme, c.p.

* *Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Wednesday, September 17, 2003:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Kirby, seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of Bill C-249, An Act to amend the Competition Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 17 septembre 2003:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kirby, appuyée par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-249. Loi modifiant la Loi sur la concurrence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

The Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 5, 2003
(50)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:10 p.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Richard H. Kroft, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Biron, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kroft, Massicotte, Moore, Prud'homme, P.C., and Tkachuk (9).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mr. Alexandre Laurin, Analyst and Mr. Blayne Haggart, Research Officer

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, October 27, 2003, the committee continued its examination of Bill C-48, An Act to amend the Income Tax Act (natural resources)

WITNESSES:

From the Green Budget Coalition:

Mrs. Joan Kuyek, National Coordinator, MiningWatch Canada/Mines Alerte.

From the Department of Finance:

Louise Levonian, Director, Business Income Tax Division;

Anne-Marie Lévesque, Legal Counsel.

Mrs. Kuyek made a statement and answered questions.

The officials from the Department of Finance answered questions.

Questions were raised with regards to the obligations to consult with aboriginal groups.

It was agreed, — That the committee proceed with the clause-by-clause consideration of Bill C-48, An Act to amend the Income Tax Act (natural resources).

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That clauses 1 to 18 carry.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That the bill carry on division.

It was agreed that the Chair report the bill.

At 5:00 p.m. and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 17, 2003, the committee undertook its examination of Bill C-249, An Act to amend the Competition Act.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 5 novembre 2003

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard H. Kroft (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Biron, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kroft, Massicotte, Moore, Prud'homme, c.p., et Tkachuk (9).

Également présents: Alexandre Laurin, analyste, et Blayne Haggart, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 27 octobre 2003, le comité reprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (ressources naturelles).

TÉMOINS:

Du Green Budget Coalition:

Joan Kuyek, coordonnatrice nationale, MiningWatch Canada/Mines Alerte.

Du ministère des Finances:

Louise Levonian, directrice, Division de l'impôt des entreprises;

Anne-Marie Lévesque, conseillère juridique.

Mme Kuyek fait une déclaration et répond aux questions.

Les représentantes du ministère des Finances répondent aux questions.

Des questions sont posées sur l'obligation de consulter les groupes autochtones.

Il est convenu — Que le comité exécute l'étude article par article du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (ressources naturelles).

Il est convenu — Que le titre soit réservé.

Il est convenu — Que les articles 1 à 18 soient adoptés.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi soit adopté avec dissidence.

Il est convenu — Que la présidence fasse rapport du projet de loi.

À 17 heures, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 17 septembre 2003, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence.

WITNESSES:

From the Competition Bureau, Industry Canada:

Gaston Jorré, Acting Commissioner of Competition;

Peter Sagar, Deputy Commissioner of Competition;

Robert Lancop, Acting Senior Deputy Commissioner of Competition.

Mr. Jorré made a statement and with Mr. Sagar and Mr. Lancop answered questions

At 6:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:**TÉMOINS:*

Du Bureau de la concurrence, Industrie Canada:

Gaston Jorré, commissaire intérimaire de la concurrence;

Peter Sagar, sous-commissaire de la concurrence;

Robert Lancop, sous-commissaire intérimaire de la concurrence.

M. Jorré fait une déclaration et répond aux questions, de concert avec MM. Sagar et Lancop.

À 18 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Denis Robert

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 5, 2003

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-48, to amend the Income Tax Act (natural resources); and Bill C-249, to amend the Competition Act, met this day at 4:10 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Richard H. Kroft (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: The first item on our agenda is to continue consideration of Bill C-48, to amend the Income Tax Act (natural resources). We have one witness, completing the last of our witnesses from our previous hearing.

Ms. Joan Kuyek, National Coordinator, MiningWatch Canada/Mines Alert: Thank you for this opportunity to address you, senators. I am the national coordinator of MiningWatch Canada, which is a member of the Green Budget Coalition. MiningWatch Canada is a national coalition of 17 environmental, social justice, Aboriginal and labour organizations.

Although we applaud the recommendation to remove the resource allowance, we are deeply concerned that the measures will cost the federal government up to \$260 million per year in lost revenues, while ignoring the long-term negative environmental, social and economic impacts of non-renewable resource development.

This contradicts recommendations from the Organization for Economic Cooperation and Development and the Ministry of Finance's own advisory committee on business taxation reform.

Bill C-48 reduces the mining industry corporate tax by lowering it to 21 per cent by 2007; removes the resource allowances; and introduces a 10 per cent investment tax credit for companies based on their exploration expenses. These exchanges complement tax breaks and subsidies in the provinces in a planned removal of the capital tax in 2008. By 2007, the average effective corporate tax rate, both federal and provincial, for mining will be 30.1 per cent, and the marginal tax rate will be only 7.6 per cent.

The Organization for Economic Cooperation and Development has recommended that:

Canada's preferential tax treatment of conventional resource sectors, such as oil and gas, and minerals and metals be eliminated on both environmental and economic grounds.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 novembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel ont été renvoyés le projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (ressources naturelles) et le projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence, se réunit ce jour à 16 h 10 pour étudier ces projets de loi.

Le sénateur Richard H. Kroft (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Le premier point à l'ordre du jour est la poursuite de l'examen du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (ressources naturelles). Nous avons un témoin qui vient compléter le témoignage du dernier de nos témoins à notre précédente réunion.

Mme Joan Kuyek, coordonnatrice nationale, MiningWatch Canada/Mines Alert: Je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous, honorables sénateurs. Je suis la coordonnatrice nationale de MiningWatch Canada, qui est membre de la Coalition du budget vert. MiningWatch Canada est une coalition nationale de 17 organisations des domaines environnemental, autochtone, syndical et de la justice sociale.

Si nous sommes d'accord avec la recommandation d'éliminer la déduction relative aux ressources, nous sommes en revanche très inquiets de constater que ces mesures vont entraîner un manque à gagner allant jusqu'à 260 millions de dollars par an pour le gouvernement fédéral, alors qu'on ne tient pas compte des répercussions négatives à long terme sur le plan environnemental, social et économique de la mise en valeur de ressources non renouvelables.

Ceci va à l'encontre des recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques et du propre comité consultatif du ministère des Finances sur la réforme de la fiscalité des entreprises.

Le projet de loi C-48 abaisse le taux d'imposition des entreprises minières à 21 p. 100 d'ici à 2007; réduit les déductions relatives aux ressources; et met en place un crédit d'impôt pour investissement de 10 p. 100 pour les dépenses d'exploration minière des entreprises. Ces changements viennent compléter les allègements fiscaux et les subventions des provinces dans la perspective d'une suppression de l'impôt sur le capital en 2008. D'ici 2007, le taux d'imposition effectif moyen des sociétés minières au niveau fédéral et provincial sera de 30,1 p. 100, et le taux marginal ne sera que de 7,6 p. 100.

L'Organisation de coopération et de développement économiques a recommandé que:

Le traitement fiscal préférentiel accordé par le Canada au secteur des ressources traditionnelles telles que le pétrole, le gaz et les minéraux et métaux, soit éliminé pour des raisons tant environnementales qu'économiques.

These recommendations took place in the context of urgent warnings by the OECD and academics that all major global ecosystems are in decline, and that the economy has already exceeded many ecological limits.

Resource extraction and material consumption are central to these stressors on the biosphere. The centrality of issues was recognized in principle 8 of the 1992 Rio Declaration, committing the parties to the elimination of unsustainable patterns of production and consumption, and in chapter 4 of agenda 21, "Changing Consumption Patterns."

It has been estimated that to achieve worldwide sustainability, the material intensity of each unit of economic output will need to be reduced by 50 per cent, and, in industrial countries like Canada, it will have to fall by factors of between four and 10.

Society's demand for goods and services will have to be met with significant reduction in new material inputs. This can be achieved through waste prevention and design and delivery of goods and the recycling and reuse of existing material stocks, rather than disposing of used materials at one end of the material cycle and inputting newly extracted ones at the other.

Although the use of certain metals, such as mercury, should be phased out due to their extremely toxic properties, other metals are especially good candidates for these approaches. Metals do not lose their mechanical or metallurgical properties when recycled, while they retain their economic value. As a result, metals can be reused and cycled through the economy almost without limit.

The scale of the environmental and social impacts of mining, however, has been central to the arguments regarding the need to reduce the consumption of newly extracted materials. The current rates of materials consumption are considered unsustainable, not so much due to shortages of materials themselves, but rather due to the extent of environmental and social costs that are associated with their extraction and processing.

Mineral and metal extraction leaves an enormously damaging and lasting environmental footprint, and the consequences of mining accidents, such as tailings dam failures, are potentially calamitous. In addition to major disturbances of landscape, the destruction of fish, wildlife and plant habitat and the disruption of surface and ground water flows, mining, and metal mining, in particular, generates enormous quantities of waste.

Mining requires removing from the earth metal-bearing ores together with "overburden," the dirt, rock and biological systems that cover the ore. Only a very small portion of the material removed is actually used. For example, one pair of gold wedding rings leaves behind up to six metric tons of waste rock and

Ces recommandations ont été formulées dans le contexte d'avertissements urgents lancés par l'OCDE et des universitaires qui affirment que tous les grands écosystèmes mondiaux sont en déclin et que l'économie a déjà dépassé de nombreuses limites écologiques.

L'extraction des ressources et la consommation de matières sont des facteurs centraux de ces stress qui s'exercent sur la biosphère. Le caractère central de ces problèmes a été reconnu dans le principe 8 de la Déclaration de Rio de 1992, qui engageait les parties à éliminer les modes de production et de consommation non durables, ainsi que dans le chapitre 4 d'Agenda 21: «Modification des modes de consommation.»

On a estimé que pour maintenir des modes de production et de consommation durables, il fallait réduire l'intensité matérielle de chaque unité de produit économique de 50 p. 100 et, dans des pays industriels comme le Canada, elle devra être diminuée de facteurs allant de quatre à 10.

Il faudra répondre aux demandes de biens et services de la société en réduisant considérablement les apports de nouveaux matériaux. On pourra le faire en évitant le gaspillage, en améliorant la conception et la distribution des produits, en recyclant et en réutilisant les stocks de matériel existants, au lieu de rejeter les matériaux usagés d'un côté du cycle matériel tout en mettant en circulation produits nouvellement extraits de l'autre.

Si l'utilisation de certains métaux tels que le mercure doit être progressivement éliminée en raison de leur extrême toxicité, d'autres métaux sont d'excellents candidats pour ce genre d'approche. Les métaux ne perdent pas leurs propriétés mécaniques ou métallurgiques lorsqu'ils sont recyclés, et ils conservent leur valeur économique. On peut donc les réutiliser et les recycler de façon presque illimitée dans l'économie.

Mais c'est l'échelle des retombées environnementales et sociales de l'exploitation minière qui a été au centre du débat sur la nécessité de réduire la consommation de matériaux nouvellement extraits. On estime que les taux actuels de consommation de matières ne peuvent pas se maintenir de façon durable, moins en raison de la raréfaction de ces matières qu'en raison de la gravité des coûts environnementaux et sociaux liés à l'extraction et au traitement de ces matières.

L'extraction des minéraux et des métaux laisse une empreinte environnementale extrêmement nuisible et durable et les conséquences des accidents miniers, par exemple la défaillance d'un barrage de retenue de stériles, peuvent être catastrophiques. Outre la défiguration du paysage, la destruction du poisson, de la faune et de l'habitat des plantes ainsi que la perturbation des flux des eaux de surface et des eaux souterraines, l'exploitation minière, en particulier dans le cas des métaux, entraîne la création d'énormes quantités de déchets.

L'exploitation minière nécessite l'extraction de minerai métallifère accompagné de tout l'excédent inutile, la poussière, les roches et les systèmes biologiques qui recouvrent le minerai. On n'utilise en fait qu'une toute petite partie de ce qui est extrait. À titre d'exemple, une paire de bagues de mariage en or représente

tailings. The ratios are likely to deteriorate further as existing high-grade reserves are exhausted and lower-grade resources are developed.

The Canadian mineral industry generates 1 million metric tons of waste rock and 950,000 metric tons of tailings per day, totalling 650 million metric tons of waste per year. This is more than 20 times the amount of municipal solid waste generated each year by all of the residences, industries, commercial establishments and institutions in Canada combined.

Globally, humans now move more earth by mining than is carried to the sea by all the world's rivers. In 1993, it was estimated that in Canada there was a cumulative total of 700 million metric tons of waste rock and 1.8 billion metric tons of sulphide tailings with a potential to cause acid mine drainage.

Mine operations are a major source of water pollution. Mine water and waste mill slurry may be extremely acid or alkaline and may contain suspended solids, residual mine mill chemicals, heavy metals, ammonia and, in the case of uranium mines, radioactive substances. Run off from tailings may be acidic and contain dissolved solids, heavy metals and other toxic substances that are leached out by the acid mine drainage. Even properly closed mines require perpetual care and maintenance, the cost of which is estimated, in U.S. sources, at hundreds of millions of dollars per operating mine.

While we may hope that mining companies will commit to perpetual care and maintenance of these sites, realistically, we have to realize that most of these sites will revert to the Crown down the road.

There are currently some 10,000 abandoned mines in Canada. The Mining Association of Canada has estimated the cost of the cleanup of these sometimes toxic sites as \$6 billion. The federal liability alone for cleanup of these abandoned mines is estimated at \$1 billion for 2003.

While many Canadian mines provide economic benefits for some 15 to 20 years, the costs associated with containing and treating the huge amounts of acid mine drainage waste they produce will need to be borne by Canadians for hundreds if not thousands of years after the mine closes.

In addition, ore extraction and concentration operations, refining and smelting and tailings areas are major sources of air pollution. Over 60,000 metric tons of particulate matter are released into the atmosphere from tailings in Canada each year, while the metal smelting sector is a leading source of a range of heavy metals, including cadmium, mercury, lead, nickel and arsenic, as well as acid rain precursors such as sulphur dioxide.

six tonnes de déchets rocheux et autres. Et les pourcentages vont probablement se détériorer encore plus quand les réserves à haute teneur existantes vont s'épuiser et qu'on va mettre en valeur des ressources à plus faible teneur.

L'industrie des minéraux au Canada produit 1 million de tonnes de déchets rocheux et 950 000 tonnes de stériles par jour et un total 650 millions de tonnes de déchets par an. C'est plus de 20 fois la quantité de déchets solides municipaux produits par toutes les résidences, toutes les industries, tous les établissements commerciaux et les institutions du Canada réunis.

À l'échelle mondiale, les activités minières des hommes déplacent plus de terre que tous les cours d'eau n'en entraînent vers la mer dans le monde entier. En 1993, on estimait qu'il y avait au Canada un total cumulé de 700 millions de tonnes de stériles et 1,8 milliard de tonnes de déchets sulfurés susceptibles de provoquer un drainage minier acide.

Les activités minières sont une source majeure de pollution de l'eau. L'eau des mines et les boues liquides des usines peuvent être extrêmement acides ou alcalines et contenir des solides en suspension, des produits chimiques résiduels d'installations d'extraction et de concentration, des métaux lourds, de l'ammoniaque et, dans le cas des mines d'uranium, des substances radioactives. Les eaux de ruissellement des queues de mines peuvent être acides et contenir des solides dissous, des métaux lourds et d'autres substances toxiques entraînés par les eaux d'exhaure acides. Même des mines correctement fermées nécessitent un soin et un entretien constant, dont le coût, selon des sources américaines, s'élèverait à des centaines de millions de dollars par mine en exploitation.

Bien qu'il soit permis d'espérer que les compagnies minières prendront soin et assureront l'entretien de ces sites indéfiniment, il faut bien être réaliste et comprendre que c'est la Couronne qui finira tôt ou tard par récupérer la plupart de ces sites.

Il y a actuellement environ 10 000 mines abandonnées au Canada. L'Association minière du Canada évalue à 6 milliards de dollars le coût du nettoyage de ces sites parfois toxiques. La seule responsabilité fédérale pour le nettoyage de ces mines abandonnées est estimée à 1 milliard de dollars pour 2003.

Bien que de nombreuses mines canadiennes procurent des avantages économiques pendant 15 à 20 ans, les coûts liés au confinement et au traitement des énormes quantités de déchets acides qu'elles produisent devront être supportés par les Canadiens pendant des centaines si ce n'est des milliers d'années après la fermeture de ces mines.

En outre, les activités d'extraction et de concentration de minerais, le raffinage et la fusion ainsi que les produits de queue sont des sources considérables de pollution de l'air. Les queues de mines rejettent chaque année plus de 60 000 tonnes de particules dans l'air du Canada, alors que le secteur de la fonderie de métaux est une source de premier plan de production de métaux lourds, notamment le cadmium, le mercure, le plomb, le nickel et l'arsenic, ainsi que de facteurs déclencheurs de pluies acides tels que l'anhydride sulfureux.

Data on pollutant releases and transfers from the mining sector in Canada are incomplete, due to the exemption of extraction phase mining from the National Pollutant Release Inventory. The exemptions from reporting pollutant releases and transfers to the coal and metal mining sectors were removed from the United States Toxic Release Inventory in 1998. As a result, the metal mining sector emerged as the largest source of total on- and off-site releases to the environment of TRI substances, constituting 51.2 per cent of all pollutant releases reported to the TRI in 1999.

Mining also results in socio-economic costs, including health impacts, work injuries, boom and bust economic cycles, the destruction of indigenous livelihoods and dramatic changes in regional cultures.

Federal subsidies for the exploration and development of new mines in Canada have historically been justified because of the resulting employment and other economic benefits. However, the economic contribution of the metal mining sector, in particular, is in decline.

In 2002, MiningWatch Canada and the Pembina Institute published a report assessing the value of public support for the metal mining industry in Canada. Data from public, that is, government and industry sources, were compared, and trends were established between 1994-95 and 2000-01. Here are a few of the findings with respect to subsidies, jobs and GDP.

With regard to subsidies, in the 2000-01 fiscal years, federal tax benefits to the industry amounted to \$319 million. This is up 5 per cent from 1994-95.

With regard to jobs, in 2000-2001, 29,248 people were employed in the metal mining industry, down 12 per cent from 1994-95. During that time, Canadian industries increased jobs by 15 per cent. By 2002, there were less than 23,400 jobs in metal mining in Canada.

With respect to GDP, the contribution of the metal mining industry to GDP in 2000-01 was \$4.5 billion. That was down 8 per cent from 4.9 billion in 1994-95, and it continues to decline.

These numbers and trends demonstrate that increased public investment in the metal mining industry has not led to a positive return in terms of jobs or contributions to the GDP.

We desperately need a tax system that encourages alternative economic development, industrial adjustment and resource efficiency, not the continuing extraction of non-renewable resources at ever higher social, economic and environmental costs.

Les données sur les rejets et transferts de produits polluants dus au secteur minier au Canada sont incomplètes, en raison de l'exemption des activités minières d'extraction dans l'Inventaire national des rejets polluants. Les dispenses de divulgation des rejets des transferts de produits polluants par les secteurs de l'exploitation de la houille et des métaux ont été supprimées de l'inventaire des rejets polluants aux États-Unis en 1998. On a alors constaté que le secteur de l'exploitation des minerais métalliques était la plus importante source de rejets dans l'environnement, sur le site et hors site, de substances visées par l'inventaire, et était à l'origine de 50,2 p. 100 de tous les rejets de produits polluants déclarés à l'inventaire en 1999.

L'exploitation minière entraîne aussi des coûts socio-économiques, notamment des retombées sur la santé, des accidents du travail, des alternances de forte expansion et de récession économiques, la destruction des moyens de subsistance des Autochtones et des bouleversements profonds dans les cultures régionales.

Les subventions fédérales à la prospection et à la mise en valeur de nouvelles mines au Canada ont été traditionnellement justifiées par la création d'emplois et les autres avantages économiques qui ont résulté. Toutefois, la contribution économique du secteur de l'extraction de minerais métalliques en particulier est en déclin.

En 2002, MiningWatch Canada et le Pembina Institute ont publié un rapport évaluant la teneur de l'appui public à l'industrie d'extraction des minerais métalliques au Canada. Les données de source publique, c'est-à-dire les données du gouvernement et de l'industrie, ont été comparées et l'on a établi des tendances pour la période de 1994-1995 à 2000-2001. Voici quelques-uns des constats concernant les subventions, l'emploi et le PIB.

En matière de subventions, au cours de l'exercice 2000-2001, les avantages fiscaux fédéraux consentis à l'industrie ont représenté 319 millions de dollars, soit 5 p. 100 de plus qu'en 1994-1995.

En ce qui concerne les emplois, en 2000-2001, 29 248 personnes étaient employées par l'industrie de l'extraction de minerais métalliques, soit 12 p. 100 de moins qu'en 1994-1995. Durant cette période, le nombre d'emplois dans les industries canadiennes a augmenté de 15 p. 100. En 2002, l'industrie d'extraction des minerais métalliques représentait moins de 23 400 emplois au Canada.

Pour ce qui est du PIB, la contribution de cette industrie au PIB en 2000-2001 a été de 4,5 milliards de dollars, soit un recul de 8 p. 100 par rapport aux 4,9 milliards de dollars de 1994-1995, et cette contribution continue de baisser.

Ces chiffres et ces tendances montrent que l'accroissement de l'investissement public dans ce secteur ne s'est pas traduit par des retombées avantageuses en matière d'emploi ou de contribution au PIB.

Nous avons désespérément besoin d'un régime fiscal qui encourage un développement économique alternatif, des ajustements industriels et une utilisation efficiente des ressources et non la poursuite de l'extraction de ressources non renouvelables moyennant des coûts sociaux, économiques et environnementaux de plus en plus lourds.

The Department of Finance Canada based its recommendations for Bill C-48 on a technical study released March 3, 2003. No references to the environmental or social costs of mineral extraction are to be found in the study or in the background studies for the proposed tax changes.

If we actually respect the enormous environmental and social cost of each ounce of metal we consume, we would find ways to recycle and conserve metals instead of extracting new ones. Bill C-48 flies in the face of everything the government has been telling Canadians about protecting our environment.

I thank you for the opportunity to present, Mr. Chairman. I do have a copy of the "Looking Beneath the Surface" report of MiningWatch Canada and of a report on acid mine drainage, if any of the members would be interested in looking at them.

Senator Massicotte: The way I understand your presentation, you have two concerns. One is that the government will lose approximately \$260 million per year in lost revenues, and the second is that you are concerned with the environmental impact, particularly of mining.

This is not a sector I know very well.

What is it that the governments do not catch?

You have the federal, provincial and you have people in finance. These are responsible people.

Why is it that, in light of your comments, they still proceed with such proposed amendments to the Income Tax Act?

We are being told that on the revenue side they need to do it to be competitive, but in your presentation you say that is a wrong decision.

Why are they still proceeding, and why do they disagree with your opinion?

Ms. Kuyek: One of the reasons is that the environmental and social costs of abandoned mines, for example, are showing up now on the public accounts as a liability instead of being part of the operating costs of the government. You have a silo effect where many of the costs are in different silos than revenues.

I think the other issue is that there is a very strong lobby, which I have witnessed, for prospecting and development of new mines, and there is no way that is analyzed against the environmental and social costs of the existing mines or of the mines when they close.

There is a substantial short-term royalty return to the federal government, which is often not shared with the territories or provinces in the same way.

Le ministère des Finances du Canada a fondé ses recommandations pour le projet de loi C-48 sur une étude technique publiée le 3 mars 2003. On ne trouve pas la moindre mention du coût environnemental ou social de l'extraction de produits miniers dans cette étude ni dans les études qui ont servi de base aux modifications fiscales proposées.

Si nous accordons vraiment une importance au coût environnemental et social énorme de chaque once de métal que nous consommons, nous devons trouver des moyens de recycler et de conserver les métaux au lieu de continuer à en extraire. Le projet de loi C-48 est en contradiction avec tout ce que le gouvernement a dit aux Canadiens à propos de la protection de notre environnement.

Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir donné cette occasion d'intervenir. J'ai un exemplaire du rapport «Looking Beneath the Surface» publié par MiningWatch Canada ainsi que d'un rapport sur les eaux d'exhaure acides, si cela peut intéresser les membres du comité.

Le sénateur Massicotte: Si je vous comprends bien, vous avez deux préoccupations. D'une part, le gouvernement va avoir un manque à gagner d'environ 260 millions de dollars par an, et d'autre part vous êtes préoccupée par les retombées environnementales des mines en particulier.

C'est un secteur que je ne connais pas très bien.

Qu'est-ce que les gouvernements ne comprennent pas?

Il y a le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et des responsables des finances. Tous ces gens-là sont des gens responsables.

Pourquoi, d'après ce que vous dites, continuent-ils à vouloir apporter ces modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu?

On nous dit que c'est nécessaire sur le plan fiscal pour assurer la compétitivité, mais dans votre exposé vous dites que c'est une mauvaise décision.

Pourquoi le font-ils quand même et pourquoi ne sont-ils pas d'accord avec votre point de vue?

Mme Kuyek: L'une des raisons est que les coûts environnementaux et sociaux des mines abandonnées, par exemple, commence à être présentée dans les comptes publics comme un élément de passif au lieu de faire partie des frais de fonctionnement du gouvernement. Il y a un effet de silo et beaucoup de coûts figurent dans d'autres silos que ceux des recettes.

Je pense que l'autre problème, c'est qu'il existe un lobby très puissant, que j'ai vu à l'action, en faveur de la prospection et de l'exploitation de nouvelles mines, et qu'on ne tient aucun compte dans les analyses des coûts environnementaux et sociaux des mines existantes ou des mines qu'on ferme.

Le gouvernement fédéral touche pendant une courte période des redevances considérables qui souvent ne sont pas partagées avec les territoires ou provinces de la même façon.

It is very seductive. A very short-term high tax return looks pretty good, but it does not offset the subsidy and the costs that go into it or the cost at the end of the life of the mine.

Senator Massicotte: In Quebec the polluter laws are strict, as we saw in a recent Supreme Court of Canada decision. Even the members of the board may be held accountable. I guess that is not the case because you say there are many costs not borne by the mining company but by society at large.

Why are the laws not clear in that respect?

Ms. Kuyek: The *Imperial Oil* case is recent, and in most cases new mines do not have reclamation bonds that match the cost of closure. Much of the money put up against new mines is put up in a form that cannot be accessed by government, or it has been put up by a company that can easily go bankrupt at the end of it. It has been the case in the Yukon that many of the mines there have gone bankrupt and left a mess behind.

If you look at the Giant Mine, the reclamation bond was nothing near what was needed to cover the costs of reclaiming that mine.

There is a whole range of problems around holding the owners of mines accountable for what happens afterwards.

Senator Massicotte: However, they are in law responsible, but you are saying either because they are insolvent or their lease rights expired before the damage occurred.

Ms. Kuyek: It depends on the province. Federally, the new policies would make them responsible. The mining industry will argue that they are not responsible, that they were obeying the law of the time, that is, the older mines, and, therefore, the federal government is responsible for not having monitored them adequately.

It would be our position that they are responsible, but the history of the federal government going after previous owners is tenuous.

Senator Massicotte: Thank you.

Senator Tkachuk: What would be the total amount of royalties and taxes that the mining industry would pay into government coffers provincially and federally per year?

Ms. Kuyek: When we did our study, it was hard to find the exact amount of corporate tax returns.

Senator Tkachuk: You have a good idea of how much will be lost; \$260 million in lost revenue.

Ms. Kuyek: We know what they pay in mining specific royalties.

Senator Tkachuk: Plus income tax.

C'est très séduisant. Une forte rentabilité fiscale à court terme est très alléchante, mais elle ne compense pas les subventions et les coûts connexes ni les coûts à assumer à la fin de l'existence de la mine.

Le sénateur Massicotte: Au Québec, les lois sur les pollueurs sont strictes, comme l'a montré une récente décision de la Cour suprême du Canada. Même les membres du conseil d'administration peuvent être tenus responsables. J'imagine que ce n'est pas le cas puisque vous dites que de nombreux coûts ne sont pas assumés par la compagnie minière, mais par la société.

Pourquoi les lois ne sont-elles pas claires à cet égard?

Mme Kuyek: L'affaire *Imperial Oil* est récente, et la plupart du temps les nouvelles mines n'ont pas de cautionnements de remise en état à la hauteur des coûts de fermeture. Une grande partie de l'argent des cautions pour les nouvelles mines est investie de telle manière que le gouvernement ne peut pas y avoir accès ou vient d'une entreprise qui peut facilement faire faillite à la fin. C'est ce qui s'est passé au Yukon où de nombreuses mines ont fait faillite en laissant derrière elles une situation déplorable.

Si vous prenez la mine Giant, la caution de remise en état n'avait rien à voir avec le véritable coût de remise en état du terrain après l'exploitation de cette mine.

Il y a toutes sortes de difficultés à faire assumer aux propriétaires des mines la responsabilité de ce qui se passe après.

Le sénateur Massicotte: Pourtant, ils sont responsables en droit, mais vous dites que c'est soit parce qu'ils sont insolvables ou que leur droit de bail a expiré avant que les dégâts se produisent.

Mme Kuyek: Cela dépend des provinces. À l'échelle fédérale, les nouvelles politiques les rendent responsables. Les représentants de l'industrie minière soutiennent qu'ils ne sont pas responsables, qu'ils n'ont fait que respecter les lois de l'époque, c'est-à-dire dans le cas des vieilles mines, et par conséquent que c'est la faute du gouvernement fédéral qui ne les a pas correctement contrôlés.

À notre avis, ils sont responsables, mais les cas de poursuites des anciens propriétaires par le gouvernement fédéral sont plutôt rares.

Le sénateur Massicotte: Merci.

Le sénateur Tkachuk: Quel est le montant total des redevances et taxes que verse le secteur minier aux Trésors provinciaux et fédéral chaque année?

Mme Kuyek: Quand nous avons fait notre étude, il était difficile d'obtenir des chiffres exacts sur la fiscalité des entreprises.

Le sénateur Tkachuk: Vous avez une bonne idée du manque à gagner: il va être de 260 millions de dollars.

Mme Kuyek: Nous savons ce qu'ils paient en redevances minières spécifiques.

Le sénateur Tkachuk: Plus l'impôt sur le revenu.

Ms. Kuyek: We do not know income tax, of course, because you cannot get that information.

Senator Tkachuk: Well, sure you do, you say \$260 million in lost revenue.

Ms. Kuyek: The Mintz report has all that information.

Senator Tkachuk: I know. Well then how much do they pay? Is it billions?

Ms. Kuyek: Yes, they pay billions.

Senator Tkachuk: How many billions?

Ms. Kuyek: I do not know. I do not actually have the figures in front of me, sir.

Senator Tkachuk: Where does that money go?

Ms. Kuyek: It goes into general revenues.

Senator Tkachuk: Exactly. They pay the money, and it is up to the government to decide if they will use the money to pay environmental costs or health care. There is a social benefit you have to include; you cannot just say there is a cost to the environment.

Governments choose to take the billions of dollars per year, or whatever it is, and they spend it on social benefits, or highways or whatever they decide to do rather than fixing a 20-year mine that may have generated who knows how much money.

Ms. Kuyek: With respect, sir, the Department of Finance does not even keep those records. They do not keep records of how much comes in and how much gets spent on the minerals industry.

We have argued for a long time now that we think it is important that the Department of Finance perform those kinds of cost-benefit analyses. They are not. They cannot answer that question for you either because we have asked them.

Senator Tkachuk: I understand.

Ms. Kuyek: The Mintz report said there is a substantial short-term benefit from each of these mines. They do not last very long. If you look at the Yukon, there are now no operating mines in Yukon, and in that territory they are faced with an enormous liability for abandoned mines and, at the same time, there is a lot of money going in to looking for new ones. There is a big disconnect in the middle.

In the Northwest Territories, the only mines that are currently operating are diamond mines and there is a rush of income coming in from there, not to the extent that anyone would have expected, but in terms of metal mines there is no income coming in right now. There is a huge liability, again, for these abandoned mines, the closed mines.

Mme Kuyek: Nous ignorons le montant de l'impôt sur le revenu, évidemment, puisqu'il est impossible d'obtenir cette information.

Le sénateur Tkachuk: Bien sûr que si, puisque vous dites qu'il y a un manque à gagner de 260 millions de dollars.

Mme Kuyek: Toutes ces informations sont dans le rapport Mintz.

Le sénateur Tkachuk: Je sais. Alors combien paient-ils? Des milliards?

Mme Kuyek: Oui, des milliards.

Le sénateur Tkachuk: Combien?

Mme Kuyek: Je ne sais pas. Je n'ai pas les chiffres sous les yeux, monsieur.

Le sénateur Tkachuk: Et où va cet argent?

Mme Kuyek: Au Trésor.

Le sénateur Tkachuk: Exactement. Ils versent cet argent, et c'est au gouvernement de déterminer s'il va affecter cet argent à l'environnement ou à la santé. Il faut tenir compte de l'avantage social; vous ne pouvez pas vous contenter de dire qu'il y a un coût pour l'environnement.

Les gouvernements choisissent d'encaisser des milliards de dollars par an, ou je ne sais combien, et de les réaffecter aux prestations sociales, aux routes ou à autre chose plutôt qu'à la remise en état du site d'une mine qui a pu rapporter Dieu sait combien.

Mme Kuyek: Je vous ferais respectueusement remarquer, monsieur, que le ministère des Finances ne conserve même pas ces données. Ils ne conservent pas de données des rentrées et des montants consacrés à l'industrie des minéraux.

Nous soutenons depuis longtemps qu'il est à notre avis important que le ministère des Finances fasse ce genre d'analyses coûts-avantages, mais il ne le fait pas. Le ministère est incapable de vous donner la réponse à cette question parce que nous l'avons déjà posée.

Le sénateur Tkachuk: Je comprends.

Mme Kuyek: Dans le rapport Mintz, on explique que chacune de ces mines rapporte des montants substantiels à court terme, mais qu'elles ne durent pas bien longtemps. Si vous regardez le Yukon, vous constaterez qu'il n'y a plus de mines en exploitation là-bas, mais que les gens du territoire ont d'énormes responsabilités à l'égard des mines abandonnées alors qu'en même temps on investit énormément d'argent dans la recherche de nouveaux sites miniers. Il y a un grand vide entre les deux.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les seules mines actuellement en exploitation sont des mines de diamants qui rapportent des montants considérables, mais pas aussi élevés qu'on ne l'aurait pensé, mais pour ce qui est des mines de métaux, il n'y a strictement aucune recette actuellement. Là encore, il y a un énorme passif lié à ces mines abandonnées et fermées.

Senator Tkachuk: I understand. I am not trying to be argumentative. I am trying to say that mining companies do pay a substantial amount of money to provincial, federal and municipal governments, plus the income tax of all their workers, and all of that money flows into government revenue. It is the government that decides what to do with that money. It can make decisions to clean up the environment, or use it for health care or to build highways.

It is not a question of the mining companies not paying, it is that the receiver of all the cash, the government, is not doing what you want it to do rather than something else. Is that not true?

Ms. Kuyek: Well, that is one way to look at it and you represent the government.

Senator Tkachuk: No, I am not, I am the last guy to represent government.

Ms. Kuyek: There are a huge number of environmental and social costs that are carried in other departments. Water is provided free to these mining companies. There are subsidies not included in the report that we did for infrastructure development. There are a number of costs that we could not even include. There are costs that are borne by families, borne by communities and those costs are not included.

When we did our study it is, granted, only specific in terms of its costs to the mining royalties, which are mining specific, and to the mining costs and issues. We could not get and did not try to because Mr. Mintz had done a very good analysis of the effect of corporate tax rates and the marginal tax rates on mining, which informed the March 3 report that came to finance. Mining, it remains to be said, has one of the lowest effective corporate tax rates in the country.

In terms of what it is costing government in other ledgers, we argue that before you decide to give them another \$260 million a year, you should analyze whether the benefits that you get in the short-term royalties justifies that investment in new mines, or whether they might be better put into recycling the metals we already have.

The Chairman: Thank you very much. We appreciate your appearance and the insight you have given us.

We will turn now to a consideration of Bill C-48.

Senator Kelleher: Mr. Chairman, I have a problem. Let me explain it to you. I have read the correspondence from the Minister of Finance and the copy of the letter to the First Nations. The minister has written that he understands that the First Nations is having a problem, but that he will see that the legislation is passed as it is. He has in effect, taken away any leverage the First Nations have had. Their leverage is gone.

Le sénateur Tkachuk: Je comprends. Je ne cherche pas à vous contredire. J'essaie simplement de dire que les compagnies minières paient des montants considérables aux gouvernements provinciaux, fédéral et municipaux, en plus des impôts de tous leurs travailleurs, et que tout cet argent est versé dans les coffres de l'État. Ensuite, c'est le gouvernement qui décide de la façon d'utiliser cet argent. C'est lui qui choisit d'assainir l'environnement ou d'investir dans les soins de santé ou la construction de routes.

Ce n'est donc pas que les compagnies minières ne paient pas, c'est que le receveur qui encaisse tout cet argent, le gouvernement, ne fait pas ce que vous souhaiteriez et fait autre chose, n'est-ce pas?

Mme Kuyek: C'est une façon de voir les choses et vous représentez le gouvernement.

Le sénateur Tkachuk: Non, pas du tout, je suis bien le dernier à représenter le gouvernement.

Mme Kuyek: D'innombrables coûts environnementaux et sociaux sont répercutés sur d'autres ministères. On donne de l'eau gratuitement à ces compagnies minières. Il y a des subventions au développement des infrastructures qui ne figurent pas dans le rapport que nous avons rédigé. Il y a toutes sortes de coûts que nous n'avons même pas pu inclure. Ce sont des coûts qui sont assumés par les familles, par les collectivités, et dont on ne tient pas compte.

Il est certain que notre étude a été spécifiquement ciblée sur les redevances des entreprises minières, qui sont spécifiquement liées à l'exploitation minière, et sur les coûts et problèmes liés aux mines. Nous n'avons pas cherché à faire une analyse des effets de la fiscalité des sociétés et des taux marginaux d'imposition sur l'exploitation minière, car M. Mintz a fait une excellente analyse de cette situation qui a servi de base au rapport du 3 mars présenté au ministère des Finances. Le secteur minier, soit dit en passant, bénéficie d'un des plus faibles taux d'imposition des sociétés effectifs au Canada.

Pour ce qui est de ce que cela coûte au gouvernement sous d'autres rubriques, nous vous suggérons, avant de décider de leur octroyer encore 260 millions de dollars par an, de vous demander si les avantages que vont vous procurer les redevances à court terme justifie l'investissement dans de nouvelles mines ou s'il ne vaudrait pas mieux consacrer cet argent au recyclage des métaux que nous avons déjà.

Le président: Merci beaucoup d'être venue et de nous avoir fait part de vos lumières.

Nous passons maintenant à l'étude du projet de loi C-48.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le président, j'ai un problème. Je m'explique. J'ai lu la correspondance provenant du ministre des Finances et la copie de la lettre aux Premières nations. Le ministre a écrit qu'il comprend que les Premières nations ont un problème mais qu'il va néanmoins faire adopter ce projet de loi tel quel. En fait, il a supprimé tout le pouvoir de négociation dont disposaient les Premières nations. Ce pouvoir a disparu.

I am not saying that the First Nations have a good or valid objection. I am concerned that I cannot tell from the correspondence and from hearing the witnesses whether the government had or did not have the legal obligation to consult with the First Nations. He just says in one sentence that there is no such legal obligation. At times I get a little frustrated over some of these legal opinions that are thrown about.

Was the legal obligation to the First Nations met or not met by not allowing them to appear before the House of Commons committee?

The Chairman: I understand your concern, and I have made some inquiries following the somewhat surprising events of the last meeting, surprising in that we had no reason to expect that the issue would be raised because, as you say, it had not been raised in prior hearings or through the department. We have consulted with the minister and with the department and are assured of two things.

First, the issues were not in fact raised at an appropriate time in spite of the consultation and the knowledge of Bill C-48 being put forward; and second, on the legal question of whether or not, because this was raised specifically by one of our witness, the allegation that there was not just a moral duty but a legal obligation. We have, in the minister's letter, the assurance that he has looked into that matter and they have received legal advice that the duty to consult arises by legislation, by agreement or in respect of a treaty right. None of these is implicated by the measures of this proposed legislation. That is about as clear and specific an answer as we can get from a minister of the Crown in response to a direct question.

Senator Kelleher: They say that they have received legal advice that has informed them that their duty to consult arises out of legislation. Does that refer to this particular legislation?

The Chairman: My understanding is that is the allegation of where a duty to consult may arise and it can arise if it is incorporated in legislation, if there is a specific agreement calling for it, or in respect of a treaty right, and none of those cases prevail in this situation.

Senator Kelleher: I am just trying to sort out whether this arises in respect of an Aboriginal treaty right?

The Chairman: This is responsive to the question of the legal duty to consult. We are advised by the minister in a letter over his signature, that in consulting legal opinion none of the bases for an obligation to consult exist in this case. I cannot go beyond that clear assurance. I insisted that we have this clarification before we went any further with this proposed legislation, and I find this letter properly responsive to the questions that the committee asked.

Senator Angus: Are we talking about the letter from the minister?

Senator Kelleher: Yes.

Je ne me prononce pas sur la validité de l'objection des Premières nations. Ce qui me préoccupe, c'est que ni la correspondance, ni les témoins ne me permettent de savoir si le gouvernement avait ou non le devoir de consulter les Premières nations. Il se contente de dire en une phrase qu'il n'a pas cette obligation légale. Parfois, ces opinions juridiques qu'on nous lance à la face m'énervent un peu.

A-t-on ou non respecté l'obligation juridique qu'on avait envers les Premières nations en leur permettant de comparaître au comité de la Chambre des communes?

Le président: Je comprends votre préoccupation et je me suis renseigné à la suite des événements assez surprenants qui se sont produits à la dernière réunion, surprenants dans la mesure où nous n'avions aucune raison de nous attendre à ce que la question soit soulevée puisque, comme vous le dites, elle ne l'avait pas été lors des précédentes audiences ou dans le cadre du ministère. Nous avons consulté le ministre et le ministère et on nous a donné deux assurances.

Premièrement, ces questions n'ont pas été soulevées au moment pertinent en dépit des consultations et du fait qu'on savait que le projet de loi C-48 allait de l'avant; et deuxièmement, sur la question juridique de savoir ou non, car la question a été précisément posée par l'un de nos témoins, s'il y avait non pas seulement un devoir moral, mais une obligation légale, le ministre nous donne dans sa lettre l'assurance qu'il a examiné la question et obtenu une opinion juridique lui disant que le devoir de consulter découle d'une loi, d'une entente ou d'un droit issu de traité. Or, le projet de loi proposé n'implique aucune de ces obligations. C'est la réponse la plus claire et la plus précise que puisse nous donner un ministre de la Couronne en réponse à une question directe.

Le sénateur Kelleher: Ils disent qu'ils ont obtenu une opinion juridique leur disant que le devoir de consulter découle de la loi. Parle-t-on de ce projet de loi en particulier?

Le président: Si je comprends bien, ce qu'on dit dans cette lettre, c'est que s'il y a un devoir de consulter, il doit être formulé dans le texte de la loi ou il doit y avoir une entente précise en ce sens, ou encore il doit s'agir d'un droit issu de traité, mais aucune de ces conditions n'est présente dans la situation actuelle.

Le sénateur Kelleher: J'essaie simplement de savoir si c'est le cas en vertu d'un droit autochtone issu de traité?

Le président: Cette lettre répond à la question concernant l'obligation juridique de procéder à des consultations. Le ministre nous dit dans une lettre qu'il a signée que d'après l'opinion juridique qu'il a obtenue, aucun des critères rendant obligatoire la consultation n'est présent dans ce cas. Je ne peux pas aller au-delà de cette affirmation claire. J'ai exigé d'obtenir cette précision avant d'aller plus loin avec ce projet de loi et j'estime que cette lettre répond correctement aux questions posées par le comité.

Le sénateur Angus: Nous parlons de la lettre du ministre?

Le sénateur Kelleher: Oui.

The Chairman: I understand your question. It was anticipated and therefore, we obtained the letter.

Senator Tkachuk: Senator Kelleher and I have discussed it and we support the proposed legislation. Tax reductions do not come every day and it is important in my part of the country, as well as to all of Canada. This little concern of ours should be noted when we report back. The whole committee would feel better if we knew that perhaps this could have been done better.

It bothers me that this thing has been around for a couple of years. It is not that the Assembly of First Nations does not have resources and that they did not know about it. I do not buy all that because they are in business. This is worth a great deal of money to them. It is not the government's fault. That is hard for me to say but I think in this particular case, neither of these things make me feel that good. Perhaps we could make note of that in our report back to the House.

The Chairman: Normally I would be agreeable and cooperative. The problem is that I have spoken to the minister and to the department, and they said that this matter was not brought before them in the consideration and, except for the fact that if it had been an issue, it would have been part of what came before us in the first instance.

In the face of that and beyond, failing anything that happened, there was a fundamental legal right irrespective of anything and that question has been answered. It seems to me that it is not the case that we have much to add.

Senator Tkachuk: At least we are on the record.

Senator Angus: I apologize for being late. One thing has troubled me. The other day Chief Buffalo indicated that there was a lawsuit pending on this issue. My concern is that we could pass legislation on something that is pending before the courts.

I had understood, rightly or wrongly, that when we rose from the hearing we would obtain a legal opinion, not just a letter from the minister talking about their legal opinion, as to whether we are able to legislate in the face of a lawsuit. The Chairman and I had a side talk on this and we both recognized that there was a problem.

The other thing is in respect of the minister's letter. There does not seem to be an explanation as to why they did not reply to the letter of June 16. The witnesses produced a letter that they had sent to which they never received a reply. To say that they did not know about it until September or October is spurious.

However, I agree with my colleagues in support of Bill C-48. Subject to clarification of a few items, what would be wrong with having a note attached to our report? That would not retard the legislation. It could simply note the points that have troubled us. We have done so many times in the past when there were concerns and it has not impeded the progress of the legislation.

Le président: Je comprends votre question. Nous l'avions prévu et c'est pourquoi nous avons obtenu cette lettre.

Le sénateur Tkachuk: Le sénateur Kelleher et moi-même en avons discuté et nous appuyons le projet de loi proposé. Ce n'est pas tous les jours qu'on a une réduction d'impôt et c'est important pour ma région du pays comme pour tout le Canada. Il faudrait mentionner ce petit souci que nous avons quand nous ferons notre rapport. Tout le comité se sentirait plus à l'aise si nous savions qu'on aurait peut-être pu faire les choses un peu mieux.

Ce qui me dérange, c'est que cela fait à peu près deux ans que la question se pose. Ce n'est pas que l'Assemblée des Premières nations n'a pas les ressources et n'était pas au courant. Je n'accepte pas cet argument parce que ces gens-là connaissent très bien la situation. C'est quelque chose qui représente beaucoup d'argent pour eux. Ce n'est pas la faute du gouvernement. Cela me dérange de le dire, mais je pense que dans ce cas précis, je ne suis à l'aise ni d'un côté ni de l'autre. Peut-être pourrions-nous mentionner cela quand nous ferons rapport au Sénat.

Le président: En temps normal, je serais bien disposé et coopératif. Le problème, c'est que j'en ai discuté avec le ministre et les représentants du ministère qui m'ont dit qu'on ne le leur avait pas signalé et que s'il y avait eu un problème, nous en aurions été saisis en premier lieu.

Dans ces conditions, et comme il n'y a eu aucune objection, il existait un droit juridique fondamental quelles que soient les circonstances, et la question a été tranchée. Je pense que nous n'avons pas grand-chose à ajouter.

Le sénateur Tkachuk: Au moins, cela figure au compte rendu.

Le sénateur Angus: Je vous prie d'excuser mon retard. Il y a une chose qui m'a dérangé. L'autre jour, le chef Buffalo nous a dit qu'il y avait un procès en cours sur la question. Je me demande si nous pouvons adopter un projet de loi sur quelque chose qui est actuellement devant les tribunaux.

Je croyais avoir compris, à tort ou à raison, qu'après avoir levé la séance nous allions obtenir un avis juridique, et pas simplement une lettre dans laquelle le ministre nous parle de l'avis juridique qu'il a reçu, pour savoir si nous pouvions légiférer alors qu'un procès est en cours. Le président et moi avons eu un petit aparté sur cette question et reconnu tous les deux que c'était un problème.

L'autre question concerne la lettre du ministre. Il n'explique pas pourquoi on n'a pas répondu à la lettre du 16 juin. Les témoins nous ont présenté une lettre qu'ils disent avoir envoyée et à laquelle ils n'ont pas reçu de réponse. Il est fallacieux de prétendre qu'on n'était pas au courant avant septembre ou octobre.

Je suis cependant d'accord avec mes collègues pour appuyer le projet de loi C-48. Sous réserve de précisions sur quelques points, quel serait le problème à annexer une note à notre rapport? Cela ne retarderait pas le projet de loi. Nous nous contenterions de mentionner les soucis que nous avons eus. Nous l'avons déjà fait bien des fois dans le passé sans que cela entrave le progrès du projet de loi.

The Chairman: I understand that.

[*Translation*]

Senator Prud'homme: I attended that meeting and listened carefully to the proceedings. I find it incredible that such a well organized office as the Minister of Finance's office sent the following letter to Mr. Fox on November 3.

[*English*]

On November 3 a letter was written to Mr. Fox thanking him for his letter of June 17, 2003. If Mr. Fox had not appeared before the committee, he probably never would have received a reply, unless I am wrong.

I find it quite unusual that an important group, such as those who appeared before us, could write the Minister of Finance on June 17 and suddenly, out of nowhere after the group's appearance before a Senate committee, and receive a letter in reply almost six months later.

I remember the rigid days of Mr. Trudeau when a minister would have answered much faster than that or he would not have been a minister for long.

The Chairman: The letter could not have been written before November 3 because it was in response to the request of the committee to deal with the issue that was raised. That is why it carries this date.

Senator Angus: A letter is in the file that the department wrote to Mr. Fox. After the hearing, he replied to that June letter.

Senator Prud'homme: That is what I am talking about. I always stand to be corrected and I have no hesitation about speaking out. I have the letter in front of me, unless I have the wrong document, which is possible.

The letter is dated November 3 and it says, "Dear Mr. Fox: Thank you for your letter dated June 17, 2003."

The Chairman: I understand. I was looking at a different letter.

I will try to deal with each of these issues.

Senator Angus is talking about the matter of whether we are dealing with an issue that is currently before the court. I am advised that the case in question does not involve any of the taxation issues raised in Bill C-48. It may have some general relevance but it is not specifically involve this issue.

If there are any specific questions, I am also advised that we have legal counsel from the Department of Finance here to answer those questions.

I do not have to ask these questions because we can ask legal counsel to join us. Senator Angus, you could pursue that issue.

Senator Angus: That would be helpful.

The Chairman: Those were the two issues. I will ask Ms. Lévesque to proceed.

Le président: Je comprends.

[*Français*]

Le sénateur Prud'homme: J'ai assisté à cette réunion et ai écouté attentivement son déroulement. Je trouve extraordinaire qu'un bureau aussi bien organisé que le bureau du ministre des Finances écrive à M. Fox, le 3 novembre en disant ce qui suit.

[*Traduction*]

Le 3 novembre, on a écrit une lettre à M. Fox pour le remercier de sa lettre du 17 juin 2003. Si M. Fox n'avait pas comparu au comité, il n'aurait probablement jamais reçu de réponse, à moins que je me trompe.

Je trouve très insolite qu'un important groupe comme celui qui a comparu devant nous puisse écrire au ministre des Finances le 17 juin et que tout d'un coup, après avoir comparu devant un comité du Sénat, il reçoive une réponse presque six mois plus tard.

Je me souviens de l'époque rigoureuse de M. Trudeau où un ministre avait intérêt à répondre beaucoup plus vite que cela sans quoi il ne faisait pas de vieux os comme ministre.

Le président: La lettre ne pouvait pas avoir été écrite avant le 3 novembre puisqu'il s'agissait d'une réponse à la demande du comité qui demandait que la question soit réglée. C'est ce qui explique la date.

Le sénateur Angus: Il y a dans le dossier une lettre que le ministère a écrite à M. Fox. Après l'audience, il a répondu à cette lettre datée du mois de juin.

Le sénateur Prud'homme: C'est de cela que je parle. Je veux bien qu'on me corrige si je me trompe mais je n'ai aucune hésitation à parler clairement. J'ai la lettre sous les yeux, à moins que ce ne soit pas le bon document, ce qui est possible.

Cette lettre est datée du 3 novembre et dit: «Dear Mr. Fox: Thank you for your letter dated June 17, 2003.»

Le président: Je comprends, je regardais autre chose.

Je vais essayer de répondre à chacune de ces questions.

Le sénateur Angus parle de la question de savoir si nous discutons d'une affaire qui est actuellement devant les tribunaux. On me dit que l'affaire en question ne concerne pas les questions de fiscalité évoquées dans le projet de loi C-48. elle peut avoir un rapport général avec ce sujet, mais elle ne le concerne pas directement.

S'il y a des questions précises, on me signale que nous avons ici le conseiller juridique du ministère des Finances pour y répondre.

Je n'ai pas à poser ces questions puisque nous pouvons inviter le conseiller juridique à se joindre à nous. Sénateur Angus, vous pourriez poursuivre cette discussion.

Le sénateur Angus: Ce serait utile.

Le président: C'était là les deux questions et je vais demander à Mme Lévesque de répondre.

Ms. Anne-Marie Lévesque, Legal Counsel, Department of Finance: I will be happy to answer your questions.

Senator Angus: Thank you for being here. The matter is fairly simple and we are being careful after the testimony that we heard last week. I am not sure if you were present but I know other people were here from the department.

One of the representatives of the First Nations, I believe from Manitoba, Chief Buffalo, indicated there was litigation in progress that might deal with their arguments against Bill C-48. That triggered the thought that the litigation might render it premature to pass this legislation.

Are you familiar with that litigation?

Ms. Lévesque: I am. I was not here during the testimony last week. However, I was given part of the transcript of the testimony. I was able to look into the case of *Victor Buffalo*, which I think is the case that was referred to by the witness.

I was able to speak with the lead counsel for the Crown in that case. I put to him the provisions of Bill C-48 and asked if there was a direct relationship or an impact between the proposed legislation and the issues raised in the case of *Victor Buffalo*. He confirms that there are not any.

The *Victor Buffalo* case is big. It deals with issues of natural resources but not issues of the taxation of natural resources. I am confident in telling you that the passing of Bill C-48 will not impact the *Victor Buffalo* case. The issues raised in that case are not the same as those in this proposed legislation.

Senator Angus: How would you characterize the issues? I understand that if you reduce the taxes, it reduces the royalties and the monies available to First Nations. I understand that this process would negatively affect their lifestyle.

That is a very broad statement and I am sceptical. Can you reassure me?

Ms. Lévesque: I do not want to comment on what has been exposed to you.

Senator Angus: You only read part of the transcript.

Ms. Lévesque: From what I know, there is no relationship between the Bill C-48 and its possible effects on royalty rates, of which I am not sure. They are hypothetical, as far as I am aware. There is no relationship between that case and the proposed legislation.

Senator Moore: The comments are being characterized as if Bill C-48 is directed at lands owned by native people only. However, is it not so that the proposed legislation is directed at all non-Crown owned lands?

Ms. Lévesque: Yes.

Mme Anne-Marie Lévesque, conseillère juridique, ministère des Finances: Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Angus: Merci d'être ici. La question est assez simple et nous voulons être prudents après avoir entendu le témoignage de la semaine dernière. Je ne sais pas si vous étiez là, mais je sais qu'il y avait d'autres représentants du ministère.

L'un des représentants des Premières nations, le chef Buffalo du Manitoba je crois, a signalé qu'il y avait un procès en cours qui pouvait concerner leur argumentation contre le projet de loi C-48. Cela nous a amenés à nous dire qu'il était peut-être prématuré d'adopter ce projet de loi s'il y avait ce procès.

Êtes-vous au courant?

Mme Lévesque: Oui. Je n'étais pas là lors de votre séance de la semaine dernière, mais on m'a communiqué une partie du compte rendu. J'ai pu examiner l'affaire *Victor Buffalo*, qui est je crois le procès mentionné par le témoin.

J'ai pu parler à l'avocat principal de la Couronne dans cette affaire. Je lui ai présenté les dispositions du projet de loi C-48 et demandé s'il y avait un rapport direct entre le projet de loi et les questions soulevées dans l'affaire *Victor Buffalo*. Il m'a confirmé que non.

Le procès *Victor Buffalo* est un grand procès. Il porte sur des questions de ressources naturelles mais pas sur la question de la fiscalité de ces ressources. Je vous affirme donc sans hésiter que l'adoption du projet de loi C-48 n'aura aucune répercussion sur ce procès *Victor Buffalo*. Les questions soulevées dans ce procès ne sont pas les mêmes que celles du projet de loi.

Le sénateur Angus: En quoi consistent ces questions d'après vous? Il me semble que si l'on réduit les impôts, on réduit les redevances et les montants dont disposent les Premières nations. Il me semble que c'est quelque chose qui aura un impact négatif sur leur mode de vie.

Il s'agit là d'une affirmation très générale et je suis un peu sceptique. Pouvez-vous me rassurer?

Mme Lévesque: Je ne veux pas faire de commentaires sur ce qui vous a été dit.

Le sénateur Angus: Vous n'avez lu qu'une partie du compte rendu.

Mme Lévesque: D'après ce que je sais, il n'y a pas de rapport avec le projet de loi C-48 et ses répercussions éventuelles sur les taux de redevances, dont je ne suis pas certaine. Pour autant que je sache, ce sont de pures hypothèses. Il n'y a pas de rapport entre ce procès et le projet de loi.

Le sénateur Moore: Cette argumentation donne l'impression que le projet de loi C-48 vise les terres appartenant uniquement aux Autochtones. Or, n'est-il pas exact que le projet de loi vise toutes les terres qui n'appartiennent pas à la Couronne?

Mme Lévesque: Si.

Senator Kelleher: The natives said in their presentation to us that by the time they learned about the Bill C-48 it was at second reading. They had asked for an opportunity to appear before the committee that would study the proposed legislation after second reading. They were not granted the right to appear.

What kind of a legal obligation does the government have to consult with natives in certain types of cases? They are saying that we did not consult with them to the extent of our legal obligations. Is that correct?

Ms. Lévesque: I can speak to the legal duty that Canada has to consult with First Nations, generally. The Government of Canada's position in respect of the legal duty to consult arises in three different cases.

The legal duty arises when a specific legislation tells the Government of Canada that it must consult before it passes the specific legislation or in respect of the application of that legislation.

There is also a legal duty to consult if Canada has agreed with First Nations that it will consult before it does anything.

Senator Kelleher: Is that present here?

Ms. Lévesque: I do not believe that there was any agreement to consult. At least, I have not found any evidence of that agreement.

The other possibility where a legal obligation arises to consult is when the government is looking to affect Aboriginal or treaty rights recognized under the Constitution, section 35.

The measures that are proposed do not affect an existing Aboriginal or treaty right. Therefore, there is no legal duty to consult because it is not required in the legislation. There is no agreement to it and there is no Constitutional right to it.

Ms. Louise Levonian, Director, Business Income Tax Division, Department of Finance: My understanding is that the finance committee did hear the witnesses because the request was made after they had met.

Senator Prud'homme: There was a lady who stood up three times. One time she thanked someone for raising a question. Mrs. Buffalo was sitting behind motioning no.

I share Senator Kelleher's apprehension. The Aboriginals feel that they are being touched by this legislation. It seems now, based on all the letters in the file, that they are not. I like legal counsel and generally follow their wisdom.

Senator Tkachuk: We know that that their major complaint is that royalties will be deducted on their lands where previously they were not. Therefore, they had a tax advantage over surrounding municipalities and other lands. That is the issue.

Le sénateur Kelleher: Les Autochtones nous ont dit dans leur intervention que le projet de loi C-48 en était à sa deuxième lecture lorsqu'ils en ont entendu parler. Ils ont demandé à comparaître au comité qui avait étudié le projet de loi après la deuxième lecture mais on ne les a pas autorisés à le faire.

Dans quelle mesure le gouvernement a-t-il l'obligation juridique de consulter les Autochtones sur certains types d'affaires? Ils disent que nous n'avons pas respecté notre devoir juridique de les consulter. Est-ce exact?

Mme Lévesque: Je peux vous parler de l'obligation juridique générale que le Canada a de consulter les Premières nations. La position du gouvernement du Canada est que cette obligation juridique existe dans trois cas différents.

Cette obligation existe lorsqu'un texte de loi précis stipule que le gouvernement du Canada doit procéder à des consultations avant d'adopter la loi en question lorsqu'il veut l'appliquer.

Cette obligation juridique existe aussi si le Canada a décidé avec les Premières nations de procéder à des consultations avant de faire quelque chose.

Le sénateur Kelleher: Est-ce le cas ici?

Mme Lévesque: Je ne crois pas qu'il y ait eu d'ententes de ce genre. En tout cas, je n'en ai trouvé aucune trace.

L'autre cas où il y a une obligation juridique de consulter, c'est quand le gouvernement envisage de faire quelque chose qui touche aux droits des Autochtones ou aux droits issus de traités reconnus en vertu de l'article 35 de la Constitution.

Les mesures proposées ici ne touchent pas un droit autochtone ou un droit issu de traité existant. Par conséquent, il n'y a pas d'obligation juridique de consulter puisque cela n'est pas exigé par la loi. Il n'y a pas d'entente en ce sens et il n'existe pas de droit constitutionnel en ce sens.

Mme Louise Levonian, directrice, Division de l'impôt des entreprises, ministère des Finances: Je crois savoir que le Comité des finances a entendu les témoins parce que la demande a été présentée après la réunion.

Le sénateur Prud'homme: Il y avait une dame qui s'est levée trois fois. Une fois, elle a remercié quelqu'un d'avoir posé une question. M. Buffalo était assis derrière elle et faisait signe que non.

Je partage l'apprehension du sénateur Kelleher. Les Autochtones ont l'impression d'être affectés par ce projet de loi. D'après les lettres figurant dans ce dossier, il semble que ce ne soit pas le cas. J'aime les conseillers juridiques et je m'en remets généralement à leur sagesse.

Le sénateur Tkachuk: Nous savons que leur principale plainte est que leurs redevances seront déduites sur leurs terres alors que ce n'était pas le cas auparavant. Ils avaient donc un avantage fiscal sur les municipalités environnantes et les autres terres. C'est là le problème.

With this bill, they will have a level playing field. All the taxes and royalties are now deductible. It seems fair to me.

Their problem is that they were using that extra advantage to spend on their own reserves. That is an issue between them and the feds.

It is not a tax issue. It is an issue between them and the feds.

The Chairman: Honourable senators, we have to draw some conclusions.

My judgment is that we have all the facts before us on which we can each have our impressions but the letters have been filed. The record of the committee is clear as to what was said and the responses to them. We have had clear evidence that there was no legal breach of process. There has been no suggestion of there being any flaw or fault found with the legislation itself.

Is it now agreed that we go clause by clause on the study?

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses one to eighteen carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I report the proposed legislation?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Prud'homme: I say "on division."

When will you report to the House — tomorrow maybe?

The Chairman: Yes, or tonight.

Honourable senators, we now move to consideration of Bill C-249, an act to amend the Competition Act.

We will take a three-minute break.

Upon resumption.

Honourable senators, can we reconvene? So everyone knows the situation, at 6 p.m. we lose possession of our room, that is the reality with which we are working. We have an hour; if an hour does not prove enough, we can continue in the hall.

Let us proceed as expeditiously as possible, and still with full and fair consideration. I welcome witnesses from the Competition Bureau, Industry Canada.

Please proceed.

Avec ce projet de loi, on égalisera les règles du jeu. Toutes les taxes et redevances sont désormais déductibles. Cela me semble équitable.

Leur problème, c'est qu'ils se servaient des recettes provenant de cet avantage pour financer leurs propres réserves. C'est un problème entre eux et le gouvernement fédéral.

Ce n'est pas une question de fiscalité. C'est un problème entre eux et le fédéral.

Le président: Honorables sénateurs, il faut conclure.

Je considère que nous avons devant nous tous les faits sur lesquels nous pouvons fonder nos impressions, mais les lettres ont été déposées. Le compte rendu du comité montre clairement ce qui a été dit et les réponses qui ont été données. On nous a clairement montré qu'il n'y avait pas eu de dérapage juridique. Il n'a pas été question de lacunes ou d'erreurs dans le projet de loi.

Êtes-vous d'accord pour passer à l'étude article par article?

Le titre est-il reporté?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 1 à 18 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

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 faire rapport du projet de loi proposé?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Prud'homme: Je dis «avec dissidence.»

Quand allez-vous faire rapport au Sénat — demain peut-être?

Le président: Oui, ou ce soir.

Honorables sénateurs, nous passons maintenant à l'examen du projet de loi C-249, Loi modifiant la Loi sur la concurrence.

Nous allons faire une pause de trois minutes.

Reprise de la séance.

Honorables sénateurs, pouvons-nous reprendre? Vous connaissez tous la situation: à 18 heures, nous allons devoir libérer cette salle, et nous devons travailler en fonction de cette contrainte. Nous avons une heure; si ce n'est pas suffisant, nous continuerons dans le couloir.

Essayons d'avancer le plus rapidement possible tout en procédant à un examen complet et équitable du projet de loi. Je souhaite la bienvenue aux témoins du Bureau de la concurrence à Industrie Canada.

Allez-y.

[Translation]

Mr. Gaston Jorré, Acting Commissioner of Competition, Competition Bureau, Industry Canada: Thank you, honourable senators, for allowing me to participate in your deliberations on Bill C-249, an Act to amend the Competition Act.

[English]

I have a relatively short opening statement that I propose to make, and then we will be delighted to answer your questions.

This proposed legislation is important and provides us with an opportunity to fix a serious problem. Without it, there could be a lengthy delay before this proposed legislation could go forward. During that period, the existing legislative provisions could permit major anti-competitive transactions to proceed, thereby harming both individual consumers and business customers.

The Competition Act delineates the rules of fair business play in Canada. Competition drives Canadian firms to become more efficient, more internationally competitive offers consumers better prices and better choices.

The Competition Bureau, through its law enforcement and policy efforts, works to ensure that all Canadians enjoy the benefits of a competitive economy.

[Translation]

Bill C-249 is mindful of these objectives. It recognizes that efficiencies are relevant in the analysis of a merger impact on competition, but it also ensures that consumers are not left out of the equation.

Before addressing the bill itself, I would like to provide some brief context on merger review in Canada.

[English]

In general, most mergers that are notified and that we review do not raise competition issues for us. However, the bureau pays close attention to the small portion of mergers that could substantially prevent or lessen competition in particular markets. In reviewing mergers, we consider many different elements, including the level of economic concentration in the industry and the merging parties' market shares. We also consider a number of factors.

[Translation]

Some examples are: whether foreign competition will provide effective competition in the relevant markets; whether one of the merging parties is a failing firm; the extent to which acceptable substitute products or services are available; the existence and effects of any barriers to entry; the extent of remaining

[Français]

M. Gaston Jorré, commissaire intérimaire de la concurrence, Bureau de la concurrence, Industrie Canada: Honorables sénateurs, j'aimerais vous remercier de cette occasion de participer à vos discussions sur le projet de loi C-249, une loi modifiant la Loi sur la concurrence.

[Traduction]

J'ai un relativement bref exposé d'introduction à vous faire, après quoi nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le projet de loi proposé est important et nous donne l'occasion de régler un sérieux problème. Sinon, il risquerait de s'écouler beaucoup de temps avant que ce soit le cas. Durant cette période, les dispositions législatives actuelles pourraient permettre la réalisation de vastes transactions anticompetitives qui nuiraient aussi bien aux consommateurs ordinaires qu'aux consommateurs commerciaux.

La Loi sur la concurrence circonscrit les règles du jeu du monde des affaires au Canada. La concurrence incite les entreprises canadiennes à devenir plus efficaces, plus concurrentielles sur les marchés internationaux et à offrir aux consommatrices et aux consommateurs de meilleurs prix et un meilleur choix de produits.

Le Bureau de la concurrence, grâce à sa mise en application de la loi et à ses efforts de politique, travaille afin d'assurer que tous les Canadiens et Canadiennes profitent des avantages d'une économie concurrentielle.

[Français]

Le projet de loi C-249 tient compte de ces objectifs. Il reconnaît que les gains en efficacité sont pertinents à l'examen de l'impact d'une fusion sur la concurrence, mais il s'assure aussi que les consommateurs ne sont pas oubliés dans l'analyse.

Avant de discuter du projet de loi, je voudrais décrire brièvement le contexte dans lequel l'examen des fusions a lieu au Canada.

[Traduction]

En général, les fusions dont on nous informe et que nous examinons ne posent pas de problèmes de concurrence à nos yeux. Le Bureau porte cependant une attention particulière au petit nombre de fusions qui pourraient réduire ou empêcher sensiblement la concurrence dans certains marchés. Lorsque nous examinons des fusions, nous considérons divers éléments distincts, notamment le degré de concentration dans le secteur industriel pertinent et les parts de marché des parties à la fusion. Nous examinons aussi divers autres facteurs.

[Français]

Pour donner quelques exemples: si la concurrence provenant de l'étranger pourrait apporter une concurrence réelle dans les marchés pertinents; si une des parties à la fusion est en déconfiture; la mesure dans laquelle des produits pouvant servir de substituts acceptables sont disponibles; la présence et les effets

competition in the relevant markets; whether the merger would remove a vigorous and effective competitor; and the role of innovation in the relevant markets.

[English]

After we consider such factors, and the list is open-ended, it is anything that is relevant, the bureau decides if it will challenge a merger or allow it to proceed. In most cases, when we have concerns we are able to remedy those concerns by negotiation. Merging parties will often present a modified proposal which will deal with the concerns.

If they choose to proceed despite our objection, we will challenge the matter in front of the Competition Tribunal; and it is the Competition Tribunal that decides whether or not there is a problem. We have the burden of showing that there is a lessening of competition before that tribunal.

Each of the parties in front of the tribunal presents their case on the expected impact of the transaction. If, on the evidence, the tribunal finds that a merger is likely to substantially lessen or prevent competition, a merging party can raise what is known as the "efficiency defence" in section 96. They can argue on the basis of that defence that the merger should be allowed to proceed.

To successfully argue that defence, the parties must persuade the tribunal that the merger, while substantially anti-competitive, nevertheless generates efficiencies that are greater than, and offset, the anti-competitive effects.

[Translation]

Between April 1999 and March 2003, the Competition Bureau has reviewed some 1,700 proposals. In most cases where we had concerns, we were able to resolve the issues without the need for litigation. Only a handful of transactions led to fully litigated proceedings.

[English]

One such case, which went to full litigation, was the *Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc.* case. We challenged that merger because it would result in a substantial lessening and prevention of competition in numerous markets across the country. In 16 local markets, the tribunal found that the merger would have led to a monopoly or near monopoly. It was also found that the merger would result in an entity with a 70 per cent market share for the entire country, and that it would have the ability to sustain significant price increases.

d'entraves à l'accès; la mesure dans laquelle il y a encore de la concurrence réelle dans les marchés pertinents, si la transaction a lieu; si la fusion entraîne la disparition d'un concurrent dynamique et efficace; et le rôle des innovations dans les marchés pertinents.

[Traduction]

Une fois ces facteurs examinés, et la liste n'est pas fermée, il s'agit de tous les facteurs pertinents, le Bureau décide s'il s'opposera à la fusion ou s'il la laissera aller de l'avant. Dans la plupart des cas où une transaction soulève des préoccupations quant à son impact sur la concurrence, nous pouvons régler le problème en travaillant avec les parties. Les parties à la fusion proposent alors souvent une transaction modifiée qui apaise nos craintes.

Si les parties décident d'aller de l'avant malgré nos objections, nous contestons la transaction auprès du Tribunal de la concurrence. C'est alors au Tribunal de la concurrence de déterminer s'il y a un problème ou non. Il nous appartient de lui démontrer qu'il y a une réduction de la concurrence.

Chacune des parties présente au Tribunal ses arguments sur l'impact anticipé de la transaction sur la concurrence. Si le Tribunal conclut qu'une fusion a de fortes chances d'affaiblir substantiellement ou d'empêcher la concurrence, une des parties à la fusion peut néanmoins soulever l'argument de la «défense des gains en efficacité» prévu à l'article 96 de la Loi pour essayer de justifier à nouveau la fusion.

Afin de démontrer avec succès cette défense, les parties doivent persuader le Tribunal que la fusion, quoique sensiblement anticoncurrentielle, génère néanmoins des gains en efficacité qui surpassent et neutralisent les effets anticoncurrentiels de la fusion.

[Français]

Entre avril 1999 et mars 2003, le Bureau de la concurrence a examiné quelques 1 700 transactions proposées. Dans la plupart des cas où nous avons des réserves, nous avons pu régler les dossiers sans recourir au processus judiciaire. Seulement quelques transactions ont mené à des procédures contestées sur l'ensemble d'un dossier.

[Traduction]

L'une de ces affaires, qui a fait l'objet d'un procès complet, a été l'affaire *Canada (Commissaire de la concurrence) c. Superior Propane Inc.* Nous avons contesté cette fusion proposée parce qu'elle risquait de résulter en une réduction ou un empêchement sensible de la concurrence dans plusieurs marchés à travers le pays. Dans 16 de ces marchés locaux, l'impact sur la concurrence était tel que la fusion aurait créé des monopoles ou des quasi-monopoles. On a aussi constaté que la fusion allait conférer à la nouvelle entité une part de marché national de l'ordre de 70 p. 100 qui, d'après nous, lui aurait donné la capacité de soutenir des augmentations de prix significatives.

This was what we argued, and what the tribunal found. Nonetheless, after considering evidence on the efficiency defence, the tribunal concluded that the efficiency defence had been made out and the transaction should be allowed to proceed.

This means that section 96 has been interpreted in a way where it is permissible to create a monopoly, or a virtual monopoly. We believe that result is unacceptable. This means an anti-competitive merger can survive if it generates sufficient efficiencies even if it results in substantial harm to consumers, whether individual consumers or business customers.

It seems paradoxical that the Competition Act should allow for the elimination of competition in some cases, or permit higher prices and lower product choices. In our view, it is a perverse result that the application of the Competition Act could, in some cases, sanction a monopoly.

[Translation]

Certainly, efficiencies are an important element of a successful economy. However, they are best realized through a competitive market which achieves dynamic and sustained efficiencies such as innovation. We must favour a competitive economy which expands opportunities for Canadian participation in world markets.

[English]

We support Bill C-249 because it will ensure that efficiencies are given due consideration in the merger review; because consumers will benefit from efficiency-enhancing mergers; it will bring our treatment of efficiencies into one that is more similar to that of our major trading partners; and it will ensure that efficiencies are considered in the context of the overall purposes of the act.

It does not remove efficiencies from merger review, but instead of having a trade-off between efficiencies and anti-competitive acts, Bill C-249 will ensure that efficiencies are one of the factors that the Competition Tribunal may take into account in assessing the impact of a transaction. Since the proposed legislation will require that efficiency gains provide benefits to consumers, it will affirm that a merger's impact on Canadian customers is important, regardless of what the merging firm's management or shareholders gain from the transaction.

The approach in the proposed legislation recognizes the positive impact of efficiencies. It recognizes that better use of resources can lower costs, potentially influencing prices down, and that this can make your more competitive internationally, and that the timely introduction or development of new and improved products or services can provide consumers with wider choices.

C'est ce que nous avons soutenu, et le Tribunal en a convenu. Néanmoins, après avoir examiné l'argument de la «défense des gains en efficacité,» le Tribunal a jugé qu'il était fondé et a autorisé la fusion en vertu de cette défense.

Cela signifie donc que l'article 96 de la loi a été interprété de façon à permettre la création d'un monopole ou d'un quasi-monopole. Nous estimons que ce résultat est inacceptable. Il signifie qu'une fusion anticoncurrentielle peut survivre si elle génère suffisamment de gains en efficacité, même si elle cause un préjudice sensible aux consommateurs, aussi bien les particuliers que les clients commerciaux.

Il semble paradoxal que la Loi sur la concurrence puisse permettre l'élimination de la concurrence et l'introduction de prix plus élevés ou d'un choix moindre de produits. Il nous semble pervers que l'application de la Loi sur la concurrence puisse sanctionner la création d'un monopole dans certains cas.

[Français]

Bien sûr, les gains en efficacité constituent un élément important d'une économie performante. Un marché concurrentiel est idéal pour réaliser les gains en efficacité. En effet, un marché concurrentiel atteint les gains en efficacité dynamiques et durables tel l'innovation. Nous devons encourager une économie concurrentielle qui accroît les occasions d'une participation canadienne sur les marchés mondiaux.

[Traduction]

Nous appuyons le projet de loi C-249 parce qu'il fera en sorte que les gains en efficacité recevront l'attention qu'ils méritent lors de l'examen des fusions; les consommateurs retireront des avantages des fusions qui augmenteront l'efficacité; le traitement des gains en efficacité au Canada se rapprochera de celui de nos principaux partenaires commerciaux; et les gains en efficacité seront interprétés à la lumière de l'objectif général de la Loi sur la concurrence.

Le projet de loi C-249 ne supprime pas l'examen des gains en efficacité lors de l'étude des fusions, mais au lieu d'opposer les gains en efficacité aux effets anticoncurrentiels, il va ajouter les gains en efficacité aux nombreux facteurs que le Tribunal de la concurrence peut soupeser lorsqu'il examine l'impact d'une fusion sur la concurrence. Comme le projet de loi proposé exigera que les gains en efficacité procurent des avantages aux consommateurs, il confirmera que l'impact d'une fusion sur les consommateurs canadiens est important, indépendamment de ce que les gestionnaires ou les actionnaires des parties à la fusion peuvent retirer de la transaction.

L'approche proposée dans le projet de loi reconnaît la contribution positive des gains en efficacité. On reconnaît avec ce projet de loi qu'une meilleure utilisation des ressources peut abaisser les coûts et conséquemment influencer les prix à la baisse, ce qui peut nous rendre plus compétitif sur les marchés internationaux, et qu'une introduction ou une amélioration plus diligente de produits et services novateurs ou améliorés peut offrir aux consommateurs un choix plus vaste.

These positive contributions, bringing benefits to consumers, can mitigate competition concerns. We all recognize the importance for Canadian consumers of having a Competition Act that is world class; yet our current treatment of efficiencies differs from that taken in other major jurisdictions.

[Translation]

In the U.S., claims of efficiencies are only taken into account if they do not result in higher prices to consumers. In the U.K., a new law that came into force this summer allows the Office of Fair Trading to take into account clear and quantifiable claims of efficiencies only in mergers where consumers benefit from lower prices, greater innovation and greater choice. These two countries, as well as any other OECD member countries, consider efficiencies in their assessment of a merger's overall impact on competition, which would also be the case in Canada with the changes proposed in Bill C-249.

Under draft proposals, the European Union is moving in the same direction.

Honourable senators, I am certain we all agree that competition is essential for a fair and efficient market economy. Competition drives Canadian businesses to decrease costs, reduce prices and improve services. It also stimulates innovation and the development of new products. As such, C-249 is fully consistent with the objectives of the Competition Act.

[English]

In our view, the status quo in relation to its treatment of efficiencies is unacceptable. We believe Bill C-249 will enable the Competition Act to properly provide Canadians with merger review provisions more in line with those of our major trading partners, while safeguarding consumers from non-competitive price increases, or loss of choice or loss of quality that can result from monopolies. The proposed legislative progress speaks of the degree of support it has garnered in Parliament and to the broad recognition that as it stands today fails to grant consumers the importance they deserve in merger review.

We will be very happy to answer your questions.

The Chairman: Thank you.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: Have there been many other instances where the Bureau referred a file to the Tribunal and the Tribunal made an unacceptable ruling? Are there other cases apart from the propane case?

Ces apports positifs, procurant des avantages aux consommateurs, peuvent mitiger les problèmes de concurrence. Nous reconnaissons tous qu'il est important pour les entreprises et les consommateurs canadiens que la Loi sur la concurrence soit reconnue à l'échelle mondiale; toutefois, notre traitement des gains en efficacité diffère de l'approche suivie dans d'autres grands pays.

[Français]

Aux États-Unis, les gains en efficacité ne sont pris en considération que lorsqu'ils permettent que les consommateurs ne paient pas de prix plus élevés. Au Royaume-Uni, une nouvelle loi, entrée en vigueur cet été, ne permet à l'Office of Fair Trading de prendre en considération les gains en efficacité que dans les cas où les fusions apportent aux consommateurs des prix plus bas, une plus grande innovation ou un plus vaste choix de produits. Ces deux pays, ainsi que plusieurs pays membres de l'OCDE, considèrent les gains en efficacité dans leur évaluation de l'impact d'une fusion sur la concurrence, ce qui serait aussi le cas avec le projet de loi C-249.

L'Union européenne, d'après des propositions préliminaires, se dirige dans la même direction.

Honorables sénateurs, nous devons admettre que la concurrence est essentielle pour une économie de marché efficace et juste. La concurrence incite les entreprises canadiennes à réduire leurs coûts, baisser leurs prix et améliorer leurs services. Elle stimule aussi l'innovation et l'amélioration de nouveaux produits. Ainsi, le projet de loi C-249 est tout à fait cohérent avec les objectifs de la Loi sur la concurrence.

[Traduction]

À notre avis, le statu quo en matière de traitement des gains en efficacité dans l'examen des fusions est inacceptable. Nous estimons que le projet de loi C-249 permettra que la Loi sur la concurrence puisse donner de façon adéquate aux Canadiens et Canadiennes des dispositions sur l'examen des fusions plus conformes à celles de nos principaux partenaires commerciaux et protégera les consommateurs contre des augmentations de prix anticoncurrentielles ainsi que contre la perte de choix et de qualité qu'engendrent les monopoles. Les étapes franchies jusqu'à présent par ce projet de loi illustrent l'appui qu'il a pu rallier au Parlement et reflètent la réalisation largement partagée que la loi, telle qu'elle existe aujourd'hui, ne confère pas aux consommatrices et aux consommateurs l'importance qu'ils méritent dans l'examen des fusions.

Nous serons heureux maintenant de répondre à vos questions.

Le président: Merci.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Existe-t-il plusieurs autres causes où le bureau a mené un dossier devant le tribunal et où le tribunal a rendu une décision inacceptable? Existe-t-il d'autres causes que celle dont il est question dans le domaine du gaz?

Mr. Jorré: There have been other cases. However, the *Superior Propane* case is the only one in which the ruling was based on the efficiency defence. However, very few cases have been litigated with full proceedings and a ruling since the review of mergers has been in effect.

Senator Hervieux-Payette: If I understand correctly, your understanding of the conditions is that a merger should not result in a monopoly.

Here is my second question. Where is the monopoly? In the above-mentioned cases, Superior Propane and ICG Propane are companies in the energy sector. Is it not a fact that oil, natural gas and electricity compete with their product? In examining competition, the whole industry concerned should be considered. One should not consider just the company which sells the products, but how the product is used.

Mr. Jorré: The definition of relevant market is a key issue in those cases. Superior Propane argued that the relevant market was in the energy sector. We said that some consumers, for various reasons, do not have an effective choice among five different categories. Some people for instance live in remote areas and have no alternative for all practical purposes. The Tribunal therefore had to determine whether the propane market was indeed a distinct market. It found, after very long proceedings, that for some categories of consumers, there was no other choice. Therefore, it is a monopoly. Consequently, the Tribunal rejected Superior Propane's argument to the effect that it was a form of energy.

Senator Hervieux-Payette: As an example, you say that there are regions where propane is the only available form of energy. However, oil can be transported. Electricity can be generated. Apart from heating purposes, I do not see where the problem is. What are the uses for which there would be no competition?

Mr. Jorré: For some people living in remote areas, other alternatives would be extremely costly. Other groups of people are in similar situations. If I may, I would ask Mr. Robert Lancop to give you a few examples.

Mr. Robert Lancop, Acting Senior Deputy Commissioner of Competition, Industry Canada: Western Canada farmers, for instance, can only use propane gas for grain drying. They have no gas line for natural gas. Oil cannot be used because of the fumes. Electricity cannot be used for that application. As a result, propane is the only source that can be used. And where electricity can be used, converting propane into electricity is a very costly process.

The evidence before the courts showed that there was no alternative.

M. Jorré: Il y a eu d'autres causes. Toutefois, la cause de *Superior Propane* est la seule qui fut décidée sur les déficiences. Néanmoins, très peu de causes se sont rendues devant les tribunaux, avec argumentation complète et décision, depuis que la révision des fusions existe.

Le sénateur Hervieux-Payette: Si je comprends bien, votre interprétation des conditions empêchaient une fusion de créer un monopole.

Ma deuxième question est la suivante. Où est le monopole? Dans les cas mentionnés, Superior Propane et ICG Propane sont dans le secteur énergétique. Le pétrole, le gaz naturel et l'électricité ne sont-ils pas concurrents de ces compagnies? Lorsqu'on interprète la concurrence, on devrait prendre en considération le secteur dont il s'agit. On ne devrait pas regarder la compagnie qui vend le produit, mais à quoi sert le produit.

M. Jorré: La définition du marché pertinent est une des questions-clés aux causes. Superior Propane avait pris la position que le marché pertinent se trouvait dans le secteur de l'énergie. Nous avons dit qu'il existe des consommateurs qui n'ont, pour certaines fins, pas de choix effectif dans cinq catégories différentes. Il existe, par exemple, des gens qui vivent en régions éloignées et qui, à toutes fins pratiques, n'ont pas d'autre choix. Le tribunal a donc dû décider si, effectivement, le propane constituait un marché séparé. Il a conclu, après une très longue preuve, que pour plusieurs catégories de consommateurs il n'existe pas d'autre choix. Par conséquent, il s'agit d'un monopole. Le tribunal a donc rejeté l'argument de Superior Propane à l'effet qu'il s'agissait d'énergie.

Le sénateur Hervieux-Payette: À titre d'exemple, vous dites qu'il existait certaines régions pour lesquelles il n'y avait pas possibilité d'utiliser d'autres formes d'énergie que le propane. Le pétrole est une matière qui se transporte. On peut également produire de l'électricité. Autre que pour le chauffage, je ne vois pas le problème. Quels sont alors les usages pour lesquels il n'existerait pas de concurrence?

M. Jorré: Certaines personnes vivant en régions éloignées, sur le plan pratique, n'ont pas de choix sans encourir des coûts énormes. D'autres groupes de gens se trouvent dans une situation semblable. Je demanderais à M. Robert Lancop de vous citer quelques exemples.

M. Robert Lancop, sous-commissaire intérimaire de la concurrence, Bureau de la concurrence, Industrie Canada: Les fermiers de l'Ouest, par exemple, doivent sécher leur grain à l'aide du gaz propane, et c'est la seule façon de procéder. Ils ne disposent pas de tuyaux pour le gaz naturel. Il n'est pas possible d'utiliser l'huile à cause des émanations. L'électricité ne peut être employée à cette fin. Par conséquent, le seul produit pouvant être utilisé est le propane. Et dans les cas où on peut utiliser l'électricité, d'importants coûts se rattachent à la conversion du propane à l'électricité.

La preuve a démontré devant les tribunaux qu'on n'avait pas le choix de faire le changement.

Senator Hervieux-Payette: What will happen with Superior Propane if the Act is changed? Will you come back and tell them to de-merge?

Mr. Jorré: That case has long been settled.

Senator Hervieux-Payette: Thank you. I can see that this is a bill dealing with a very specific case which the Bureau lost. As a consequence, we are changing the legislation.

[English]

Senator Angus: You say that section 96 has been interpreted in a manner that allows for the creation of monopolies. Please explain who has interpreted them in that way. There have not been other litigations or court decisions.

Mr. Jorré: I am not saying there was no subsequent decision. That ended relatively recently. That is the effect of this decision.

Senator Angus: You are saying in black on white and before this committee that since that decision it has been interpreted in such a way. I am asking, by whom? Do you mean by the bureau?

Mr. Jorré: That is what the decision does.

The Chairman: Do you mean as a result of that decision?

Mr. Jorré: Yes, as a result of that decision.

Senator Angus: I am asking who is making the interpretations.

Mr. Jorré: The tribunal is, under the guidance of the Court of Appeal. Having found that the test was met, it then concluded that, even though you had 16 markets, which were monopolies or virtual monopoly, it was fine.

Senator Angus: We know what that decision says. My colleague asked you if there had been any other cases that have followed *Superior Propane*, because you are saying that, since and as a result of that case, the act is being interpreted to allow for the creation of monopolies.

We are looking for examples, but you seem unable to give us any.

Mr. Lancop: This has been the subject of a considerable amount of debate and there have been a number of learned articles written on this subject since the *Superior Propane* case. I can cite one here.

Senator Angus: Who has done these interpretations?

Mr. Lancop: Let me cite one that was written by Frank Mathewson and Ralph Winter, both well-known antitrust economists. Let me quote parts toward the end of the article.

Superior Propane explicitly allows mergers that lead to substantial lessening of competition providing the mergers generate sufficient efficiencies to meet the total surplus test - and, as the Tribunal recognizes, relatively small cost efficiencies may be enough to offset a substantial lessening of competition. Prior to *Superior Propane*, competition lawyers would have properly advised clients not to pursue

Le sénateur Hervieux-Payette: Que va-t-il arriver à Superior Propane si on change la loi? Allez-vous revenir et demander que ces gens se séparent?

Mr. Jorré: Cette cause est réglée depuis déjà un bon moment.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je vous remercie. Je vois qu'il s'agit d'une loi pour un cas très spécifique que le bureau n'a pas remporté. Par conséquent, on change la loi.

[Traduction]

Le sénateur Angus: Vous dites que l'article 96 a été interprété de manière à permettre la création de monopoles. Pourriez-vous nous expliquer qui l'a interprété en ce sens? Il n'y a pas eu d'autres procès ou décisions des tribunaux.

M. Jorré: Je ne dis pas qu'il y a eu d'autres décisions ultérieures. Ce procès s'est terminé assez récemment. Je parle de l'effet de cette décision.

Le sénateur Angus: Vous écrivez noir sur blanc et vous dites à notre comité qu'on l'a interprété de cette manière depuis cette décision. Je vous demande qui l'a interprété de cette manière. Vous voulez parler du Bureau?

M. Jorré: C'est ce qui résulte de cette décision.

Le président: Vous voulez dire que c'est ce qui se produit à la suite de cette décision?

M. Jorré: Oui, c'est ce qui résulte de la décision.

Le sénateur Angus: Je vous demande qui fait ces interprétations.

M. Jorré: C'est le Tribunal, sous la direction de la Cour d'appel. Ayant constaté que le critère était respecté, il a conclu que, même s'il y avait 16 marchés qui constituaient des monopoles ou des quasi-monopoles, c'était très bien.

Le sénateur Angus: Nous savons bien ce que dit cette décision. Mon collègue vous demande s'il y a eu d'autres affaires après l'arrêt *Superior Propane*, parce que vous dites que depuis cette affaire et à la suite de cette affaire, on interprète la Loi de manière à créer des monopoles.

Nous vous demandons des exemples, mais vous n'avez pas l'air de pouvoir nous en donner.

M. Lancop: C'est une question qui a été abondamment débattue et de nombreux articles bien informés ont été rédigés à ce sujet depuis l'affaire *Superior Propane*. Je peux vous en citer un.

Le sénateur Angus: Qui a fait ces interprétations?

M. Lancop: Permettez-moi de vous citer l'article rédigé par Frank Mathewson et Ralph Winter, deux économistes antitrust de renommée. Je vais vous citer des passages de la fin de l'article.

La décision dans l'affaire *Superior Propane* autorise explicitement les fusions qui entraînent un affaiblissement important de la concurrence à condition que ces fusions génèrent des gains d'efficacité suffisants pour répondre au critère de l'excédent global — et, comme le Tribunal le reconnaît, des gains d'efficacité relativement mineurs peuvent être suffisants pour compenser un affaiblissement

mergers that involved an obvious and substantial lessening of competition. After *Superior Propane*, such advice is too conservative for mergers involving significant efficiencies.

This is one of the many articles written on the subject. I think the general conclusion is as we have cited here.

Mr. Jorré: The last decision was the second decision of the Federal Court of Appeal. There was one partially dissenting judgment and that partially dissenting judgment dissented on the basis that, insofar as the 16 monopoly markets were concerned, he disagreed with the majority and still felt the tribunal should not have allowed the transaction. The converse of that was that the two majority judges did agree with the tribunal's decision that law did allow a monopoly to arise, if you could prove the efficiency defence.

Senator Angus: It is the public policy that we should have these statutes on the books that ensure that there will be healthy competition, insofar as it may be practical or pragmatic.

One issue that comes frequently before this committee is public policy in the area of banking. Every day, there is something in one or another of these periodicals or newspapers about bank mergers, and whether it is good public policy to allow them in Canada or not.

Will the passage of Bill C-249 make it harder for the banks to merge? They have had a lot of roadblocks. We know there has been a process set out by the government that this committee understands to be the present policy, which includes approval by the Competition Bureau. It is one of the key things. In fact, there is a report from this committee that says, in a perfect world according to this Garp, it would be good if there were no political interference. If OSFI and your bureau felt the mergers would be in the best interests, then let them go ahead. Will this proposed legislation make it tougher or more restrictive to get your bureau to approve a bank merger?

Mr. Jorré: Let me first point out that, with Bill C-249, you would analyze banks like any other industry.

There is a process difference unlike other industries because of the way the legislation is set up. We make a recommendation that is sent to the Minister of Finance who makes the ultimate decision.

I cannot speculate about what will happen and what will be relevant in the analysis of any future transactions. What I can say about the past transactions is that efficiencies were not really a significant factor.

Senator Angus: The key word is "efficiencies."

considérable de la concurrence. Avant l'arrêt *Superior Propane*, les avocats qui s'occupent de questions de concurrence auraient à juste titre conseillé à leurs clients de ne pas entreprendre des fusions entraînant un affaiblissement évident et important de la concurrence. Depuis cette décision, ces conseils sont trop conservateurs dans le cas de fusions entraînant d'importants gains en efficience.

C'est là l'un des nombreux articles qui ont été rédigés sur la question. Je crois que la conclusion d'ensemble est celle que nous avons citée ici.

M. Jorré: La dernière décision a été la deuxième décision de la Cour fédérale d'appel. Il y a eu un jugement partiellement dissident dont l'auteur disait que, compte tenu des 16 monopoles en question, il n'était pas d'accord avec la majorité et persistait à penser que le Tribunal n'aurait pas dû autoriser la transaction. À l'inverse, les deux juges majoritaires ont appuyé la décision du Tribunal qui estimait que la loi permettait la création d'un monopole si l'on pouvait justifier la fusion en faisant la preuve de gains en efficience.

Le sénateur Angus: Nous avons pour politique officielle d'avoir des lois qui garantissent une saine concurrence, dans la mesure où c'est possible d'un point de vue pratique et pragmatique.

La question de la politique publique en matière de banques revient fréquemment devant notre comité. On voit tous les jours dans une revue ou dans un journal quelconque des articles sur les fusions bancaires qui posent la question de savoir s'il est politiquement judicieux de les autoriser ou non au Canada.

Si le projet de loi C-249 est adopté, est-ce que les banques auront plus de difficulté à fusionner? On leur a déjà opposé de nombreux obstacles. Nous savons que le gouvernement a mis en place un processus qui constitue, pour autant que nous le sachions, la politique actuelle et qui prévoit l'approbation du bureau de la concurrence. C'est un des éléments clés. En fait, il existe un rapport de notre comité qui dit que, dans un monde parfait selon ce Garp, il vaudrait mieux qu'il n'y ait aucune intervention politique. Si le BSIF et votre Bureau estimaient que des fusions sont avantageuses, ils devraient leur donner le feu vert. Est-ce que ce projet de loi permettra à votre Bureau d'imposer plus de restrictions ou d'opposer plus de difficultés à une fusion de banques?

M. Jorré: Permettez-moi tout d'abord de préciser qu'avec le projet de loi C-249, on examinerait les banques au même titre que n'importe quelle autre industrie.

Le processus est cependant différent de celui qui est suivi pour les autres industries en raison de la façon dont la loi est conçue. Nous présentons une recommandation au ministre des Finances et c'est lui qui prend la décision finale.

Je ne peux pas spéculer sur ce qui se passera à l'avenir et ce qui sera pertinent dans l'analyse des transactions futures. Ce que je peux vous dire à propos des transactions passées, c'est que les gains en efficience n'étaient pas vraiment un facteur important.

Le sénateur Angus: L'expression clé, c'est «gains en efficience.»

Mr. Lancop: The only thing I might add is that “efficiencies” under the Bill C-249 environment would be looked at an earlier stage in the process, as one of the factors to be considered when assessing whether or not there is a substantial lessening of competition. That was not explicitly set out, previous to this proposed legislation. It was a factor that could be considered, but it would have been considered as a defence at a later stage. Now, it gets moved up front explicitly into the consideration of whether or not there is a substantial lessening of competition. It is looked at earlier in the process.

Senator Angus: Can you tell us or assure us that this legislation is not targeting or directed at any specific industry?

Mr. Jorré: We do not think that allowing a monopoly to emerge is good, whatever the industry. We think that it is desirable to have the legislation changed so that this does not happen. We think that is true for the economy as a whole.

Senator Angus: Sometimes with legislation, there is a specific reason. It comes through and it is a small little bill.

Has there been a wide consultation of stakeholders?

The competition lawyers are a very eminent part of the legal world. Today, in business transactions, the competition element is an important one for businesses to look into.

I think public policy needs to be that we want to enhance the doing of business. We want fair competition. In Canada, that is what it is about. We do not want to unwittingly agree to some piece of legislation that will restrict business.

There are lots of examples, I am told, of when a monopoly is the only option. You might have no industry or business without it. I think you can see what I mean. I want to be reassured that this is not some draconian little statute.

My colleague pointed out this is a single purpose act.

You lost your case in the Federal Court of Appeal so we are going to close that door. I empathize and sympathize with that comment. We make these comments that may sound a little bit frivolous; they are not. We are acting in good faith, and we want to make sure it is done properly.

Mr. Peter Sagar, Deputy Commissioner of Competition, Competition Bureau, Industry Canada: We do not believe your comments are frivolous; these are key questions that must be examined.

The question of the proper role of efficiencies in the Competition Act and the competition policy has been debated for eons, that is to say my lifetime.

M. Lancop: La seule chose que j'ajouterais, c'est qu'avec le projet de loi C-249, ces «gains en efficacité» seront examinés beaucoup plus tôt dans le processus et constitueront l'un des facteurs à prendre en compte pour déterminer s'il y a un affaiblissement important de la concurrence. C'est quelque chose qui n'était pas explicitement précisé avant ce projet de loi. C'est un facteur dont on pouvait tenir compte, mais on ne l'examinait qu'à titre défensif à une étape ultérieure. Maintenant, on en fait explicitement un des premiers éléments à examiner pour déterminer s'il y a ou non une réduction sensible de la concurrence. On examine ce facteur beaucoup plus tôt dans le processus.

Le sénateur Angus: Pouvez-vous nous garantir que ce projet de loi ne cible pas une industrie particulière?

M. Jorré: Nous estimons qu'il n'est pas bon de permettre la création d'un monopole, quelle que soit l'industrie concernée. Nous pensons qu'il est souhaitable de modifier la loi pour empêcher cela. À notre avis, c'est valable pour l'ensemble de l'économie.

Le sénateur Angus: Parfois, quand on a un projet de loi, c'est pour une raison bien précise. On se retrouve avec un petit projet de loi qui n'a l'air de rien.

Y a-t-il eu des consultations importantes auprès des parties concernées?

Les avocats spécialistes de la concurrence sont des éminences du monde juridique. De nos jours, dans les transactions d'affaires, la concurrence est un aspect très important à prendre en considération.

À mon avis, la politique publique doit contribuer à favoriser les affaires. Nous voulons qu'il y ait une juste concurrence. Au Canada, c'est de cela qu'il s'agit. Nous ne voulons pas donner à notre insu notre accord à un projet de loi qui restreindra les affaires.

J'ai entendu dire qu'il y avait des tas d'exemples de cas où le monopole est la seule solution possible, et que sinon il n'y aurait pas d'industrie ou d'entreprise. Vous comprenez ce que je veux dire. Je veux m'assurer que nous n'allons pas nous retrouver avec une petite loi draconienne.

Mon collègue a souligné qu'il s'agissait d'une loi qui a un unique but.

Vous avez perdu en Cour fédérale d'appel et nous allons donc fermer cette porte. Je suis désolé et je compatis. Nous faisons des remarques qui peuvent vous paraître un peu frivoles, mais ce n'est pas le cas. Nous agissons en bonne foi et nous voulons simplement nous assurer que tout se passe correctement.

M. Peter Sagar, sous-commissaire de la Concurrence, Bureau de la concurrence, Industrie Canada: Nous n'avons pas l'impression que vos commentaires soient frivoles; ce sont des questions fondamentales qu'il faut examiner.

Cela fait une éternité, c'est-à-dire depuis aussi longtemps que je m'en souviens, qu'on discute du rôle pertinent que doivent jouer les gains en efficacité dans le cadre de la Loi sur la concurrence et de la politique sur la concurrence.

Bill C-249 has been heavily debated. We performed a review of the major international standards to see what our competitor countries are doing on this particular issue and to see how they treat efficiencies.

Canada is the only one of any major international country that has an efficiency defence. In virtually every other country, in one way or another, they will take deficiencies into account, providing, just as this proposed legislation states, there is some benefit to consumers. You do not pay an enormous price.

Let me be clear on how this works. Our first step in analysis is to determine if a merger will create a significant market deadening effect?

Are we creating market power in the hands of the merged economy?

From an economics point of view, this has been considered to be a bad thing.

We can take into account whether efficiencies would mitigate this negative effect in terms of the overall effect of functioning of the economy.

We are bringing ourselves in line with the way the United States, the U.K, the European Community and Australia views these things. In broad terms this is bringing Canada into the 21st century of competition thinking, and for that reason, it is a good thing.

It has no industry specific effects. We do not assess the mergers on the basis of the industry. As the commissioner said earlier, we look at the individual markets and their impact on markets.

Senator Massicotte: I will summarize how I understand the proposed legislation and your process. My understanding is that when you look upon any merger or any acquisition you try to interpret if there is a significant diminishment of competition that is unacceptable. You will refuse the merger or acquisition if they are not agreeable to make amendments to take away that negative conclusion.

There is paragraph in the proposed legislation that says that in spite of that, they could argue that irrespective of that negative conclusion, you must allow it to proceed. Bill C-249 would take away that efficiency argument. If there were a significant benefit to the consumer, it would be the exception to the rule of the rest of the body of the proposed legislation.

Is that correct?

Mr. Jorré: That is essentially correct. You can still take account of efficiencies where they are beneficial to consumers. Even though there has been a finding that prices will raise, they will no longer be able to say that even though prices will rise, it is acceptable because of the efficiencies.

Le projet de loi C-249 a été abondamment débattu. Nous avons étudié les principales normes internationales pour voir ce que font les pays qui sont nos concurrents dans ce domaine et comment ils traitent la question des gains en efficience.

Le Canada est le seul des grands pays internationaux à invoquer l'argument de la défense des gains en efficience. Dans la quasi-totalité des autres pays, on prend en considération d'une manière ou d'une autre ces gains en efficience à condition, comme on le dit dans ce projet de loi, qu'il y ait un avantage quelconque pour les consommateurs. Le prix à payer n'est pas énorme.

Permettez-moi de vous expliquer comment cela fonctionne. La première étape de notre analyse consiste à déterminer si une fusion risque sérieusement d'étouffer le marché.

Nous nous demandons si on va concentrer le pouvoir économique avec la fusion.

Du point de vue économique, c'est quelque chose qui est traditionnellement considéré comme mauvais.

Nous tenons compte des gains en efficience susceptibles de compenser cet effet négatif sur le fonctionnement d'ensemble de l'économie.

Nous nous alignons maintenant sur la démarche suivie par les États-Unis, le Royaume-Uni, la Communauté européenne et l'Australie dans ces situations. En gros, nous permettons au Canada d'entrer dans le XXI^e siècle en matière de vision de la concurrence et pour cette raison, ce projet de loi est une bonne chose.

Il n'a pas de retombées visant une industrie particulière. Nous n'évaluons pas les fusions en fonction des secteurs industriels. Comme le commissaire l'a dit tout à l'heure, nous examinons des marchés particuliers et les répercussions des fusions sur ces marchés.

Le sénateur Massicotte: Je vais vous donner un résumé de la façon dont je comprends ce projet de loi et votre démarche. Si je vous comprends bien, quand vous examinez une proposition de fusion ou d'acquisition, vous essayez de voir si cela risque d'entraîner un affaiblissement inacceptable de la concurrence. Vous vous opposerez à la fusion ou à l'acquisition si les parties prenantes n'acceptent pas de faire des modifications permettant d'éviter cette conclusion négative.

Il y a dans le texte un paragraphe qui dit que malgré cela, les parties à la fusion peuvent soutenir que malgré cette conclusion négative, vous devez donner votre accord à la fusion. Le projet de loi C-249 éliminerait cet argument de la défense des gains en efficience. Les situations qui déboucheraient sur des gains considérables pour les consommateurs seraient l'exception à la règle de l'ensemble de ce projet de loi.

C'est bien cela?

M. Jorré: En gros, oui. On pourra toujours tenir compte des gains en efficience s'ils sont avantageux pour le consommateur. Mais si l'on a constaté que les prix allaient augmenter, les parties ne pourront plus soutenir que malgré cette augmentation, la fusion est acceptable compte tenu des gains en efficience.

Senator Massicotte: Why this exception if the other parameters are so broad?

The amendments to the Bill C-249 are limited in regard to the consumer. We presume it to be the individual consumer when we use those words. It could be corporate also.

Mr. Lancop: It is much broader than that.

Senator Massicotte: The economy is more than the consumer. It creates employment. There are many benefits. I am worried that it is too limiting. I appreciate other countries that have it but that does not influence me very much if it is not the right answer.

Sometimes you use ridiculous examples to make a point. You see a merger. It may not increase the price of the consumer. It may actually decrease. If this company has two jobs and the other one creates 1,000 new jobs, it is not a bad effect to the economy.

Mr. Lancop: It is important to understand that we only challenge those mergers that are the most egregious. We challenge those that have a very significant adverse effect on competition. This would be in the order of less than 1 per cent of all mergers that take place.

If we are successful in determining that there is indeed an adverse effect in terms of competition, that effect can be felt by consumers, equally it can be felt, as in the case of *Superior Propane*, by other businesses that were disadvantaged as a result of the merger, had to pay higher ask prices and may have become uneconomic as a result of these changes. There can be manifold impacts as a result of one of these mergers. We could have a situation where a monopoly is created, as in the case of *Superior Propane*, where a monopoly was created at the national level and in 16 local markets. They acquired market power. Among many mergers, this is an exceptional merger that has an egregious effect.

The tribunal found that even in such a case, if you realized cost savings by laying off people and through other variables, you could use that as a justification for proceeding with this egregious merger.

We are saying that we do not think that is good public policy. We are saying that we should be able to stop those very egregious mergers. At the present time, given the decision in this particular case, we can no longer stop them.

Senator Massicotte: I agree with your comment that cost savings to merged companies should not be the principal factor to make the exception the rule.

Le sénateur Massicotte: Pourquoi avoir cette exception si les autres paramètres sont aussi vastes?

Les modifications au projet de loi C-249 sont limitées pour ce qui concerne les consommateurs. Nous imaginons que c'est des particuliers qu'on parle quand on utilise ce terme, mais cela peut être aussi les entreprises.

M. Lancop: C'est beaucoup plus vaste que cela.

Le sénateur Massicotte: L'économie, c'est plus que le consommateur. C'est quelque chose qui crée des emplois. Il y a de nombreux avantages. J'ai peur que ce texte soit trop restrictif. Je comprends bien que les autres pays aient ce genre de disposition, mais cela me laisse froid si ce n'est pas la bonne réponse.

On utilise parfois des exemples ridicules pour soutenir un argument. Vous avez une fusion. Elle ne va pas nécessairement provoquer une hausse du prix payé par le consommateur. Le prix pourrait même diminuer. Si une entreprise a deux emplois et que l'autre va en créer 1 000, ce n'est pas si mauvais que cela pour l'économie.

M. Lancop: Il faut bien comprendre que nous ne contestons que les fusions les plus néfastes. Nous contestons celles qui ont des répercussions négatives très importantes sur la concurrence. Il s'agit de moins de 1 p. 100 de toutes les fusions qui se présentent.

Si nous pouvons démontrer qu'une fusion va effectivement avoir des répercussions très négatives sur la concurrence, nous savons que ces répercussions vont être ressenties par les consommateurs mais qu'elles seront ressenties également par d'autres entreprises comme dans le cas de *Superior Propane* où d'autres entreprises ont été pénalisées par la fusion, se sont trouvées obligées de payer un prix de demande plus élevé et ont pu devenir moins rentables à la suite de ces changements. Ces fusions peuvent entraîner toute une série de répercussions. On peut très bien avoir une création de monopole, comme dans le cas de *Superior Propane*, où la fusion a débouché sur un monopole au niveau national et sur 16 marchés locaux. L'entreprise a acquis une position dominante sur le marché. C'est une fusion d'exception parmi de nombreuses fusions, une fusion qui a des retombées exceptionnelles.

Le Tribunal a conclu que même dans un cas comme celui-là, si on réalisait des économies en licenciant des employés ou au moyen d'autres variables, on pouvait s'en servir pour justifier la réalisation de cette fusion d'exception.

Ce que nous disons, c'est qu'à notre avis ce n'est pas une bonne politique officielle. Nous estimons que nous devons être en mesure de bloquer ces fusions d'exception. Actuellement, compte tenu de la décision rendue sur cette affaire particulière, nous ne pouvons pas le faire.

Le sénateur Massicotte: Je suis d'accord avec vous quand vous dites que les économies générées par la fusion d'entreprises ne doivent pas être le principal facteur pour justifier une exception à la règle.

I am a big proponent of competition. The exception being lower consumer prices is too specific and limiting. It should be broader on the economic impact. Perhaps the creation of jobs should be a reason for the exception. I am not saying that your efficiency argument is not broad enough, but I am saying that what you propose is not broad enough.

Mr. Sagar: You raise a critical point. What would happen in a merger that created the sort of market power to make the prices rise?

How would this create jobs in this industry?

It will not export more. Presumably, it will not sell more because prices have risen. It will sell less unless it is in a bizarre market area.

You will lose competitiveness. You will hurt the customers. We use "consumer" as a generic term. It means everyone who deals with the firm: customers, small businesses, and suppliers. Suppliers may suffer as a result of the monopoly this firm gets as a buyer. It also reflects on Canada.

This firm will merge and raise prices. You do not get more internationally competitive that way. You do not sell more. You do not employ more people that way. In reality, you employ fewer people, you sell fewer exports and you hurt the rest of the economy. It is a lose-lose situation. In a monopoly situation where prices rise is generally bad for the economy.

Senator Massicotte: Your economic theory says that if a consumer does not benefit, it is not good for the economy. That is your argument. I am not sure it is supported by many books on economic theory that I have read.

There could be exceptions where monopolies benefit the country and create jobs. Your position is that if it does not benefit the consumer, it must be negative.

Mr. Jorré: No, Mr. Sagar has taken it a step forward by asking: How do you become a more competitive economy if you charge your customers more?

Senator Massicotte: Generally speaking, I agree with you, but there are exceptions to the rule, not to flog a dead horse.

Mr. Jorré: There are sectors that are regulated; however, that is a different matter from a free market sector.

Senator Massicotte: Please describe the processes you have taken to get this proposed legislation this far.

Have the stakeholders been consulted?

Je suis un fervent partisan de la concurrence. L'exception fondée sur la baisse des prix à la consommation est trop précise et restrictive. Il faudrait envisager de façon plus vaste les retombées économiques. Peut-être la création d'emplois pourrait-elle être une des raisons de cette exception. Je ne dis pas que votre argument des gains en efficacité n'est pas assez vaste, je dis simplement que ce que vous proposez n'est pas suffisamment vaste.

M. Sagar: Vous soulevez une question critique. Que se passerait-il dans le cas d'une fusion qui donnerait à l'entreprise une emprise sur le marché qui lui permettrait de faire augmenter les prix?

Comment cela permettrait-il de créer des emplois dans ce secteur?

L'entreprise n'exportera pas plus. Elle ne vendra probablement pas plus parce que les prix auront augmenté. Elle vendra au contraire moins, à moins de fonctionner dans un marché plutôt bizarre.

Cette fusion va donc entraîner une perte de compétitivité et pénaliser les consommateurs. Nous utilisons le terme «consommateur» au sens générique. Il s'agit de toute personne qui traite avec l'entreprise: les consommateurs, les petites entreprises et les fournisseurs. Les fournisseurs peuvent être victimes du monopole dont va jouir l'entreprise en tant qu'acheteur. Tout cela se répercute aussi sur le Canada.

L'entreprise va fusionner et augmenter les prix. Ce n'est pas comme cela qu'on devient plus compétitif sur l'échiquier international. On ne vend pas plus. On n'emploie pas plus d'employés. En fait, on en a moins, on exporte moins et on nuit au reste de l'économie. Tout le monde est perdant. La création d'un monopole qui entraîne une augmentation des prix est globalement néfaste pour l'économie.

Le sénateur Massicotte: D'après votre théorie économique, si la fusion n'est pas avantageuse pour le consommateur, elle n'est pas bonne pour l'économie. C'est ce que vous soutenez. Mais c'est une thèse que je ne retrouve guère dans les nombreux livres de théorie économique que j'ai lus.

Il peut arriver que des monopoles soient avantageux pour le pays et entraînent la création d'emplois. Vous dites que si ce n'est pas avantageux pour le consommateur, c'est forcément négatif.

M. Jorré: Non, M. Sagar est allé un peu plus loin en posant la question: Comment peut-on avoir une économie plus compétitive si l'on fait payer plus cher aux consommateurs?

Le sénateur Massicotte: En gros, je suis d'accord avec vous, mais il y a des exceptions à la règle, sans vouloir enfoncer des portes ouvertes.

M. Jorré: Il y a des secteurs qui sont réglementés, mais c'est autre chose que le secteur du libre marché.

Le sénateur Massicotte: Pouvez-vous nous décrire ce que vous avez fait pour en arriver à ce stade du projet de loi?

Avez-vous consulté les parties intéressées?

Mr. Jorré: This is a private member's bill, and for that reason it has not gone through the normal process.

Mr. Sagar: Bill C-249 is a private member's bill from MP Dan McTeague. It was debated in the House, and in committee. It has been the subject of endless discussions in the community. You will see in the bar proposal that they agree that, in principle, moving this to efficiencies is acceptable. They have some quibbles that we can deal with at a later time. However, the broad principles have been widely discussed and researched. There are few things that I have seen in my life as an economist in the government that have been so heavily and intensively debated.

Senator Tkachuk: I agree with the intent of the proposed legislation, or rather, the intent of the amendment. I am not in favour of monopolies.

Let us say two companies convince you that if they merge, the efficiencies will be such that the consumers will benefit.

How do they get away using that argument and how do you keep track of them after the fact?

Mr. Jorré: Under the current structure of the act, a merger can only be reviewed during, at most, the three-year period from the time it takes place. If it was unchallenged, you could theoretically challenge it within the three years, although in practice, it is unclear whether you would be able to assess what happened then.

What happens when mergers are challenged is that the tribunal, on the basis of the evidence it has received, has to make the best judgment it can of what will in fact happen, which is a very difficult task.

Once you are past the three years, you then may have the question whether any of the other provisions come into play. Certainly, the merger review provisions no longer come into play.

Mr. Lancop: I was involved in the legislative process in 1986, so I have a bit of history on this procedure.

One thing we discussed and hoped was that this would apply to situations where you do not create a monopoly, because we do not see a monopoly as consistent with competition and providing benefits to society.

Indeed, we saw it as a situation where the number of competitors would consolidate to a point where you would have more efficient enterprises that could provide better benefits to society and that could make the economy more competitive. That was the thought process.

The way this has unfortunately worked out is that we have allowed the creation of monopolies, which we believe to be inconsistent with the purposes of this law.

M. Jorré: C'est un projet de loi d'initiative privée qui n'a donc pas suivi la procédure normale.

M. Sagar: Le projet de loi C-249 est un projet de loi d'initiative privée présenté par le député Dan McTeague. Il a été débattu à la Chambre et en comité. Il a fait l'objet de discussions interminables dans la société. Vous pourrez constater que les représentants du Barreau disent dans leur proposition qu'ils sont d'accord en principe pour tenir compte des gains en efficacité de cette manière. Ils ont quelques petites objections que nous pouvons aplanir ultérieurement. Quoi qu'il en soit, les grands principes ont fait l'objet d'abondants débats et recherches. J'ai rarement vu débattre une question aussi âprement et de manière aussi approfondie tout au long de ma vie d'économiste au gouvernement.

Le sénateur Tkachuk: Je suis d'accord avec le but du projet de loi proposé ou plus exactement de l'amendement. Je ne suis pas pour les monopoles.

Imaginons que deux entreprises vous convainquent qu'en fusionnant, elles généreront des gains en efficacité qui profiteront aux consommateurs.

Comment vont-elles réussir à vous en convaincre et comment allez-vous assurer le suivi après coup?

M. Jorré: Dans l'état actuel de la Loi, on ne peut revoir une fusion au maximum que durant les trois années qui la suivent. Si elle n'a pas été contestée auparavant, on peut en théorie la contester dans ce délai de trois ans, bien qu'en pratique il soit bien difficile de déterminer ce qui se passe à ce moment-là.

Ce qui se passe quand on conteste une fusion, c'est que le tribunal est appelé à essayer de déterminer du mieux possible, en fonction des témoignages dont il dispose, ce qui va arriver, et c'est là quelque chose d'extrêmement difficile.

Au bout de ces trois ans, vous pouvez vous poser des questions sur les autres dispositions, mais il est clair que les dispositions de révision de la fusion ne s'appliquent plus.

M. Lancop: J'ai participé au processus législatif en 1986 et je connais donc un peu l'historique de cette procédure.

Ce que nous espérions dans nos discussions, c'est que ces dispositions s'appliqueraient à des situations où l'on ne créerait pas de monopoles, car nous estimons que les monopoles ne sont pas bons pour la concurrence ni avantageux pour la société.

En fait, ce que nous envisagions, c'était que plusieurs concurrents se regroupent de manière à créer des entreprises plus efficaces qui pourraient apporter plus d'avantages à la société et accroître la compétitivité de l'économie. C'était notre raisonnement.

Il se trouve que nous avons malheureusement permis la création de monopoles qui vont à notre avis à l'encontre des objectifs de cette loi.

Under the new regime, you would have a situation where it would be assessed within the context of the assessment of competition. If, as a result of this merger, you see a monopoly created, it is highly unlikely that this merger would succeed or proceed.

More likely, you would find a creation of more efficient enterprises that would be more competitive on a world scale and provide benefits to society.

That is why the wording “of benefit to consumers” was thought to be appropriate. It allows for situations where consumers, or the person on the street, as well as businesses downstream could benefit and society as a whole could benefit as a result of such a merger. That kind of merger would pass. The merger that would create a monopoly or a lessening of competition, to the point where these benefits could not be felt or would not likely be felt, would be stopped.

Senator Moore: In the *Superior Propane* case, you talk about 16 local markets and the merger resulting in a national market share of 70 per cent.

Do you look at mergers only when they impact on a national level, or do you look at provincial mergers, as well?

Mr. Jorré: You look at the relevant geographic end product market. One of the early steps in a merger analysis is to determine the relevant geographic market, so you have to see how far will people go.

For example, in grocery buying, you are talking about a much shorter distance than looking at the market for new automobiles. You do that at the same time as you are trying to determine the relevant product market.

Senator Moore: Do you only begin to look at a merger if the resulting market is estimated to be 50 per cent or more?

What is the number that triggers your interest?

Mr. Jorré: Most mergers of any significant size are notifiable under the act. We look at all the notifiable transactions. We can also look at non-notifiable ones.

Senator Moore: Is there a number? Is it a certain percentage?

Mr. Jorré: They are notifiable if the value of the particular transaction or the annual sales are \$50 million or more and if the size of the parties, measured by their value or their sales, is \$400 million.

Senator Moore: What was the second part?

Mr. Jorré: The first part is the size of transaction and the second part is the size of the parties.

Senator Moore: If it is less than \$50 million, you do not look at it.

Avec le nouveau régime, on pourra évaluer les fusions dans le contexte d'une évaluation de la concurrence. Si la fusion débouche sur la création d'un monopole, elle aura très peu de chances de réussir ou de se réaliser.

On encouragera plutôt la création d'entreprises plus efficaces et plus compétitives à l'échelle mondiale, avec des retombées avantageuses pour la société.

C'est pour cela que nous avons jugé appropriée l'expression «dont profiteront les consommateurs.» Cela ouvre la porte à des situations où le consommateur, le simple citoyen pourra profiter de la fusion comme les entreprises en aval et l'ensemble de la société. Ce genre de fusion sera accepté. Mais la fusion qui débouchera sur un monopole ou sur un affaiblissement de la concurrence au point que ces avantages ne pourront plus se faire sentir ou auront de fortes chances de disparaître, cette fusion-là sera bloquée.

Le sénateur Moore: À propos de l'affaire *Superior Propane*, vous dites que la fusion a résulté en un monopole sur 16 marchés locaux et une prise de contrôle de 70 p. 100 du marché national.

Examinez-vous les fusions seulement lorsqu'elles ont des répercussions à l'échelle nationale ou les examinez-vous aussi au niveau provincial?

M. Jorré: On examine les données géographiques du marché du produit. L'une des premières étapes de l'analyse d'un fusionnement consiste à définir les données géographiques du marché pour savoir jusqu'où les parties vont aller.

Par exemple, dans le secteur de l'épicerie, on parle de distances beaucoup plus courtes que lorsqu'il s'agit du marché pour de nouvelles automobiles. On prend cela en considération dans la détermination du marché pertinent pour le produit en question.

Le sénateur Moore: Vous commencez à vous intéresser à une fusion seulement si vous pensez que le marché résultant va être en progression de 50 p. 100?

À partir de quel niveau décidez-vous de vous intéresser à un fusionnement?

M. Jorré: La plupart des fusions d'une certaine envergure doivent être déclarées parce que c'est la loi. Nous examinons toutes les transactions à déclaration obligatoire. Nous en examinons aussi pour lesquelles la déclaration n'est pas obligatoire.

Le sénateur Moore: Y a-t-il un chiffre ou un pourcentage?

M. Jorré: Les fusions doivent être déclarées si la valeur de la transaction en question ou le montant des ventes annuelles atteint ou dépasse 50 millions de dollars et si le montant des ventes ou la valeur des parties concernées représente 400 millions de dollars.

Le sénateur Moore: Quelle était la deuxième partie?

M. Jorré: La première partie, c'est l'ampleur de la transaction et la deuxième, la taille des parties à la fusion.

Le sénateur Moore: Si le montant est inférieur à 50 millions de dollars, vous ne l'examinez pas.

Mr. Jorré: Both the transaction size and the party size have to be met in order for it to be notifiable. We have the power to look at non-notifiable ones as well and we look at some of those.

Senator Moore: The party size has to be \$400 million in terms of their net worth?

Mr. Jorré: It is measured in a certain way. It can be sales. By the way, that is sales into or out of Canada. It is not worldwide sales.

Senator Moore: Thank you.

[Translation]

Senator Biron: The Competition Act exists in the first place to safeguard consumers from price increases, and to ensure that there is not the lessening of choice or quality that usually results from monopolies. Those are the main criteria that you usually consider.

Your goal is to make sure that efficiencies are considered. In the case of bank mergers, efficiencies could clearly be a rationale for banks to merge when the major banks already have a near monopoly.

Mr. Jorré: According to the way C-249 is drafted, it would be one consideration. However, the provisions of the bill will need to refer to efficiencies that have a positive impact on consumers.

Senator Prud'homme: You can always count me as a faithful ally. When you reach a certain age, you know for sure that we do need a Competition Bureau which can understand and see through things.

Why is it that you are presently the Acting Commissioner of Competition and Mr. Lancop the Acting Senior Deputy Commissioner of Competition? I can see that someone is presently reluctant to increase the powers of MPs. Paul Martin is advised to move slowly in increasing the powers of Members of Parliament. There is a new Competition Commissioner, Ms. Scott.

[English]

I do not know the new Competition Bureau Commissioner, Ms. Scott. Where does she fit in the scheme of things?

[Translation]

Mr. Jorré: Commissioner Konrad von Finckenstein was appointed as a Federal Court Judge on August 14. I used to be the Senior Deputy Commissioner of Competition, and Mr. Lancop is now the Acting Senior Deputy Commissioner of Competition. In the absence of a new commissioner, I am the Acting Commissioner. There has been some speculation in this morning's papers, but so far I am still the Acting Commissioner.

M. Jorré: Pour que la proposition de fusionnement doive être déclarée, il faut que les deux conditions concernant la taille de la transaction et la taille des parties soient respectées. Nous pouvons aussi examiner des fusionnements qui ne doivent pas obligatoirement être déclarés, et nous le faisons quelquefois.

Le sénateur Moore: Les 400 millions de dollars, c'est la valeur nette de la partie concernée?

M. Jorré: Il y a plusieurs façons de le déterminer. Cela peut être les ventes. À ce propos, il s'agit des ventes à destination du Canada ou à partir du Canada. Ce ne sont pas les ventes à l'échelle mondiale.

Le sénateur Moore: Merci.

[Français]

Le sénateur Biron: La Loi sur la concurrence existe, dans un premier temps, pour faire en sorte que les consommateurs ne subiront pas d'augmentation de prix, et pour éviter qu'il y ait une perte de choix ou de qualité engendrés généralement par les monopoles. Voilà les critères principaux que vous considérez habituellement.

Votre objectif est de faire en sorte que l'efficacité soit considérée. Dans le cas des banques, l'efficacité pourrait certainement constituer une raison pour les banques de se fusionner dans un cas où il existe un quasi-monopole de la part des plus grandes banques.

Mr. Jorré: Selon la façon dont le projet de loi C-249 est rédigé, ce serait là une des considérations. Cependant, les termes du projet de loi devront faire référence à des efficacités bénéfiques pour les consommateurs.

Le sénateur Prud'homme: Vous trouverez toujours en moi un allié fidèle. À partir d'un certain âge, on connaît trop la vie pour ne pas savoir qu'il est nécessaire que nous ayons un bureau de la concurrence qui sait comprendre et voir les choses clairement.

Pourquoi est-ce qu'actuellement, monsieur Jorré, vous occupez le poste de commissaire intérimaire et que M. Lancop est sous-commissaire intérimaire? Je vois aujourd'hui une personne qui s'objecte à augmenter les pouvoirs que détiennent les députés. On recommande à Paul Martin de procéder lentement en donnant plus de pouvoirs aux députés. Il existe une nouvelle commissaire à la concurrence, Mme Scott.

[Traduction]

Je ne connais pas le nouveau commissaire du Bureau de la concurrence, Mme Scott. Quelle est sa place dans tout cela?

[Français]

M. Jorré: Le commissaire Konrad von Finckenstein a été nommé juge à la Cour fédérale le 14 août. Auparavant, j'ai été sous-commissaire principal à la concurrence, poste que M. Lancop occupe maintenant par intérim. En l'absence d'un nouveau commissaire, j'agis par intérim. On a pu voir une certaine spéculation dans les journaux de ce matin, mais pour l'instant je suis le commissaire par intérim.

Senator Prud'homme: When we say "Federal Competition Commissioner," it doesn't mean "chairman," but commissioner.

Mr. Jorré: There is indeed only one commissioner. When the government appoints a new Commissioner, I will no longer be the Acting Commissioner.

Senator Prud'homme: Anyway, I intend to vote in favour of the bill. If you are telling us that this bill will help you strengthen your institution, I am obviously all in favour.

Mr. Jorré: We do believe that Bill C-249 will benefit competition.

[English]

Senator Moore: I would like to have clarification on the annual sales of \$50 million. The net worth of the two companies was \$400 million and the annual sales were \$50 million.

Mr. Jorré: There are two sizes and both can be met either by value of the transaction or by sales. They are used as alternate measures. The sales on the transaction can be sales into Canada or from Canada. It is economic activity.

Senator Moore: You said that the sales measures are not worldwide.

Mr. Jorré: That is correct.

Senator Moore: How is that if they originate in Canada?

Mr. Jorré: For example, in the U.S. when they measure their threshold, they measure in worldwide sales, even if those sales were from Brazil to Australia. The Americans measure their size by measuring the worldwide size of the organization, even if the sale has no connection to the United States.

We do not do that. We look at sales that have a connection with Canada; that is the way the regulation is written.

Senator Moore: In other words, if a Canadian company owns subsidiaries in Brazil and they are making deals with Australia, the sales are not considered, but if the sale is shipped from Brazil to Canada the sale is considered.

Mr. Jorré: Yes.

The Chairman: Please clarify how,

the tribunal may together with the factors consider the significance of the permissive rather than the mandatory —

Mr. Jorré: Are you looking at the act?

The opening paragraph of section 93 says:

they may have regard to the following factors.

Le sénateur Prud'homme: Lorsqu'on dit «federal competition commissioner», cela ne signifie pas «président», mais commissaire.

M. Jorré: En effet, il n'y a qu'un commissaire. Lorsque le gouvernement aura nommé un nouveau commissaire, je ne serai plus commissaire par intérim.

Le sénateur Prud'homme: De toute façon, je compte voter en faveur du projet de loi. Si vous nous dites qu'il s'agit d'un projet de loi qui aidera à renforcer votre institution, il est évident que je suis partisan.

M. Jorré: Nous croyons que le projet de loi C-249 sera bénéfique pour la concurrence.

[Traduction]

Le sénateur Moore: J'aimerais avoir des précisions sur ce chiffre de ventes annuel de 50 millions de dollars. La valeur nette des deux entreprises est de 400 millions de dollars et les ventes annuelles sont de 50 millions de dollars.

M. Jorré: Ce sont deux mesures et on peut se servir soit de la valeur de la transaction, soit du montant des ventes. On utilise l'une ou l'autre. Les ventes envisagées dans la transaction sont des ventes à destination du Canada ou à partir du Canada. C'est l'activité économique.

Le sénateur Moore: Vous venez de dire qu'on ne tenait pas compte des ventes à l'échelle mondiale.

M. Jorré: C'est exact.

Le sénateur Moore: Comment expliquez-vous cela quand il s'agit de ventes effectuées du Canada vers l'étranger?

M. Jorré: Par exemple, aux États-Unis, quand on mesure le seuil, on prend l'ensemble des ventes à l'échelle mondiale, même si ce sont des ventes du Brésil à l'Australie. Les Américains prennent en considération la taille mondiale de l'organisation même si les ventes n'ont rien à voir avec les États-Unis.

Nous ne procédons pas de cette façon. Nous tenons compte des ventes qui ont un lieu avec le Canada; c'est ce qui est stipulé dans le règlement.

Le sénateur Moore: Autrement dit, si une entreprise canadienne a des filiales au Brésil qui font affaire avec l'Australie, on ne tient pas compte de ces ventes, mais s'il s'agit de ventes effectuées du Brésil vers le Canada, on en tient compte.

M. Jorré: Oui.

Le président: Expliquez-moi comment:

le Tribunal peut évaluer, outre les facteurs dont il peut tenir compte, les éléments facultatifs plutôt qu'obligatoires...

M. Jorré: Vous regardez la loi?

Dans le paragraphe d'introduction de l'article 93, on peut lire:

le tribunal peut tenir compte des facteurs suivants.

It is written in a permissive language. It is open-ended because there is no limit on what the tribunal can consider. If they think some other factor is relevant to determining whether there is an SLC, they can consider that as well. This is done in the same way as the other factors.

Mr. Lancop: In some situations certain factors are not relevant, such as a failing firm. That factor may not be relevant at all. The two companies could be in good health and so it may be relevant.

The Chairman: It underlines the incredible discretion inherent in this whole approach. Implicit is that they could also choose not to consider any of these things.

Mr. Jorré: The Court of Appeal, if they did not consider something clearly irrelevant because there was evidence that properly demonstrated the fact, would say that in applying paragraph 93 you cannot ignore something that is relevant just because of the word "may," provides the proper evidence was in place as proof.

Senator Massicotte: Section 96 of the Competition Act has an exception to the rule of competition. If the tribunal finds that there is efficiency in gains, it makes an exception and superimposes all the other considerations.

However, the proposed amendment, in respect of sections 93 and 96, puts the tribunal in a position similar to yours in that it must consider all other considerations of paragraph 93. It makes a broader review and, I presume, makes it much more difficult for somebody to disagree and use section 36. It widens the consideration of the tribunal compared to the old positions.

Mr. Jorré: I do not think it widens things. Compared with the analysis that has gone on in the *Superior Propane* case, this will be a little more straightforward. In the *Superior Propane* case they had to consider a lot when dealing with section 96.

Mr. Sagar: This will ensure that efficiencies —

Senator Massicotte: I understand that.

Mr. Sagar: This will ensure that efficiencies are taken into account at the right stage of the process rather than as an absolute defence, but as a factor that may be considered.

If I may return to the previous question, you do not want to necessarily force consideration. If the two parties do not view efficiencies as a factor, then you do not want to force them do the analysis because this is extraordinarily expensive work to do, although it does not come up that often.

Senator Massicotte: I looked at the proposed paragraph where you have the words:

the Tribunal may, together with the factors that may be considered by the Tribunal under section 93, have regard to whether —

On parle de choses facultatives. Ce n'est pas limité car il n'y a pas de limite à ce que le Tribunal peut examiner. S'il estime qu'il y a d'autres facteurs pertinents pour déterminer s'il y a une réduction substantielle de la concurrence, il peut les examiner aussi. Cela se fait de la même façon que pour les autres facteurs.

M. Lancop: Dans certains cas, il y a des facteurs qui ne sont pas pertinents, par exemple une entreprise en déconfiture. Ce facteur peut être dépourvu de pertinence. Si les deux compagnies peuvent prospérer, il peut être pertinent.

Le président: Cela donne une idée de la discrétion incroyable dont dispose le Tribunal dans tout cela. Il va de soi implicitement qu'il peut aussi choisir de ne pas tenir compte de ces éléments.

M. Jorré: La Cour d'appel, si elle ne considère pas un fait comme totalement dénué de pertinence parce que des preuves le démontrent clairement, dira que quand on applique l'article 93, on ne peut pas laisser de côté un élément pertinent précisément à cause de cette expression «il peut tenir compte» à condition que la preuve soit correctement établie.

Le sénateur Massicotte: L'article 96 de la Loi sur la concurrence prévoit une exception à la règle de concurrence. Si le Tribunal constate que la fusion va entraîner des gains en efficacité, il fait une exception et surimpose ce constat à toutes les autres considérations.

Toutefois, l'amendement proposé à l'égard des articles 93 et 96 place le Tribunal dans une situation analogue à la vôtre en ce sens qu'il doit tenir compte de toutes les autres considérations de l'article 93. Il procède à un examen beaucoup plus vaste et j'imagine qu'il devient beaucoup plus difficile pour quelqu'un de s'inscrire en faux en invoquant l'article 36. On élargit le champ d'examen du Tribunal par rapport à ce qu'il était auparavant.

M. Jorré: Je ne pense pas qu'on élargisse les choses. Comparativement à l'analyse effectuée dans l'affaire *Superior Propane*, ce sera un peu plus direct. Dans l'affaire *Superior Propane*, il fallait tenir compte de nombreux facteurs dans le contexte de l'article 96.

M. Sagar: On tiendra compte des gains en efficacité...

Le sénateur Massicotte: Je comprends.

M. Sagar: On tiendra compte des gains en efficacité au bon moment dans le processus, en tant que facteurs à considérer plutôt que comme arguments de défense.

Si vous me permettez de revenir à la question précédente, on ne veut pas nécessairement imposer cette prise en considération. Si les deux parties ne considèrent pas que les gains en efficacité sont un facteur, on ne veut pas les obliger à faire cette analyse parce que c'est quelque chose d'excessivement coûteux, même si cela n'arrive pas très souvent.

Le sénateur Massicotte: J'ai regardé de près le paragraphe proposé où l'on dit:

le Tribunal peut évaluer, outre les facteurs dont il peut tenir compte aux termes de l'article 93, si le fusionnement réalisé ou proposé a eu pour effet...

The old paragraph did not have that reference to section 93. It was an exception for efficiency. You are putting the other consideration of section 93 into the tribunal's court.

Mr. Jorré: The tribunal currently considers all the factors in section 93.

Senator Massicotte: You make section 96 the exception to the rule. Section 96 currently says that irrespective of section 93 because of efficiency, it must be allowed. You are changing that to state that it should not occur. You are going back to section 93 as the total criteria for the tribunal.

Is that correct?

Mr. Jorré: That is correct, but they will still consider efficiencies. It does not add anything because all those section 93 factors had to be considered in the first place on the substantial lessening.

The Chairman: Thank you; we will conclude for this evening and resume tomorrow.

The committee adjourned.

Dans l'ancien paragraphe, il n'y avait pas cette mention de l'article 93. Il y avait une exception pour les gains en efficience. Vous ajoutez les autres aspects de l'article 93 aux éléments que le Tribunal prend en considération.

M. Jorré: Le Tribunal examine déjà tous les facteurs figurant à l'article 93.

Le sénateur Massicotte: Vous faites de l'article 96 l'exception à la règle. Dans l'article 96, on dit actuellement qu'indépendamment de l'article 93, en cas de gains en efficience, on doit autoriser la fusion. Vous modifiez cela en disant que cela ne doit pas être le cas. Vous dites au Tribunal de se reporter à l'ensemble des critères de l'article 93.

C'est bien cela?

M. Jorré: C'est bien cela, mais le Tribunal tiendra quand même compte des gains en efficience. On n'ajoute rien puisqu'il fallait de toute façon examiner au départ tous ces facteurs de l'article 93 pour déterminer s'il y avait un affaiblissement substantiel de la concurrence.

Le président: Merci; nous allons lever la séance pour ce soir et reprendre demain.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

On Bill C-48:

From the Green Budget Coalition:

Joan Kuyek, National Coordinator, MiningWatch Canada/Mines
Alerte.

From the Department of Finance:

Louise Levonian, Director, Business Income Tax Division;
Anne-Marie Lévesque, Legal Counsel.

On Bill C-249:

From the Competition Bureau, Industry Canada:

Gaston Jorré, Acting Commissioner of Competition;
Peter Sagar, Deputy Commissioner of Competition;
Robert Lancop, Acting Senior Deputy Commissioner of
Competition.

TÉMOINS

Concernant le projet de loi C-48:

Du Green Budget Coalition:

Joan Kuyek, coordonnatrice nationale, MiningWatch/Mines
Alerte.

Du ministère des Finances:

Louise Levonian, directrice, Division de l'impôt des entreprises;
Anne-Marie Lévesque, conseillère juridique.

Concernant le projet de loi C-249

Du Bureau de la concurrence, Industrie Canada:

Gaston Jorré, commissaire intérimaire de la concurrence;
Peter Sagar, sous-commissaire de la concurrence;
Robert Lancop, sous-commissaire intérimaire de la concurrence.