



Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chair:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, November 4, 2003

Issue No. 18

Second meeting on:
Bill C-212, An Act respecting user fees

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-septième législature, 2002-2003

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 4 novembre 2003

Fascicule n° 18

Deuxième réunion concernant:
Le projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	Furey
* Carstairs, P.C.	Gauthier
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(or Kinsella)
Doody	Oliver
Ferretti Barth	Ringuette
Finnerty	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-président: L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs:

Biron	Furey
* Carstairs, c.p.	Gauthier
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(ou Kinsella)
Doody	Oliver
Ferretti Barth	Ringuette
Finnerty	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 4, 2003
(29)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Day, Doody, Finnerty, Gauthier, Oliver, Ringuette (7).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on October 22, 2003 the committee continued its examination of Bill C-212, An Act respecting user fees.

WITNESSES:

From the Treasury Board of Canada, Secretariat:

Mr. John Morgan, Executive Director, Financial Management and Accounting Policy Directorate, Comptrollership Branch;

Ms. Suzanne Shirreff, Senior Director, Cost Recovery Policy Division;

Ms. Mylène Bouzigon, Senior General Counsel, Legal Services Branch.

From the Business Coalition on Cost Recovery:

Mr. Jay Myers, Co-Chair (Canadian Manufacturers and Exporters);

Ms. Jean Szkotnicki, Co-Chair (Canadian Animal Health Institute);

Mr. John Stewart, General Manager and Senior Vice-President, Purdue Pharma.

Mr. Morgan and Ms. Bouzigon made an opening statement and with Ms. Shirreff answered questions from members of the committee.

Mr. Myers, Ms. Szkotnicki and Mr. Stewart made an opening statement and answered questions from members of the committee.

It was moved by the Honourable Senator Ringuette that the Chair report Bill C-212 without amendment to the Senate today.

After debate the Deputy Chairman stated that he would not put the motion to a vote since notice had not been given that the committee would proceed with clause-by-clause study of the bill at the present meeting. Furthermore, some members of the committee had left the meeting to attend other parliamentary business on the understanding that the committee would not proceed with clause-by-clause this day.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 4 novembre 2003
(29)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*vice-président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Day, Doody, Finnerty, Gauthier, Oliver et Ringuette (7).

Est présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 22 octobre 2003, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation.

TÉMOINS:

Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:

M. John Morgan, directeur exécutif, Division de la politique de gestion financière et de comptabilité;

Mme Suzanne Shirreff, directrice principale, Division de la politique du recouvrement des coûts;

Mme Mylène Bouzigon, avocate générale principale, Direction des services juridiques.

De la Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts:

M. Jay Myers, coprésident (Manufacturiers et exportateurs du Canada);

Mme Jean Szkotnicki, coprésidente (Institut canadien de la santé animale);

M. John Stewart, directeur général et premier vice-président, Purdue Pharma.

M. Morgan et Mme Bouzigon font une déclaration et, avec Mme Shirreff, répondent aux questions des membres du comité.

M. Myers, Mme Szkotnicki et M. Stewart font une déclaration et répondent aux questions des membres du comité.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ringuette que le président présente le projet de loi C-212 sans modification au Sénat aujourd'hui.

Après discussion, le vice-président déclare qu'il ne peut mettre la motion aux voix étant donné qu'aucun préavis n'avait été donné que le comité procéderait à l'étude article par article du projet de loi à la présente réunion. De plus, certains membres du comité ont quitté la réunion pour s'acquitter d'autres obligations parlementaires, convaincus que le comité ne procéderait pas aujourd'hui à l'étude article par article.

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 11 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 4, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-212, respecting user fees, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joseph A. Day (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: Good morning, ladies and gentlemen, welcome to this edition of the Standing Senate Committee on National Finance. We are continuing our hearings into Private Member's Bill C-212, an act respecting user fees, sponsored by Mr. Cullen in the House of Commons and Mr. Stollery in the Senate.

This morning, I am pleased to welcome representatives from the Treasury Board Secretariat.

Mr. Morgan, the floor is yours.

Mr. John Morgan, Executive Director, Financial Management and Accounting Policy Directorate, Treasury Board of Canada Secretariat: Mr. Chairman, honourable senators, thank you for the opportunity to appear before this committee to discuss Private Member's Bill, Bill C-212, and by association, the Treasury Board external charging policy.

In the interests of brevity and to allow time for my colleague from justice to highlight some legal difficulties with the bill, I will skip over some of my written opening remarks.

User charging can be a challenging undertaking, and the government readily acknowledges that its performance relative to certain programs with user fees requires attention. It is for this reason that the government undertook a comprehensive review of its policy with the aim of improving the implementation and ongoing management of all external charges. In our opinion, however, the proposed bill is not the solution.

The President of the Treasury Board and the government support a policy approach as the more effective and appropriate mechanism. A policy approach is better equipped to function with the diverse factors, stakeholders and public policy objectives that make up the external charging environment. We believe that the proposed legislation may not be a fine enough or flexible enough instrument for this environment and could have unintended and negative consequences.

Nonetheless, this proposed legislation has its supporters. Therefore, today my objective is to assist the committee in two ways: first, by providing the government's comparative assessment of the two alternatives and highlighting our concerns with the bill, and second, by leaving with the committee supporting information for subsequent review.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 novembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joseph A. Day (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président: Mesdames et Messieurs, je vous souhaite la bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Nous poursuivons nos audiences sur le projet de loi d'initiative parlementaire C-212, Loi concernant les frais d'utilisation, dont les parrains sont M. Cullen à la Chambre des communes et M. Stollery au Sénat.

Ce matin, j'ai le plaisir d'accueillir des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Monsieur Morgan, la parole est à vous.

M. John Morgan, directeur exécutif, Division de la politique de gestion financière et comptabilité, Secrétariat du Conseil du Trésor: Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de cette occasion de comparaître devant votre comité afin de discuter du projet de loi d'initiative parlementaire C-212 et par association, de la politique du Conseil du Trésor sur les frais d'utilisation externe.

Pour ne pas prendre trop de temps et pour en laisser un peu à ma collègue des services juridiques, qui soulignera quelques problèmes juridiques que pose ce projet de loi, je ne vais pas lire mes notes d'allocation dans leur totalité.

Les frais d'utilisation sont d'une application difficile, et le gouvernement reconnaît d'emblée que sa performance dans certains programmes qui y font appel exige un examen. C'est pour cette raison que le gouvernement a entrepris un examen exhaustif de sa politique, afin d'améliorer la mise en oeuvre et la gestion continue de tous les frais d'utilisation externe. À notre avis, cependant, le projet de loi C-212 n'est pas la solution qu'il faut.

La présidente du Conseil du Trésor et le gouvernement appuient l'approche par la politique, parce que c'est le mécanisme le plus efficace et le plus approprié. L'approche par la politique est mieux adaptée pour fonctionner avec les divers facteurs, intervenants et objectifs de la politique générale, qui constituent l'environnement extérieur des frais d'utilisation externe. Nous croyons que le projet de loi C-212 n'est pas un outil assez sensible et souple pour cet environnement et qu'il pourrait avoir des conséquences imprévues et négatives.

Toutefois, certains appuient le projet de loi C-212. Par conséquent, mon objectif d'aujourd'hui est d'aider le comité de deux façons: d'abord en présentant une évaluation faite par le gouvernement des deux options tout en soulignant nos préoccupations sur le projet de loi et ensuite, en laissant au comité de la documentation aux fins d'un examen ultérieur.

Proposed Bill C-212 appears to concentrate on three main areas: increased accountability; increased transparency; and improved service and performance. The revised policy also focuses on these three themes, but addresses them in a different and, we believe, more comprehensive and responsive fashion.

The revised policy respects the traditional parliamentary system of accountabilities, whereby ministers operate within the authorities delegated to them by Parliament. This delegation establishes that individual ministers are responsible for decisions related to program management, including external charging. However, the system also provides for an appropriate measure of oversight where fee-setting is concerned, and this oversight includes the opportunity for input, both from the executive and from Parliament.

The vast majority of external charging proposals, for example, follow a process that requires review by the Treasury Board Secretariat, approval by Treasury Board ministers, approval by special committee of council ministers, approval by the Governor in Council, two separate publications in the *Canada Gazette* and examination by the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

In addition, House committees may, at their own discretion, review departmental activities along any lines they see fit. The proposed bill seeks to impose mandatory conditions on this House review, potentially replacing the ministerial responsibility Parliament has chosen to delegate. Further, the proposed legislation does not specify the how and when House of Commons reviews would occur in relation to the existing approval process.

It is apparent that the proposed bill intends that the House committee review occur before a fee is put into place. It is silent, however, in regard to whether this review should occur before or after Treasury Board approval, or before or after special Committee of Council approval, or whether those bodies would still be relevant to the approval process at all.

What is also apparent is that the approval process would be lengthened as a result of the 40 sitting day House committee review period, and any subsequent recommendations suggesting departmental response. This result is contrary to the requests of both departments and stakeholders for more responsive government and service delivery.

In its appearance before the House Standing Committee on Finance, on June 4, 2003, the Right Honourable Herb Gray described how the provisions of the proposed bill could conflict with the current roles of various cabinet committees. I would encourage senators to read his testimony on this important matter.

The policy also respects the principle of ministerial responsibility in the area of dispute management. The revised policy recognizes that ministers and agency heads should make

Le projet de loi C-212 est axé sur trois principaux aspects: l'imputabilité accrue, la transparence accrue et le service et la performance améliorés. La politique révisée est aussi axée sur ces trois thèmes, mais les aborde d'une façon différente et à notre avis, plus globale et plus souple.

La politique révisée respecte le système parlementaire traditionnel en matière d'imputabilité, en vertu duquel les ministres fonctionnent dans le cadre de responsabilité qui leur est délégué par le Parlement. Ce cadre délégué établit que chaque ministre est responsable des décisions relatives à la gestion des programmes de son portefeuille, y compris des frais d'utilisation externe. Mais le système prévoit aussi une bonne mesure de surveillance pour ce qui est de l'établissement des frais, et cette surveillance offre au pouvoir exécutif et au Parlement la possibilité de participer au processus.

Par exemple, la plupart des propositions de frais d'utilisation externe suivent un processus qui prescrit l'examen par le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'approbation des ministres du Conseil du Trésor, l'approbation des ministres du Comité spécial du Conseil, l'approbation du gouverneur en conseil, deux publications distinctes dans la *Gazette du Canada* et l'examen du Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation.

En outre, les comités de la Chambre peuvent, de leur propre initiative, examiner les activités des ministères des points de vue qu'ils jugent utiles. Le projet de loi C-212 impose des conditions obligatoires au présent examen de la Chambre et pourrait finir par remplacer la responsabilité ministérielle que le Parlement a choisi de déléguer. De plus, il ne précise pas comment et quand la Chambre des communes ferait ses examens par rapport au processus d'approbation existant.

Il semble que le projet de loi prévoit que l'examen du comité de la Chambre doit être fait avant que des frais soient instaurés, mais il ne précise pas si cet examen doit être fait avant ou après l'approbation du Conseil du Trésor, ou avant ou après l'approbation du Comité spécial du Conseil et ainsi de suite; il ne précise même pas si ces organismes participeront toujours au processus d'approbation.

Ce qui est clair aussi, c'est que le processus d'approbation prévu par le projet de loi serait allongé du fait de la période d'examen de 40 jours de séance du comité de la Chambre et de toute recommandation qui exigerait que le ministère y réponde. Ce résultat va à l'encontre des demandes des ministères et des intervenants que le gouvernement et la prestation de service soient plus souples.

Lors de sa comparution du 4 juin 2003 devant le Comité permanent de la Chambre sur les finances, le très honorable Herb Gray a expliqué comment les dispositions du projet de loi C-212 entraînent en conflit avec le rôle actuel des divers comités du cabinet. J'encourage les membres du comité à lire son témoignage sur cette question importante.

La politique suit aussi le principe de la responsabilité ministérielle dans le domaine du règlement des différends. La politique révisée établit que les ministres et les administrateurs

the final rulings on disputes in the respective portfolios. The policy is also clear, however, that they may seek independent advice on matters as they see fit.

The provisions of the proposed bill establish that every department and agency with fees must make available to stakeholders an independent dispute resolution body. The government believes this requirement will introduce considerable cost and administrative burden to the external charging process when the dispute-related results of its review simply do not bear out a need to do so.

More generally, the mere fact that provisions in the proposed legislation are open to a considerable degree of interpretation highlights an overall concern that it lacks necessary clarity, clarity, as in the case of dispute management, which can directly impact accountability. Notwithstanding Mr. Cullen's statements to the effect that specifics can be worked out later in regulations, it seems only reasonable that the proposed legislation itself contain a requisite amount of detail so we all can have a clear understanding of its direction.

The revised policy enhances the reporting of external charging information to Parliament, the public and stakeholders. This reporting will take place through familiar vehicles, including the Public Accounts of Canada, departmental performance reports and reports on plans and priorities. These documents will contain information on costs, revenues, disputes, charging authorities, service and performance and may, of course, be examined in detail by interested committees.

The departmental performance reports, tabled October 30, 2003, are the first documents to include the additional external charging information. As can be seen in the reports of Veterans Affairs and the Canadian Nuclear Safety Commission that we have distributed to the committee, we believe the government has taken a positive first step. While some reports may be more complete than others, we are confident that through continued dialogue with departments, parliamentarians and stakeholders, we will achieve the constituent and comprehensive level of disclosure sought by all.

I would also like to highlight that in its requirements for reporting through reports on plans and priorities, or RPPs, the revised policy provides for the review of departmental charging on a three-year planning basis. This is a novel approach aimed at maximizing the front-end transparency of external charging. It will provide stakeholders and parliamentarians with lead-time to ask questions or conduct independent review. On a three-year time horizon, departments and agencies will be required to describe their planned fee proposals in terms of expected costs and revenues, charging rationale, consultation analysis plans and contemplated dispute management regimes.

d'organismes doivent prendre la décision finale dans les différends relevant de leur portefeuille. La politique précise aussi qu'ils peuvent demander, lorsqu'ils le jugent utile, des conseils indépendants sur les différends à trancher.

Les dispositions du projet de loi C-212 prévoient que chaque ministère et organisme qui a recours aux frais d'utilisation mette à la disposition des personnes touchées un organisme indépendant de règlement des différends. Le gouvernement croit que cette exigence entraînera des coûts et un fardeau administratif considérables pour le processus des frais d'utilisation, alors que l'examen du mécanisme de règlement des différends montre qu'elle n'est pas nécessaire.

Plus globalement, le seul fait que les dispositions du projet de loi laissent place à une large interprétation renforce notre crainte qu'il ne soit pas assez clair, clarté qui, dans le cas du règlement des différends, peut avoir une incidence directe sur l'imputabilité. Nonobstant la déclaration de M. Cullen à l'effet que des détails pourront être précisés plus tard, dans des règlements, il semble raisonnable de demander que le projet de loi contienne une quantité de détails suffisante pour que nous puissions nous faire une idée claire de son orientation.

La politique révisée accroît le nombre de rapports sur les frais d'utilisation qu'il faudra remettre au Parlement, au public et aux personnes touchées. Ces rapports seront intégrés à des outils familiers et complètement transparents comme les Comptes publics du Canada, les rapports ministériels sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités. Ces documents contiendront des renseignements sur les coûts, les recettes, les différends, les pouvoirs d'imputation, les services et le rendement et bien sûr, ils pourront être examinés en détail par les comités intéressés.

Les rapports ministériels sur le rendement qui ont été soumis le 30 octobre 2003 sont les premiers documents à incorporer l'information additionnelle sur les frais d'utilisation externe. Comme on peut le constater dans les rapports du ministère des Anciens combattants et de la Commission canadienne de sûreté nucléaire que nous avons distribués aux membres de votre comité, nous croyons que le gouvernement a franchi un premier pas positif. Bien que certains rapports soient plus complets que d'autres, nous sommes confiants que par le dialogue continu avec les ministères, les parlementaires et les personnes touchées, nous atteindrons le niveau de divulgation que tous souhaitent.

Je tiens aussi à souligner que dans son exigence en matière de rapports incorporés au rapport sur les plans et les priorités, le RPP, la politique révisée offre la possibilité d'un examen des frais d'utilisation du ministère sur une période de planification de trois ans. C'est une nouvelle démarche qui vise à maximiser la transparence en amont des frais d'utilisation. Elle laissera aux personnes touchées et aux parlementaires le temps de poser des questions et d'effectuer un examen indépendant. Sur une échelle de trois ans, les ministères et organismes seront tenus de divulguer leur proposition de frais, dont les coûts et recettes attendus, la justification des frais d'utilisation, les plans d'analyse des consultations, de même que les régimes de règlement des différends envisagés.

Subsequent RPPs will update this information until such time as the proposal is approved and implemented. That, of course, is where reporting in the departmental performance report will take over. Add to this reporting process the elements of direct stakeholder consultation and *Canada Gazette* publication, and we can see considerable transparency at every stage of the fee proposal life cycle.

The proposed bill, however, makes no provision for the public disclosure of planned external charging activity, although one could presume there may be some opportunity for public notification as a fee proposal is referred to the committee for review. This level of notification, however, does not compare to the notification provided by reports on plans and priorities.

It is the government's understanding that service performance is the primary concern of paying stakeholders. They contend that service commitments are not met, and conclude that the entire implementation of external charging throughout government is therefore invalid. At their recent appearance before this committee, officials of the Canadian Nuclear Safety Commission emphasized that where health, safety, financial or physical security are concerned, the Canadian public, rather than paying users, are the true clients of regulatory agencies. Therefore, service should not simply be measured in terms of speed or paying stakeholder satisfaction.

Service to paying users is nonetheless a very important issue, and the revised policy treats it accordingly. In response to the comments of stakeholders and parliamentarians, the revised policy requires that the departments must establish, through consultation, service standards for all programs with external charges. This requirement applies equally to those programs with external charges as to those where charges may subsequently be amended or introduced.

The policy also requires that departments consult on feasible options to be explored if the standards cannot be met. Fee reductions are mentioned as one of the options that could be adopted. However, alternatives, such as business re-engineering and alternative service standards could also be considered.

This policy approach intends to provide stakeholders and departments with the flexibility to determine up front and in consultation the option that is best suited to their specific circumstances.

By comparison, the provisions of the proposed legislation respecting the establishment of service standards appear to apply only to fees introduced or amended after the bill's effective date, that is programs with existing fees would not be required to establish service standards.

Other provisions in the proposed bill contain explicit consequences for departments that miss their service standards. In this capacity, however, the proposed legislation ill does not allow for the consideration of extenuating circumstances, or for

Les RPP à venir mettront ces renseignements au jour jusqu'à ce que la proposition soit approuvée et mise en oeuvre. C'est alors, bien sûr, que le rapport incorporé au rapport ministériel sur le rendement prendra la relève. Ajoutez à ce rapport la consultation directe des personnes touchées et la publication dans la *Gazette du Canada* et vous avez une très grande transparence à chaque étape du cycle de la proposition de frais d'utilisation.

Par contre, le projet de loi ne prévoit aucune disposition sur la divulgation des frais d'utilisation externe prévus, bien qu'on puisse s'attendre à ce qu'il y ait un avis public lorsque la proposition de frais d'utilisation est renvoyée au comité pour examen. Ce type d'avis ne peut cependant pas se comparer au rapport sur les plans et les priorités.

Il semble au gouvernement que les principales préoccupations des utilisateurs payant les frais sont les services et le rendement. Les fonctionnaires affirment que les engagements de service ne sont pas toujours respectés et en concluent que la totalité de la mise en oeuvre des frais d'utilisation externe par le gouvernement est défectueuse. Lors de leur récente comparution devant votre comité, les autorités de la Commission canadienne de sûreté nucléaire ont souligné que pour ce qui est de la santé, de la sécurité, des finances et de la sécurité publique, c'est le public canadien et non les utilisateurs payants qui sont les véritables clients des organismes de réglementation et qu'il ne faut donc pas évaluer le service uniquement en fonction de sa rapidité et de la satisfaction des utilisateurs payants.

Le service aux utilisateurs payants n'en demeure pas moins un enjeu très important, et la politique révisée le traite en conséquence. Pour répondre aux commentaires des personnes touchées et des parlementaires, la politique révisée exige des ministères qu'ils fixent, après consultation, des normes de service pour tous les programmes qui comportent des frais d'utilisation externe, et cette exigence s'applique également aux programmes dont les frais existent déjà et à ceux dont les frais d'utilisation seront modifiés ou instaurés plus tard.

La politique dicte aussi que les ministères mènent des consultations sur les options réalisables si les normes ne peuvent être respectées. L'une des options mentionnées est la réduction des frais d'utilisation, mais on pourrait envisager des options comme l'examen d'autres mécanismes de prestation de service ou la réorganisation des activités.

Cet aspect de la politique a pour but d'offrir aux intervenants assez de souplesse pour déterminer au départ, en consultation, l'option la mieux adaptée à leur propre situation.

Par contre, les dispositions du projet de loi C-212 sur l'établissement de normes de service ne semblent s'appliquer qu'aux frais d'utilisation instaurés ou modifiés après l'entrée en vigueur du projet de loi; c'est-à-dire que les programmes qui comportent déjà des frais d'utilisation ne seraient pas tenus d'établir des normes de service.

D'autres dispositions du projet de loi prévoient des conséquences explicites pour tout ministère qui n'atteindrait pas le niveau de service voulu. À cet égard, cependant, le projet de loi ne tient aucun compte des circonstances atténuantes, ni de

the publicly supported view as raised by the Canadian Nuclear Safety Commission that health and safety mandates take priority over service standards. The proposed bill simply describes the apparent one-size-fits-all mathematical treatment that must be applied when a stated condition exists.

The difficulty we have with this kind of punitive response is that it may neither promote nor ensure service improvement. In fact, the opposite is more probable, given the potential for added strain on programs already operating within tight budgetary limits. The policy's approach is intentionally proactive as opposed to punitive, focussing on prior consultation, communication and planning between departments and stakeholders. It allows for the examination of each case on its own merits to find case-specific solutions.

Some may suggest that the policy is too forgiving in this respect; however, given the current level of interest and external charging, the policy's requirement to report service achievement both to stakeholders and to parliamentarians should not be underestimated as a consequence to sub-optimal performance.

We have provided for your reference a table comparing the proposed legislation to the external charging policy along the lines of accountability, transparency and service. I point out, however, that we have concerns in other areas as well and could provide this analysis to the committee at its request.

I wish to thank you, Mr. Chair and honourable senators, for this opportunity to present our views on the proposed bill. If I can further assist the committee I would be more than pleased to do so.

In the final analysis, we must ensure that the legislative and policy frameworks operate cohesively toward the overall public interest.

[*Translation*]

Ms. Mylène Bouzigon, Senior General Counsel, Legal Services, Treasury Board Secretariat: Mr Chairman, I am pleased to appear before you to outline some of the difficulties that we have identified in our review of Bill C-212. This bill proposes interesting formulas and approaches. In his presentations and in his participation in discussions on this bill, Mr. Cullen has very clearly set out the objectives he was pursuing by tabling Bill C-212.

We are of the view that the manner in which the drafting of the bill has been approached is not favourable to the attainment of these objectives. In general, the bill sets up legal requirements in terms that cannot be understood with the kind of clarity and precision expected when Parliament enacts legally enforceable rules.

In our view, the bill, as drafted, will lead to far greater involvement of lawyers and the legal system in the process to set fees. Applying standards and rules contained in statutes, versus those contained in administrative policy, requires a kind of legal

l'opinion répandue qu'est celle de la Commission canadienne de sûreté nucléaire que le mandat en matière de santé et de sécurité doit prendre le pas sur les normes de service. Le projet de loi ne décrit que le traitement mathématique apparemment unique qui doit s'appliquer dans une situation donnée.

Le problème, c'est que ce type d'interaction punitive n'améliorera pas le service. En fait, le contraire est à craindre étant donné la pression accrue qui pourrait s'exercer sur les programmes qui fonctionnent déjà dans le cadre de limites budgétaires serrées. La démarche de la politique est délibérément proactive plutôt que punitive et elle est axée sur la consultation, la communication et la planification préalables entre les ministères et les personnes touchées. Elle permet l'examen de chaque cas selon les circonstances pour trouver la meilleure solution.

Certains diront que la politique est trop libérale ou trop indulgente. Mais compte tenu du grand intérêt actuellement suscité par les frais d'utilisation externe, on ne doit pas sous-estimer l'exigence de faire rapport du rendement tant aux personnes visées qu'aux parlementaires si l'on affiche un rendement moins qu'optimal.

Nous avons mis à votre disposition un tableau comparatif du projet de loi C-212 et de la politique sur les frais d'utilisation externe sous l'angle de l'imputabilité, de la transparence et du service. Je tiens cependant à souligner que d'autres éléments soulèvent des inquiétudes et que nous pourrions, si vous nous le demandez, vous fournir une analyse en ce sens.

Je tiens à vous remercier, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, pour cette occasion de présenter notre point de vue sur le projet de loi C-212. Si je peux être utile au comité, je serai heureux de l'aider.

Tout compte fait, nous devons nous assurer que nos cadres législatifs et politiques sont cohérents, dans l'intérêt de tous.

[*Français*]

Mme Mylène Bouzigon, avocate générale principale, Direction des services juridiques, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada: Monsieur le président, je compare devant vous afin de souligner quelques-unes des difficultés que nous avons identifiées lors de notre étude du projet de loi C-212. Le projet de loi propose d'intéressantes formules et approches. Lors de ces présentations et de ces participations aux discussions entourant son projet de loi, M. Cullen a exprimé fort clairement les objectifs qu'il poursuivait lorsqu'il a fait la proposition de son projet.

Nous sommes d'avis que la façon dont on a abordé la rédaction du projet de loi est peu propice à l'atteinte de ces objectifs. De façon générale, le projet de loi énonce des règles de droit en utilisant des termes et formulations qui n'atteignent pas le degré de précision désirable lorsque le Parlement se prononce sur des règles dont l'application est justiciable.

Selon nous, le projet de loi, tel que rédigé, mènera les avocats représentant les usagers et l'appareil judiciaire à jouer un rôle plus grand dans le processus de détermination des frais d'utilisation. L'application des règles contenues dans une loi, si on les contraste

certainty. Bill C-212 does not offer that type of certainty, in our estimation. If I may, I would like to illustrate these points with a few examples.

First, the bill does not, on the one hand, describe sufficiently the processes that it aims to implement. On the other hand, neither does it provide for the regulation-making power that would provide for the modes of that implementation. The fee reduction provided for at clause 5.1 is one of those processes. We do not know where, or who, to ask for the reduction and who will decide it. Very few parameters are set out concerning how the reduction would be calculated. The dispute resolution process also lacks a framework or a process to set one.

Second, the provisions of the bill should be interpreted in conjunction with those of other statutes, some of which are quite detailed, and already provide for the setting of fees. While we have not determined that there exists any conflict of laws between those texts, we are concerned that no review has been done to determine if the different statutory requirements need to be harmonized in order to give effect to the provisions of the bill.

We also noted that the bill uses a language that differs from that of the Financial Administration Act, while also establishing a fee-setting procedure that parallels that which is set out in sections 19 and 19.1 of the FAA.

Some of the concepts that are central to the bill are not set out clearly. This impacts directly on the determination of the application and scope of the bill. For example, we were unable to determine conclusively what organizations should be covered by the definition of “regulating authority.” While it had been stated that the bill should not apply to Crown corporations, the language used does not exclude them.

Finally, from a terminology perspective, many of the words and expressions used in the bill lack sufficient precision. For example, the term “client” is not defined and sometimes appears to include, sometimes to exclude, service users. Many of the terms found in key portions of the bill lend themselves to more than one interpretation.

Canadian legislative texts are known as models. We have tabled a Justice Department document that provides additional details about the type of issues I just described. Mr. Chairman, I would now be pleased to answer any question that you may have.

[English]

Senator Oliver: Is there anything good in this proposed bill?

The Deputy Chairman: I will call upon you shortly, Senator Oliver.

Will Ms. Shirreff make a presentation or are you ready for questions?

à celles contenues à des politiques administratives requiert un certain degré de certitude de la part des administrés. Selon nous, le projet de loi C-212 n’offre pas cette certitude. J’aimerais illustrer mes propos à l’aide de quelques exemples.

Premièrement, le projet de loi ne décrit pas suffisamment les processus qu’il vise à mettre en place. Par contre, il ne contient pas non plus de pouvoirs réglementaires pour en fixer les modalités. La réduction des frais prévus à la clause 5.1 est l’un de ces processus. Nous ne savons pas à qui demander la réduction ni qui en décidera, peu ou pas de paramètres sont prescrits en ce qui touche les calculs de la réduction et ainsi de suite. Le processus de règlement des différends souffre des mêmes difficultés.

Deuxièmement, les modalités du projet de loi devront aussi s’interpréter à la lumière d’autres textes législatifs qui contiennent le pouvoir de fixer des frais. Certains de ces textes sont très détaillés. Bien que rien ne nous laisse croire à ce stade qu’il y ait conflit de loi au sens technique de ce terme, nous notons, avec une certaine inquiétude, qu’aucune étude ne semble avoir été faite afin de déterminer s’il y a lieu d’harmoniser ces différents textes afin de donner pleinement effet au texte du projet de loi.

Par ailleurs, nous avons noté que le texte du projet utilisait un vocabulaire différent de celui de la Loi sur la gestion des finances publiques, et ce, tout en établissant un processus d’imposition de frais qui fait double emploi avec celui déjà prévu aux articles 19 et 19.1 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Certains des concepts qui sont au cœur du projet de loi ne sont pas énoncés clairement. Ceci a un impact immédiat sur la détermination de la portée du projet de loi. Par exemple, nous ne pouvons déterminer avec certitude le type d’organisations couvertes par la définition d’organismes de réglementation. Bien que l’on ait exprimé l’intention d’en exclure les sociétés d’État, le libellé employé est bien assez large pour les inclure.

D’un point de vue terminologique, plusieurs des termes sont imprécis. Par exemple, celui de «client» qui n’est pas défini et qui parfois semble inclure les bénéficiaires de services, parfois semble les exclure. Beaucoup des termes utilisés dans les dispositions clés sont ainsi susceptibles d’être interprétés de plusieurs manières.

Les lois du Canada sont normalement reconnues comme des modèles de textes législatifs. Nous avons déposé auprès de vous un document portant l’en-tête du ministère de la Justice qui fait état, d’une façon plus détaillée, de certaines des difficultés que je viens d’exposer. Monsieur le président, il me fera plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

Le sénateur Oliver: Y a-t-il quoi que ce soit de bon dans ce projet de loi?

Le vice-président: Je vais bientôt vous donner la parole, sénateur Oliver.

Mme Shirreff fera-t-elle un exposé ou êtes-vous déjà prêt à répondre aux questions?

Mr. Morgan: We are ready for questions.

[*Translation*]

The Deputy Chairman: Ms. Bouzigon, have you discussed the problem with NAV Canada? They sent us a letter. Have you had discussions with NAV Canada and are you aware of their concerns?

Ms. Bouzigon: Yes.

The Deputy Chairman: Are you making a reference to NAV Canada's problem on page 3 of your submission? Do you agree with the position taken by NAV Canada?

Ms. Bouzigon: Without going into the specifics of NAV Canada's presentation, it appears that the bill's provisions could also be extended to include NAV Canada.

The Deputy Chairman: Could you outline to us the problem that NAV Canada is experiencing?

Ms. Bouzigon: No, not in any detail.

The Deputy Chairman: We have yet to receive this organization's submission. If you were familiar with their concerns or their submission, we could discuss this today. If you would like to take a few minutes to acquaint yourself with NAV Canada's letter, by all means do so and then we can discuss specifics. Otherwise, we will have to wait to hear from them.

Senator Comeau: Have you circulated a copy of the letter?

The Deputy Chairman: Has everyone received the letter?

Senator Comeau: You should not be discussing letters sent to you as chairman before first discussing the matter with us.

The Deputy Chairman: I fully agree. I thought everyone had received the letter. We can give everyone a copy. I am asking if NAV Canada officials will be testifying.

Senator Ringuette: I have a general question for you, and there seems to be a consensus of sorts around this table. What positive things do you see in this bill?

[*English*]

Mr. Morgan: Mr. Chair and honourable senators, with my apologies I will respond in English.

Many of the proposed bill's principles are consistent with what we have in the policy such as consultation with stakeholders, transparency and accountability. The government supports these principles.

However, the government does not support entrenching them in legislation because it believes that a policy approach is more effective and flexible to respond to the many thousands of circumstances relating to user fees. These fees cover a wide range of activities. Trying to entrench them in legislation in an effective and comprehensive way could lead to unintended consequences.

M. Morgan: Nous sommes prêts à répondre aux questions.

[*Français*]

Le vice-président: Madame Bouzigon, avez-vous discuté du problème avec NAV Canada? Ils nous ont envoyé une lettre. Avez-vous discuté de cette position avec NAV Canada? Êtes-vous au courant de leur problème?

Mme Bouzigon: Oui.

Le vice-président: Dans votre présentation, à la page 3, est-ce le problème de NAV Canada dont vous parlez? Êtes-vous d'accord avec la position de NAV Canada?

Mme Bouzigon: Sans aller dans les détails de la présentation de NAV Canada, il nous semble aussi que la portée du projet de loi pourrait inclure NAV Canada, de la façon dont c'est décrit dans le projet de loi.

Le vice-président: Pouvez-vous expliquer le problème de NAV Canada?

Mme Bouzigon: Non, pas en détails.

Le vice-président: Nous n'avons pas encore reçu la présentation de NAV Canada. Si vous êtes au courant de leur problème ou de leur présentation, nous pourrions en discuter aujourd'hui. Si vous pouvez prendre quelques minutes pour étudier la lettre de NAV Canada, nous pourrions ensuite en discuter. Sinon, il sera nécessaire que nous entendions NAV Canada.

Le sénateur Comeau: Avez-vous distribué cette lettre?

Le vice-président: Est-ce que tout le monde a reçu la lettre?

Le sénateur Comeau: Non, vous ne devriez pas discuter des lettres qui vous sont envoyées à titre de président avant d'en avoir discuté avec nous.

Le vice-président: Je suis absolument d'accord. Je pensais que tout le monde avait reçu la lettre. Nous pouvons remettre une copie à tous. Je vous demande si NAV Canada sera entendu comme témoin.

Le sénateur Ringuette: J'ai une question d'ordre général qui semble faire le consensus autour de la table. Qu'y a-t-il de bon dans le projet de loi, selon vous?

[*Traduction*]

M. Morgan: Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, j'espère que vous m'excuserez de vous répondre en anglais.

Bon nombre des principes sur lesquels s'appuie le projet de loi correspondent à ceux de la politique, comme la consultation des personnes touchées, la transparence et l'imputabilité. Le gouvernement appuie ces principes.

Cependant, il n'est pas d'accord pour les enchâsser dans une loi, parce qu'il estime plus efficace et plus souple d'adopter une politique pour régir les milliers de circonstances relatives aux frais d'utilisation. On impose des frais d'utilisation pour de multiples activités. L'adoption d'une loi détaillée pourrait avoir des conséquences inattendues.

Senator Ringuette: It is my experience that legislation is always followed by regulation put together by the bureaucracy to reflect policy of the department. What is different in this case?

Mr. Morgan: The difference is that the proposed legislation is all encompassing. It covers all sorts of fees. It requires that the new fees go to the House and be referred to committee.

Currently, individual ministers, through their respective legislation or through the Financial Administration Act, have the authority to determine fees. They make proposals and come forward to special committee of council for approval after review by Treasury Board ministers.

This introduces a new process for fee setting. It is one that would involve the House directly in those decisions.

Senator Ringuette: That is why we had unanimous consent of the House.

Do you believe that the different departments would have a technical problem to justify the user fees?

Mr. Morgan: I do not believe that it would be a technical problem. As I said earlier, the government supports the broad principles of consultation.

Given that it is entrenched in legislation, it opens up departments and the government to legal action from interpretation of what the proposed bill actually means. As indicated by my colleague, there is sufficient uncertainty as to the intent of the proposed bill that could present complications down the road.

Senator Ringuette: Do you agree that the user fees and any review of user fees from one department or agency should be brought forth to the House of Commons and the Senate?

Mr. Morgan: I believe that it is an important thing to achieve in terms of transparency. As we have outlined in the new policy, ministries are required to come forward in their Report on Plans and Priorities. In the report they must outline in a very comprehensive way their planned consultations if they plan to undertake a review of a fee proposal within the next three years. They must also include their proposed activities for that consultation process.

We believe that there is a need for transparency in reporting to Parliament and the public, and that is best achieved through such reporting as the Report on Plans and Priorities, which is comprehensive about all departmental activity. As well, it includes a departmental performance report that states what they have achieved in terms of their results and performance standards.

It is a different matter to engage parliamentarians in the approval of individual fees. The accountability of ministers through their delegated legislation and policy is best suited for that procedure.

Le sénateur Ringuette: Selon mon expérience, les lois s'accompagnent toujours d'un règlement préparé par la bureaucratie, en fonction de la politique du ministère pertinent. Quelle serait la différence dans ce cas-ci?

M. Morgan: La différence, c'est que ce projet de loi englobe tout. Il s'applique à tous les types de frais. Il dicte que les nouveaux frais doivent faire l'objet d'un examen de la Chambre et du comité.

Pour le moment, chacun des ministres, par application de ses lois respectives ou de la Loi sur la gestion des finances publiques, a le droit de fixer des frais d'utilisation. Il fait des propositions et les soumet au Comité spécial du Conseil pour approbation après que les ministres du Conseil du Trésor les ont examinées.

Ce projet de loi crée un nouveau processus d'établissement des frais. Il prévoit la participation directe de la Chambre à ces décisions.

Le sénateur Ringuette: C'est pourquoi la Chambre lui a donné son consentement unanime.

Croyez-vous que les divers ministères auraient des problèmes techniques pour justifier leurs frais d'utilisation?

M. Morgan: Je ne crois pas que ce soit un problème technique. Comme je l'ai déjà dit, le gouvernement appuie les principes généraux de la consultation.

Comme ces dispositions feraient partie d'une loi, les ministères et le gouvernement pourraient être poursuivis selon l'interprétation du projet de loi. Comme ma collègue l'a indiqué, il y a tellement d'incertitude quant à l'intention du projet de loi qu'il pourrait y avoir des complications ultérieures.

Le sénateur Ringuette: Convenez-vous que les frais d'utilisation de même que tout examen des frais d'utilisation perçus par un ministère ou un organisme devraient être soumis à la Chambre des communes et au Sénat?

M. Morgan: Je crois que c'est important si nous voulons assurer la transparence. Comme nous le précisons dans la politique révisée, les ministères sont tenus d'en faire mention dans leur rapport sur les plans et les priorités. Ils doivent y décrire très précisément les consultations qu'ils entendent mener pour examiner leurs propositions de frais au cours des trois prochaines années. Ils doivent également indiquer les activités qu'ils proposent dans le cadre de ces consultations.

Nous croyons qu'il faut assurer la transparence dans les rapports au Parlement et au public et que le rapport sur les plans et les priorités est le meilleur outil pour ce faire, puisqu'il décrit toutes les activités du ministère. De même, il comprend un rapport sur le rendement ministériel faisant état des résultats du ministère à la lumière des normes de rendement qui s'y appliquent.

C'est une toute autre histoire que d'engager les parlementaires dans le mécanisme d'approbation de chacun des frais d'utilisation. L'imputabilité que confèrent les lois habilitantes et les politiques aux ministres convient parfaitement dans ce contexte.

Senator Ringuette: The Canadian public is asked to pay additional fees for certain services. The Treasury Board recently indicated that it has the technology to revise fees on a regular basis, as required.

I believe that it is very important that parliamentarians have a say on a proposed bill and the revision of user fees, to which they do not necessarily have access through the policy process, which is mostly bureaucratic.

Mr. Chairman, I would like to voice right now my support for proposed Bill C-212.

Senator Comeau: Mr. Morgan, you indicated in your presentation that you had other concerns that you would relate to the committee.

Would you please forward those concerns to the committee members?

Mr. Morgan: I would be pleased to do so.

Senator Comeau: You indicated that under the present policy you report to Parliament by way of the public accounts plans and priorities report, et cetera.

Would this continue under the proposed bill or would it change once it became law?

Mr. Morgan: If the proposed bill were to become law, we would have to take a look at our policy to ensure that it would work effectively with the new legislation. Further review would be required to determine whether the two would be compatible.

Senator Comeau: Your report calls for reporting to the House of Commons. Would that remove the oversight privilege that we now have as a part of Parliament? Would that remove the Senate from the equation?

Mr. Morgan: Documents such as reports on plans and priorities, public accounts, and departmental performance reports are referred to the Senate for examination. It is unclear to me, though, as to what the role the Senate would be given if this proposed legislation become law.

Senator Comeau: There is no role. It is in the bill. It goes directly to the House of Commons and ends there. It is no longer to Parliament.

You might consider reviewing whether we would have access, as we have now under the policy for the setting of fees, et cetera. Would that remove us completely from the process?

Mr. Morgan: You would still have access to the information and reports to which I referred.

Senator Comeau: As you know, unlike the House of Commons, the Senate needs to have a specific order of reference in order to look at items. We must have a specific order, and we would no longer have that specific order.

Mr. Morgan: I am sorry, sir, I cannot comment further on that issue.

Senator Comeau: You mentioned ministers' accountability on page 3 and ministerial responsibilities on page 4.

Le sénateur Ringuette: On demande au public canadien de payer des frais supplémentaires pour certains services. Le Conseil du Trésor a indiqué récemment qu'il avait les moyens techniques de revoir périodiquement les frais, au besoin.

Je trouve très important que les parlementaires aient leur mot à dire sur le projet de loi et la révision des frais d'utilisation, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans le contexte politique actuel, qui est surtout bureaucratique.

Monsieur le président, j'aimerais exprimer mon appui au projet de loi C-212 dès maintenant.

Le sénateur Comeau: Monsieur Morgan, vous avez dit dans votre exposé avoir d'autres inquiétudes, dont vous pourriez faire part au comité.

Auriez-vous l'obligeance d'envoyer ces informations aux membres du comité?

M. Morgan: Je vais le faire avec plaisir.

Le sénateur Comeau: Vous avez dit qu'actuellement, on fait rapport au Parlement, entre autres, dans les comptes publics et les rapports sur les plans et les priorités.

Le projet de loi prévoit-il ces mêmes mécanismes, ou est-ce que les choses vont changer après son adoption?

M. Morgan: Si le projet de loi était adopté, il nous faudrait examiner notre politique pour nous assurer qu'elle respecte bien la nouvelle loi. Il faudrait examiner la question de plus près pour déterminer si les deux sont compatibles.

Le sénateur Comeau: Vous préconisez de faire rapport à la Chambre des communes. Est-ce que nous perdrons le privilège de surveillance que nous avons en tant que partie constituante du Parlement? Est-ce que le Sénat serait écarté de l'équation?

M. Morgan: Les documents comme les rapports sur les plans et les priorités, les comptes publics et les rapports ministériels sur le rendement sont renvoyés au Sénat pour examen. Je ne sais pas, cependant, quel rôle le Sénat jouerait si le projet de loi était adopté.

Le sénateur Comeau: Il n'a pas de rôle. C'est ce que prévoit le projet de loi. C'est renvoyé directement à la Chambre des communes, point final. Il n'est plus question du Parlement.

Vous pourriez vérifier si nous aurions accès, comme le veut la politique actuelle, à la question de l'établissement des frais, et le reste. Serions-nous complètement écartés du processus?

M. Morgan: Vous auriez toujours accès aux informations et aux rapports dont j'ai parlé.

Le sénateur Comeau: Comme vous le savez, contrairement à la Chambre des communes, le Sénat doit recevoir un ordre de renvoi précis pour effectuer un examen. Nous avons besoin d'un ordre de renvoi clair, et nous ne l'aurions plus.

M. Morgan: Monsieur, je suis désolé de ne pas pouvoir vous en dire davantage là-dessus.

Le sénateur Comeau: Vous avez parlé de l'imputabilité des ministres à la page 4 et de la responsabilité ministérielle à la page 5.

We had a witness last week from the Canadian Nuclear Safety Commission who told us that the minister does not have ministerial responsibility. The commission reports to the minister. However, he has no ministerial say in how the department handles this work. In fact, the commission is not responsible to Parliament directly.

Mr. Morgan: That is correct, sir. The commission would be responsible through a minister to Parliament. Parliament would have established the authorities of the commission. There is a degree of independence in the commission's daily activities.

Senator Comeau: They have more than a degree of independence. They are independent.

That begs a question in favour of the proposed bill. If we do have a number of departments that have this independence, would it not make those departments accountable?

Would it establish accountability where they do not have it now?

Mr. Morgan: Those organizations would be required to report to Parliament in any event through their report on plans and priorities as well as their departmental performance reports. That information would be available to parliamentarians. Committees could call departments at any time to ask them about their plans.

Senator Comeau: You mentioned the cost of the dispute settlement process. I assume that added costs would be borne out of this legislation.

Have you done any kind of calculation yet?

Mr. Morgan: No, we have not. However, we expect that there would be incremental costs associated with the proposed bill.

Senator Comeau: Given the experience that we had with the firearms registration bill, where we started out with \$2 million and wound up with over \$1 billion and counting, the government's ability to plan has been seriously put into question in recent years among many Canadians. We naturally now question any initiatives that may be coming forth to establish new bureaucracies. I see this as such a situation.

I notice in the bill that we will now have to compare our user fees, our user costs, with other jurisdictions, whatever those may be. One assumes it is the U.S. and several other countries, although it is not mentioned in the bill. A whole slew of costs will be added on if this bill becomes law. Would it not be Treasury Board's role to do some number crunching here and give us an estimate?

Mr. Morgan: It certainly would be very difficult at this time to look in a comprehensive way at what the cost impacts of the bill would be. We would almost have to take one particular user fee and understand what the nature of that is and what the impact might be.

La semaine dernière, un témoin de la Commission canadienne de sûreté nucléaire nous a dit qu'il n'y avait pas de responsabilité ministérielle. La Commission fait rapport au ministre, mais il n'a rien à dire sur la façon dont le travail est fait. En fait, la Commission n'a pas de compte à rendre directement au Parlement.

M. Morgan: C'est exact, monsieur. La Commission a des comptes à rendre au Parlement par l'entremise d'un ministre. Le Parlement a défini les pouvoirs de la Commission. Elle a un certain degré d'autonomie dans ses activités quotidiennes.

Le sénateur Comeau: Elle a plus qu'un certain degré d'autonomie, elle est autonome.

Cela m'incite à me demander si le projet de loi n'est pas une bonne chose. S'il y a des ministères qui jouissent de cette autonomie, le projet de loi ne les rendrait-il pas imputables?

Ne les rendrait-il pas imputables là où ils ne le sont pas actuellement?

M. Morgan: Ces organisations doivent de toute façon rendre des comptes au Parlement dans leurs rapports sur les plans et les priorités et leurs rapports ministériels sur le rendement. L'information serait fournie aux parlementaires. Les comités peuvent convoquer les ministères n'importe quand pour leur poser des questions sur leurs plans.

Le sénateur Comeau: Vous avez parlé du coût du processus de règlement des différends. Je présume que le projet de loi va entraîner une hausse des coûts.

Avez-vous déjà fait des calculs?

M. Morgan: Non, nous n'en avons pas fait. Cependant, nous nous attendons à ce qu'il y ait des coûts supplémentaires associés au projet de loi.

Le sénateur Comeau: Depuis ce qui s'est passé avec le registre des armes à feu, qui devait au départ coûter deux millions de dollars et qui va finir par en coûter un million et plus, beaucoup de Canadiens remettent sérieusement en cause la capacité du gouvernement de planifier depuis quelques années. Il est naturel que nous nous posions maintenant des questions sur les mesures qui peuvent entraîner l'établissement de nouvelles administrations. Je crois que c'est le cas ici.

Je remarque, dans le projet de loi, qu'il va falloir comparer nos frais d'utilisation, nos coûts avec d'autres pays, peu importe lesquels. Je présume qu'il s'agit des États-Unis et de plusieurs autres pays, même si ce n'est pas indiqué dans le projet de loi. Toute une série de coûts vont s'ajouter si le projet de loi est adopté. Ne serait-ce pas le rôle du Conseil du Trésor de faire des calculs et de nous donner une idée des coûts?

M. Morgan: Il serait sûrement très difficile, à ce moment-ci, d'examiner de façon détaillée l'incidence du projet de loi sur les coûts. Il faudrait presque examiner les frais d'utilisation dans un cas précis pour en comprendre la nature et en déterminer l'impact.

We do require in our policy that departments understand their full costs. We do require in the policy that they do an environmental assessment, understanding the various factors, including the trading partners.

The question then is, to what degree is that carried on and presented to the House, and the rigour with which that would have to follow at that point, given that it would be, because of the bill, subject to law and legal challenge.

Senator Comeau: Have you not done any number crunching because this is a private members' bill? Had this been presented by the President of the Treasury Board, would you have done some number crunching?

Obviously we are passing costs on the taxpayers, and if we are establishing a whole new bureaucracy here, ultimately someone has to bear the costs somewhere. Is it because this is not being done by a minister?

Mr. Morgan: That is one reason. The policy itself has expanded on the requirements of an earlier policy, so in terms of consultation and doing assessment of the environment, those are items that were included in the previous policy we had for user charging. In the new policy, we have expanded upon that, particularly in the area of reporting and transparency of information. Taking that information to the House for review would require a further level of rigour and analysis in terms of it being entrenched in law.

Senator Comeau: Ms. Bouzigon mentioned the legal costs involved in this as well. Obviously there will be some legal ramifications in all of this. It would be helpful for us as a committee of parliamentarians to have some kind of a handle on what this will cost, ultimately, to the Canadian taxpayer, because at the end of the day someone has to bear the cost of all these lawyers and officials comparing our user systems with other jurisdictions and so on. There is a cost there somewhere. This committee is kind of going blind on it.

Mr. Morgan: If I may, Mr. Chair, there is a lack of clarity in the bill, so we would have to obtain further clarity as to what the bill is intending to do. Also, given that we are talking about an area of external charging, obviously we would require departments to understand their full costs, and then in terms of assessing the charges to be put in place, looking at what adjustments, if any, might occur there. Should the individual users of the direct services be charged for those costs, or should the general taxpayer be required to absorb those cost?

Senator Comeau: The general taxpayer will pay anyway, whether it is passed on to the consumer or to the agency that is paying the fees. At the end of the day, the consumer will pay.

Mr. Morgan: At one point, the consumer will pay.

[Translation]

Senator Gauthier: Basically, I am an old school parliamentarian who is concerned about the fees charged by agencies or departments for services. I see these fees as an indirect, regressive form of taxation in that everyone pays the same fee, regardless of income level.

Notre politique exige que les ministères connaissent l'ensemble de leurs coûts, qu'ils effectuent une évaluation environnementale et tiennent compte des divers facteurs, y compris ceux concernant les partenaires commerciaux.

On ne sait pas ce qui serait présenté à la Chambre, ni avec quelle rigueur étant donné que, selon le projet de loi, ce serait assujéti à la loi et à la contestation judiciaire.

Le sénateur Comeau: N'avez-vous pas fait de calcul parce qu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire? S'il avait été présenté par la présidente du Conseil du Trésor, auriez-vous fait des calculs?

Nous allons évidemment refiler les coûts aux contribuables et, si nous établissons une nouvelle administration, quelqu'un devra en assumer les coûts quelque part. Est-ce parce qu'il n'a pas été présenté par un ministre?

M. Morgan: C'est une raison. La politique est plus exigeante que la politique précédente, qui prévoyait des consultations et une évaluation environnementale dans l'établissement de frais d'utilisation. La nouvelle politique est plus détaillée, surtout pour ce qui est des rapports et de la transparence de l'information. Si la loi exigeait de soumettre ces informations à l'examen de la Chambre, il faudrait plus de rigueur et d'analyse.

Le sénateur Comeau: Mme Bouzigon a parlé des coûts sur le plan juridique. Il y aura bien sûr des répercussions sur le plan juridique. Ce serait utile que notre comité ait une idée de ce que cela va coûter en bout de ligne aux contribuables canadiens, parce que quelqu'un devra payer tous les avocats et les responsables chargés de comparer nos frais d'utilisation à ceux d'autres pays. Il y a des coûts en cause, et le comité ne les connaît pas vraiment.

M. Morgan: Monsieur le président, le projet de loi n'est pas assez clair, il faudrait obtenir plus de précisions sur ses intentions. De plus, étant donné qu'il est question de frais d'utilisation externe, nous voudrions que les ministères connaissent tous leurs coûts et envisagent, pour ce qui est de l'évaluation des frais à établir, les rajustements qui pourraient être nécessaires. Est-ce que ce sont les utilisateurs des services qui devraient assumer les coûts, ou est-ce que ce sont les contribuables qui devraient les absorber?

Le sénateur Comeau: Les contribuables vont payer de toute façon, même si les coûts sont assumés par l'utilisateur ou l'organisme. En bout de ligne, c'est le consommateur qui va payer.

M. Morgan: À un moment donné, le consommateur va payer.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Je suis fondamentalement un vieux parlementaire qui demeure préoccupé par les frais demandés par les agences ou les ministères pour des services. Je crois que ce sont des taxes indirectes et régressives puisque tout le monde paie le même montant, peu importe leur revenu.

Taxes are subject to parliamentary review. Regulations give officials considerable latitude in the setting of fees. In my opinion, there is very little difference between taxes and fees.

On October 28, 2003, the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations tabled a report on broadcasting in general and on the CRTC in particular. The conclusion reached is somewhat the same, namely that if fees are indeed a form of taxation, then Parliament must expressly delegate taxation authority.

The Supreme Court ruled on this matter some time ago. If fees are legislated, then they constitute a form of taxation. We now have before us proposed legislation.

I have read your submission and I agree with most of what you have said. Fees generate \$4 billion in government revenues every year. As a Treasury Board official, do you turn the revenues collected over to the Consolidated Revenue Fund?

As a sidebar, Mr. Chairman, I would like us to invite the Chairman of the CRTC to come before this committee to explain to us his report so that we can review it. It is a sound, detailed and clear report.

As a Treasury Board official, your job, in principle, is to do a review and report back to us. Do you in fact examine regularly and efficiently the fees charged by government organizations and agencies? Have you observed any shortcomings? Do you have the human and financial resources you need to do a good job, given the fundamental importance of this process?

[English]

Mr. Morgan: When a department is proposing to modify fees, which require the approval of the Treasury Board, they are reviewed extensively in the Treasury Board submission by our policy centre in the secretariat to ensure compliance with the policy. We can expect that, in future, any such proposals again will be subject to that review and in fact be more comprehensive in terms of the elaboration of what their fees will be, the consultation that has taken place as well as the performances and the standards they expect to put in place.

That being said, once the Treasury Board does approve a proposal for a new fee, it then goes to the special committee of council for review, and there are a number of fees that would go directly there for ministers who have the authority in their own legislation to propose fees on their own. These are then subject to scrutiny through the *Canada Gazette* as well as the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, so there is a fair degree of review that goes on and has gone on for many years in terms of process.

S'il s'agit d'une taxe, il faut qu'il y ait un examen parlementaire. Les règlements donnent toute la latitude possible aux fonctionnaires pour imposer des règlements. Il y a des taxes et des frais. Quant à moi, c'est la même chose.

Le Comité mixte d'examen de la réglementation a présenté le 28 octobre 2003 un rapport qui touche à la radiodiffusion et au CRTC en particulier. Il abonde un peu dans le même sens. Ce rapport stipule que s'il est établi que les frais sont effectivement une taxe, il faut qu'il y ait une délégation expresse du pouvoir de taxation par le Parlement.

Cela a été établi par la Cour suprême, il y a longtemps. Si les frais sont exigés par la loi, c'est une taxe. Si les frais sont imposés par une autorité de la législation, c'est une taxe. Nous voici donc avec un projet de loi.

J'ai lu votre témoignage et je suis en grande partie d'accord avec vous. Il y a quatre milliards de revenus par année. Ces frais rapportent donc des fonds au gouvernement. Recevez-vous comme fonctionnaire du Conseil du Trésor ces frais pour les mettre dans des fonds consolidés?

Je fais une parenthèse, monsieur le président, pour dire que j'aimerais qu'on invite le président du CRTC pour qu'il nous explique son rapport et pour que le Comité sénatorial permanent des finances nationales puisse l'examiner. C'est un bon rapport. Il est explicite et clair.

Comme fonctionnaire responsable du Conseil du Trésor, vous êtes chargé, en principe, d'examiner, de revoir et de faire rapport sur cet examen. Faites-vous les inspections des frais chargés par les organismes et agences gouvernementales de façon efficace et régulière? Y a-t-il des manques dans le système? Avez-vous toutes les ressources humaines nécessaires? Avez-vous toutes les ressources financières à votre disposition pour faire un bon travail parce c'est fondamental.

[Traduction]

M. Morgan: Quand un ministère propose de modifier ses frais, ce qui nécessite l'approbation du Conseil du Trésor, la présentation faite au Conseil du Trésor à ce sujet est examinée en détail par le centre des politiques du Secrétariat, pour assurer le respect de la politique. Nous nous attendons à ce que les futures propositions soient assujetties à un examen semblable et expliquent même de façon plus détaillée quels seront les frais, quelles consultations ont été effectuées et quels sont les normes et les rendements prévus.

Cela dit, une fois que le Conseil du Trésor approuve les nouveaux frais proposés, ils sont soumis à l'examen d'un comité spécial du Conseil; dans un certain nombre de cas, les frais lui sont renvoyés directement quand les ministres ont le pouvoir, en vertu de la loi habilitante, de proposer eux-mêmes des frais. La publication dans la *Gazette du Canada* est un autre mécanisme d'examen, tout comme leur renvoi au Comité mixte d'examen de la réglementation; il y a donc tout un processus d'examen qui existe depuis de nombreuses années.

We are going to require, through our policy, a lot more information in departmental reports on plans and priorities and the departmental performance reports. I believe those requirements will help to ensure much more transparency in the information. Then ministers, or the deputy heads of those commissions that have that degree of independence, can be held accountable for their overall performance.

[Translation]

Senator Gauthier: The system is in place. Do you have the resources you need to effectively monitor how the system is working? You say you do, so I do not understand the problem.

[English]

Mr. Morgan: I believe we have the resources required to implement the policy, which requires not only providing guidance to ministers and departments, but also to ensure there is a good communication network amongst departments so they can share their best practices.

[Translation]

Senator Gauthier: Do you review each new request for a fee increase?

[English]

Mr. Morgan: No, in the Treasury Board Secretariat we would only be involved in those fees that are required to receive Treasury Board approval. There are some areas where some ministers have been delegated authority through their own legislation to set fees. They would go through a separate process; they would not necessarily come to the board.

[Translation]

Senator Gauthier: Approximately what percentage would that be?

[English]

Mr. Morgan: I am sorry; we do not have that information.

[Translation]

Senator Gauthier: Could you send me some documentation about this? How many fees have you reviewed? What overall percentage does this represent?

[English]

Mr. Morgan: Yes, we will undertake to provide you with that information.

The Deputy Chairman: Mr. Morgan you indicated that a department might introduce a fee, and would not talk to you about introducing a user fee or a charge if they had been delegated, through legislation, the authority to implement it.

Notre politique va exiger que les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement contiennent beaucoup plus de renseignements. Je crois qu'ainsi l'information sera plus transparente. Les ministres ou les sous-ministres responsables des organisations qui jouissent d'une certaine autonomie pourront alors être tenus responsables du rendement dans son ensemble.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Votre système est établi. Avez-vous toutes les ressources nécessaires pour suivre ce système avec efficacité? Vous dites que vous les avez et je ne comprends pas.

[Traduction]

M. Morgan: Je crois que nous disposons des ressources nécessaires pour mettre en oeuvre la politique qui nécessite non seulement de fournir des conseils aux ministres et aux ministères, mais aussi d'assurer qu'il existe un bon réseau de communications entre les ministères pour leur permettre de partager leurs meilleures pratiques.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Vérifiez-vous chacune des nouvelles demandes pour une augmentation de frais?

[Traduction]

M. Morgan: Non, le Secrétariat du Conseil du trésor ne s'occupe que des frais qui nécessitent son approbation. Dans certains cas, la loi habilitante d'un ministère délègue au ministre le pouvoir d'établir les frais d'utilisation. C'est un processus distinct; ces frais ne sont pas nécessairement soumis au Conseil.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Environ quel pourcentage?

[Traduction]

M. Morgan: Je suis désolé, mais je ne connais pas cette information.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Pourriez-vous m'envoyer un document à ce sujet? Combien de frais avez-vous examinés? Quelle est le montant total, le pourcentage?

[Traduction]

M. Morgan: Oui, nous allons vous fournir ces informations.

Le vice-président: Monsieur Morgan, vous avez dit que le ministère pouvait imposer des frais et n'avait pas à communiquer avec vous pour le faire si sa loi habilitante lui avait délégué ce pouvoir.

Is it possible that a department could decide to impose a fee-for-service without having legislative authority to do so, and if so, under what circumstances?

Mr. Morgan: No, a department would have to have the authority to establish a fee, either through their own legislation directly or through the Financial Administration Act. If it is through the Financial Administration Act, it would require the review of the Treasury Board ministers and their approval. Our policy requires that departments consult with the Treasury Board Secretariat, even if there is no requirement for them to come to the board for formal approval, so we hope to engage departments in that manner.

Senator Oliver: Mr. Morgan, you said that there were some other matters you would bring to the attention of the committee later on. Senator Comeau asked that you give that information later, but not today. I am curious to know what the subject matters of those concerns are.

Without going into details, what are the headings of the subject matters of your concerns?

Mr. Morgan: One area would be equity in terms of equity for the public interest versus the paying users. Another area would be to go through the individual elements of the proposed bill and the policy to find out what is expected in the management and consultation processes. We would go through the each individual aspect of the policy and the proposed bill and compare them.

Senator Oliver: The chairman mentioned NAV Canada. I have received calls in my office from officials from NAV Canada expressing concern about this proposed bill.

The chairman has circulated a letter from Mr. Neil Wilson, the vice-president and general counsel, in which Mr. Wilson makes a suggestion for a possible amendment.

I would like to read some of the letter to you and ask you to comment.

As we discussed, NAV Canada believes there is a simple solution to the complex problem created by the possible inclusion of the private sector under the ambit of this bill.

In other words, they want the proposed bill to be for the public sector only, and not the private sector, or corporations operating outside this area.

We believe the Senate Standing Committee on National Finance should include the words 'of the Government of Canada,' following the term 'any other body' in the section 2 definition of regulatory authority. This solution provides legislative clarity of the intent of the bill's sponsor and avoids potentially causing significant harm to private sector companies for whom the bill's measures were not designed.

What do you say about their suggestion for a proposed amendment?

Mr. Morgan: The proposed bill is sufficiently unclear as to its scope of application, which has caused some concern.

Est-il possible qu'un ministère décide d'imposer des frais d'utilisation sans être autorisé à le faire par la loi et, si c'est le cas, dans quelles circonstances?

M. Morgan: Non, un ministère doit avoir le pouvoir d'établir des frais, en vertu soit de sa loi habilitante, soit de la Loi sur la gestion des finances publiques. S'il le fait en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'examen et l'approbation des ministres du Conseil du Trésor sont requis. Notre politique oblige les ministères à consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor, même s'ils ne sont pas tenus de demander notre approbation officielle, et nous espérons que les ministères le font.

Le sénateur Oliver: Monsieur Morgan, vous avez dit qu'il y avait d'autres questions sur lesquelles vous vouliez attirer l'attention du comité plus tard. Le sénateur Comeau vous a demandé de nous envoyer ces informations, mais j'aimerais savoir quelle est la nature de ces questions.

Sans entrer dans les détails, pourriez-vous nous indiquer de quoi il s'agit?

M. Morgan: Il y a la question de l'équité entre l'intérêt public et les utilisateurs payeurs. Il faudrait aussi examiner chaque élément du projet de loi et de la politique pour déterminer ce que les processus de gestion et de consultation supposent. Nous examinerions chaque aspect de la politique et du projet de loi pour les comparer.

Le sénateur Oliver: Le président a parlé de NAV Canada. J'ai reçu des appels à mon bureau de représentants de NAV Canada inquiets au sujet du projet de loi.

Le président a fait circuler une lettre signée par le vice-président et avocat général Neil Wilson, dans laquelle il propose un amendement.

J'aimerais vous lire un extrait de cette lettre et vous demander votre opinion.

Comme nous en avons discuté, NAV CANADA croit qu'il existe une solution simple au problème complexe causé par l'application possible de la loi au secteur privé.

Autrement dit, on veut que le projet de loi s'adresse seulement au secteur public, et pas au secteur privé, ou aux sociétés fonctionnant en dehors de ce contexte.

Nous croyons que le Comité sénatorial permanent des finances nationales devrait ajouter les mots «du gouvernement du Canada» après les mots «ou tout autre organisme», dans la définition d'organisme de réglementation, à l'article 2 sur les définitions. Cette solution précise l'intention du parrain du projet de loi et prévient tout préjudice important qui pourrait être causé aux entreprises du secteur privé qui ne sont pas visées par le projet de loi.

Que pensez-vous de l'amendement proposé?

M. Morgan: Le projet de loi est assez imprécis quant à la portée de son application, ce qui est inquiétant.

Senator Oliver: This is an attempt to define and narrow the scope, though.

Mr. Morgan: That is correct. If that amendment were to be made, the question remains, will the proposed legislation apply to Government of Canada entities, which it was not intended to apply to?

As an example, would it apply to all commercial Crown corporations that have the authority to set their own fees?

Would they be required to come into the House with their proposals and lay out why they are set at a certain level and the consultation process they followed?

This is a question that will need to be asked and answered. There was an amendment made to the proposed bill to remove the words “Crown corporations,” but there is sufficient doubt as to whether or not the current definition of a regulating body would include Crown corporations as well. That could have some significant consequences to entities that are operating at a degree of arm’s length from government.

Senator Oliver: Ms. Bouzigon, do you wish to speak?

Ms. Bouzigon: The concern expressed by NAV Canada corresponds to the concern we have identified.

The notes we provided to you explain that under the definition of “regulating authority,” which we find extremely broad, is likely to include NAV Canada, for exactly the same reason they explained.

The proposed legislation does not include any suggestion that the bodies covered by it have to be subject to government directions or funded by the government, which might have been the intent. Just putting “of the Government of Canada” would not obtain that objective. It might serve to exclude NAV Canada, but it would not exclude Crown corporations. It would not exclude the Federal Court of Canada. It would not exclude other bodies like the CRTC, for example. So it still remains very broad and very difficult to define.

Senator Oliver: If not “of the Government of Canada,” what other language would you suggest?

Ms. Bouzigon: I would like to first find out the intent and what we want to cover. What is the purpose of the proposed bill? Then, perhaps, I would make recommendations. Right now, I do not feel at liberty to make suggestions because we are looking at it one by one, and I am not aware of the overall principle that proponents in the House or the Senate would want to put forward. I will be pleased, once I have that information, to provide any suggestions.

The Deputy Chairman: The Treasury Board announced a revised external charging policy, which came into effect, I believe, not that long ago. Is that correct?

Mr. Morgan: That is correct, it came into effect in August.

Le sénateur Oliver: C’est un moyen d’en définir et d’en limiter la portée, pourtant.

M. Morgan: Oui. Si le projet de loi était ainsi amendé, on ne saurait toujours pas s’il vise les entités du gouvernement du Canada auxquelles il ne devait pas s’appliquer?

Par exemple, s’appliquerait-il à toutes les sociétés d’État commerciales qui ont le pouvoir d’établir leurs propres frais?

Seraient-elles obligées de soumettre leurs propositions à l’examen de la Chambre et d’expliquer pourquoi elles veulent exiger ces frais et quel est le processus de consultation qu’elles ont suivi?

C’est une question à laquelle il faudra répondre. On a proposé de supprimer les mots «société d’État» du projet de loi, mais on ne sait toujours pas si la définition actuelle d’organisme de réglementation comprend les sociétés d’État ou non. Cela pourrait avoir des conséquences importantes pour les organismes qui fonctionnent de façon assez autonome par rapport au gouvernement.

Le sénateur Oliver: Madame Bouzigon, voulez-vous ajouter quelque chose?

Mme Bouzigon: L’inquiétude exprimée par NAV Canada correspond à la nôtre.

Dans les notes que nous vous avons fournies, nous expliquons que la définition d’«organisme de réglementation», que nous trouvons extrêmement vaste, comprend probablement NAV Canada, exactement pour la même raison que lui.

Le projet de loi n’indique nulle part que les organismes qu’il vise doivent suivre les directives du gouvernement ou être financés par lui, ce qui était peut-être l’objectif. Rajouter seulement les mots «du gouvernement du Canada» ne réglerait pas le problème. Cela exclurait peut-être NAV Canada, mais pas les sociétés d’État. La Cour fédérale du Canada ne serait pas exclue, ni d’autres organismes comme le CRTC. Cela reste encore très général et très difficile à préciser.

Le sénateur Oliver: Si on n’ajoute pas les mots «du gouvernement du Canada», que proposeriez-vous comme libellé?

Mme Bouzigon: Je voudrais d’abord savoir quelle est l’intention du projet de loi et quelle est son application. Quel est l’objectif du projet de loi? Ensuite, je ferais peut-être des recommandations. Actuellement, je ne me sens pas en mesure de faire de proposition parce qu’on examine la situation au cas par cas et que je ne connais pas le principe général que les intéressés à la Chambre ou au Sénat veulent faire valoir. Quand j’en saurai plus long à ce sujet, je serai heureuse de faire des suggestions.

Le vice-président: Le Conseil du Trésor a annoncé une nouvelle politique sur les frais d’utilisation externe, qui est entrée en vigueur il n’y a pas très longtemps, je pense. Est-ce exact?

M. Morgan: Oui, elle est entrée en vigueur en août.

The Deputy Chairman: Has this been in the works for some time? I understand you had another policy in place as of 1997. Has this revision been in place, or was it prompted by the proposed legislation?

Mr. Morgan: In the 1997 policy, the government committed to initiate a review within a three-year period. Over the last two or three years we have undertaken extensive consultations with external stakeholders and departments in respect of improving upon the previous policy. We conducted an international benchmark comparison between Canada and a number of other countries on the basis of that particular review before us on the revised policy on external charging. During the course of the tabling of the proposed bill we had discussions with Mr. Cullen and the external stakeholders to try to improve upon the policy, taking into account some of the proposals that were being contemplated in the proposed legislation. That is why you will find a number of similarities with elements of bill in the policy.

The Deputy Chairman: It is my understanding that this policy came into effect on August 12, 2003. How does that come into effect? Does the minister simply declare the new policy and then file a copy?

Mr. Morgan: Once the President of the Treasury Board approves the policy it will be in effect. The policy was announced a few weeks later. Many of our departments were aware that the policy was under development and going forward to the Treasury Board. We also indicated that there would be an implementation plan associated with the policy so that departments would not be immediately required to have performance standards in place for all of their programs. They have been given a two-year window to put them in place. Any new fees coming into play, or any amendments to fees that have been developed would require the development of a performance standard.

The Deputy Chairman: The President of the Treasury Board, Ms. Robillard, appears before this committee at least once a year. Presumably Ms. Robillard would be open to questions on this issue because it falls under her area of responsibility. Is that correct?

Mr. Morgan: That is correct.

The Deputy Chairman: I would like to ensure clarity for the committee; the policy is written in such a way that it does not have to come before us before it is implemented; however, we have an opportunity to review it afterwards. Whereas, we review proposed legislation before it is implemented. I am reacting to a question that was asked earlier.

[Translation]

Senator Gauthier: This morning, we received a large document outlining Treasury Board's policy. We are being asked to review it at a moment's notice and then to ask some relevant questions about Bill C-212. I do not think that is possible. It would have been preferable to receive the material earlier. Then we would

Le vice-président: Était-elle à l'étude depuis un certain temps? Je crois comprendre que l'autre politique était en vigueur depuis 1997. La révision était-elle en cours, ou a-t-elle été provoquée par le projet de loi?

M. Morgan: Dans la politique de 1997, le gouvernement avait promis d'entreprendre une révision dans un délai de trois ans. Depuis deux ou trois ans, nous avons engagé de vastes consultations avec les partenaires de l'extérieur et les ministères pour améliorer la politique. Nous avons fait des comparaisons entre le Canada et d'autres pays dans le cadre de cette révision des frais d'utilisation externe. Durant la préparation du projet de loi, nous avons discuté avec M. Cullen et les intervenants de l'extérieur pour essayer d'améliorer la politique, en tenant compte des propositions que le projet de loi envisageait. C'est la raison pour laquelle vous allez trouver un certain nombre de similitudes entre le projet de loi et la politique.

Le vice-président: Je pense que la politique est entrée en vigueur le 12 août 2003. Comment entre-t-elle en vigueur? Est-ce que le ministre déclare simplement qu'il y a une nouvelle politique et en dépose un exemplaire?

M. Morgan: La politique entrera en vigueur une fois que la présidente du Conseil du Trésor l'aura approuvée. Cette politique a été annoncée quelques semaines plus tard. Beaucoup de nos ministères savaient que la politique était en voie d'élaboration et qu'elle était à l'étude au Conseil du Trésor. Nous avons aussi indiqué que la politique serait assortie d'un plan de mise en œuvre pour que les ministères ne soient pas immédiatement tenus d'appliquer des normes de rendement pour tous leurs programmes. Ils ont un délai de deux ans pour appliquer ces normes. La création de nouveaux droits d'utilisation et la modification de droits existants exigeraient l'élaboration de normes de rendement.

Le vice-président: La présidente du Conseil du Trésor, Mme Robillard, témoigne devant ce comité au moins une fois par année. Je présume que Mme Robillard serait disposée à répondre à des questions sur ce sujet puisqu'il relève de son champ de compétence. Est-ce exact?

M. Morgan: C'est exact.

Le vice-président: J'aimerais que ce soit bien clair pour le comité; la politique est rédigée de telle manière qu'elle n'a pas à nous être soumise avant d'entrer en vigueur; toutefois, nous aurons l'occasion de l'examiner par la suite, tandis que nous étudions les projets de loi avant qu'ils soient adoptés. Je réponds à une question qui a été posée plus tôt.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Nous avons reçu, ce matin, un volumineux document sur toute la politique du Conseil du Trésor. On nous demande d'en faire la lecture en quelques secondes pour ensuite poser des questions pertinentes au projet de loi C-212. Je crains que cela ne soit possible. Il aurait été

have been able to prepare a series of pertinent questions and get some useful answers. I am not happy with the way things are working out here.

[English]

The Deputy Chairman: In that case, we may have to bring you back to answer some more questions. It is difficult for us to go through this bill quickly.

Senator Ringuette: I am from New Brunswick and a pretty simple person. I view user fees as services. For instance, I recently cancelled my American Express credit card because of excessive user fees. However, as a consumer I have the option to do cancel my credit cards, but the users affected by the user fees that we are looking at do not have that option. It is for that reason that parliamentarians must review these issues. Perhaps in a few years' time, we will review the various departments, their user fees and their bases. We may find that the user would be better served by a private service rather than a departmental service. For the user to be completely satisfied with the fees-for-service, we need to scrutinize the system. There may be other options in the future.

You mentioned that there are no provisions in the proposed bill to lower user fees. In your experience, which departments or agencies have reduced their fees over the last ten years?

Mr. Morgan: The Minister of Finance reduced the air traffic security charge just recently. With respect to other departments, we have to keep in mind that we are not talking about 100 per cent cost recovery, which is the ceiling in respect of services and access to facilities. For the most part, these fees are set below full cost. They are reassessed on a regular basis with their stakeholders and departments, keeping in mind the environmental situation and whether the stakeholders financially absorb these fees. As a result departments do adjust them from time to time. I am not aware of the specific details of any reductions by departments or agencies.

Senator Ringuette: Could you obtain that information for the committee? It would be useful to have a list of departments and agencies that have reduced their user fees in the last 10 years.

The previous policy required that a private benefit be conferred before a fee could be charged. Does your group deem this a fundamental requirement to a cost recovery fee, as opposed to a simple tax? Why did you remove this requirement from the revised policy that was just completed?

Mr. Morgan: If I may, Mr. Chair, I would like to ask Ms. Shirreff to answer that question.

Ms. Suzanne Shirreff, Senior Director, Cost Recovery Policy Division, Treasury Board of Canada, Secretariat: The 1997 policy quantified "public" versus "private." It was an extremely frustrating

préférable d'obtenir le document plus tôt. Ainsi nous aurions été en mesure de préparer une série de questions pertinentes et d'obtenir des réponses utiles. Je ne garderai pas un bon souvenir de cette visite.

[Traduction]

Le vice-président: Dans ce cas, nous pourrions vous demander de revenir pour répondre à d'autres questions. Il est difficile pour nous d'examiner rapidement ce projet de loi.

Le sénateur Ringuette: Je viens du Nouveau-Brunswick et je suis une personne simple. Je considère que les frais d'utilisation correspondent à des services. Par exemple, j'ai récemment annulé ma carte de crédit American Express parce que les frais d'utilisation étaient excessifs. Comme consommateur, je peux annuler mes cartes de crédit, mais les usagers touchés par les frais d'utilisation que nous examinons n'ont pas cette possibilité. C'est pour cette raison que les parlementaires doivent examiner ces questions. Peut-être que, dans quelques années, nous examinerons les divers ministères, leurs frais d'utilisation et leurs justificatifs. Nous pourrions découvrir que les usagers seraient mieux servis par un organisme privé que par un organisme ministériel. Pour que l'utilisateur soit entièrement satisfait des droits exigés pour la prestation d'un service, nous devons examiner le système à la loupe. Il y aura peut-être d'autres possibilités dans l'avenir.

Vous avez dit que le projet de loi ne contient aucune disposition de réduction des frais d'utilisation. À votre connaissance, quels sont les ministères et organismes qui ont réduit leurs frais d'utilisation depuis dix ans?

M. Morgan: Le ministre des Finances vient de réduire le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien. Quant aux autres ministères, nous devons nous souvenir qu'il ne s'agit pas de recouvrement intégral des coûts, ce qui constitue le plafond relativement aux services et à l'accès aux installations. Dans la plupart des cas, ces droits sont inférieurs au coût intégral. Ils sont régulièrement réévalués en collaboration avec les intervenants et les ministères, en tenant compte de la conjoncture et de la capacité des intervenants de payer ces droits. Par conséquent, les ministères les modifient de temps à autre. Je n'ai pas de données particulières sur des réductions qui auraient été accordées par des ministères ou des organismes.

Le sénateur Ringuette: Pourriez-vous nous obtenir ces données? Ce serait utile d'avoir une liste de ministères et d'organismes qui ont réduit leurs droits d'utilisation depuis dix ans.

La politique précédente stipulait qu'un avantage privé devait être conféré pour qu'on puisse imposer des droits d'utilisation. Votre organisme considère-t-il cela comme une condition fondamentale à l'imposition de frais d'utilisation, par opposition à une simple taxe? Pourquoi avez-vous supprimé cette condition de la version finale de la politique révisée?

M. Morgan: Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais inviter Mme Shirreff à répondre à cette question.

Mme Suzanne Shirreff, directrice principale, Division de la politique du recouvrement des coûts, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada: La politique de 1997 comparait quantitativement

concept for both stakeholders and departments because no matter how one goes about doing that, it requires a kind of assessment and no one can actually say what is right or wrong.

When we did the benchmark study of other countries, we found that they recognize the concept of “benefit” in a broader, more general level. For example, they recognize that there are some benefits for stakeholders in respect of being regulated. It may reduce some of the liability and it provides the consumer with product confidence.

The concept adopted by some of the other international groups that we have looked at is good, without examining the level of quantifying what is in and what is out.

The overall concept of benefit of regulation is embedded in the new, revised policy. We have also included the initial full cost and also determined what the fee schedule would look like. For example, what will the price ultimately be?

We have provided some general guidelines to allow departments to look at issues of public policy objectives to be taken into account and the ability to pay. Overall, when we say the concept is gone, it is not actually gone but rather put into a practice that is more acceptable, from the standpoint of the process to establish the fees.

Senator Ringuette: Was the international study of comparison in respect of user fees was tabled in the House of Commons and in the Senate so that parliamentarians would be fully informed?

The Deputy Chairman: You should ask the panel whether they have given us that background information.

Mr. Morgan: If you are referring to the actual benchmark study, we did, I believe, table that it at one of the Standing Committee's on Finance appearances in the House. We would be pleased to table a copy of it here as well.

The Deputy Chairman: Would you please send us a copy?

Mr. Morgan: Certainly.

Senator Comeau: The legislation calls for an independent dispute resolution process. As I understand it, the proposed legislation is silent on the key elements of the process. Would you be able to provide us, should the proposed bill go through, the elements of an independent dispute resolution process?

Ms. Bouzigon: The only certain element is that it has to be independent. Normally, an attribute of independence in that context would be a three-person panel: one person appointed by the department or minister, one person appointed by the person who is seeking the establishment of it, and a third person appointed by both.

Whether the effect would be binding, how it would function, or who would pay the cost, is uncertain, as there is no regulation making power in the legislation.

Senator Comeau: There is no such power?

les notions de «public» et de «privé». C'est un concept extrêmement frustrant pour les intervenants et les ministères, parce que peu importe la manière de l'appliquer, il exige une forme d'évaluation et personne ne peut dire ce qui est adéquat ou non.

Quand nous avons effectué une étude comparative d'autres pays, nous avons constaté qu'ils reconnaissent le concept de l'«avantage» dans un sens beaucoup plus vaste. Ainsi, ils reconnaissent qu'il y a des avantages pour les intervenants à être réglementés. La réglementation peut réduire la responsabilité et susciter la confiance du consommateur envers le produit.

Le concept adopté par d'autres groupes étrangers que nous avons examinés est bon, bien que nous n'ayons pas quantifié ce qui est inclus et ce qui ne l'est pas.

Le concept général de l'avantage de la réglementation est intégré à la nouvelle politique révisée. Nous avons aussi inclus le coût initial intégral, et établi ce que le barème de droit devrait être. Quel sera le coût final, par exemple?

Nous avons formulé quelques directives générales pour permettre aux ministères d'étudier les questions relatives aux objectifs en matière de politique publique dont il faut tenir compte, ainsi que la capacité de payer. En fait, quand nous disons que le concept a été éliminé, il ne l'a pas vraiment été; il a plutôt été transformé en une pratique plus acceptable du point de vue du processus d'établissement des coûts.

Le sénateur Ringuette: L'étude comparative des droits d'utilisation d'autres pays a-t-elle été déposée à la Chambre des communes et au Sénat pour que les parlementaires puissent l'examiner à fond?

Le vice-président: Vous devriez demander au groupe d'experts s'il nous a fourni cette documentation.

M. Morgan: Si vous parlez de l'étude comparative elle-même, je crois que nous l'avons déposée à l'occasion d'une comparution du Comité permanent des finances à la Chambre. Nous serions heureux d'en déposer un exemplaire ici aussi.

Le vice-président: Nous feriez-vous parvenir un exemplaire?

M. Morgan: Certainement.

Le sénateur Comeau: La loi exige un processus indépendant de règlement des différends. D'après ce que je comprends, la loi proposée ne fait allusion à aucun des principaux éléments du processus. Si la loi proposée était adoptée, pourriez-vous nous indiquer quels sont les éléments d'un processus indépendant de règlement des différends?

Mme Bouzigon: Le seul élément certain est que ce processus doit être indépendant. Normalement, dans ce contexte, l'attribut d'indépendance implique l'existence d'un conseil composé de trois personnes: une personne nommée par le ministère ou le ministre, une personne nommée par celui ou celle qui veut établir ce conseil, et une troisième personne nommée par les deux parties.

Quant à savoir si les décisions seraient exécutoires, comment le processus fonctionnerait et qui paierait le coût, c'est incertain, car la loi ne confère aucun pouvoir de réglementation.

Le sénateur Comeau: Ce pouvoir n'existe pas?

Ms. Bouzigon: That is part of the problem with the proposed bill. There is no regulation-making power. There has to be in order for an administration to be able to make regulations.

Senator Comeau: It would not be possible to make resolutions binding under the legislation?

Ms. Bouzigon: No.

Senator Comeau: The independent dispute resolution people would be toothless tigers.

Ms. Bouzigon: Once a minister or a department sets out a process, they may decide it would be binding, but the proposed legislation does not contain any direction to that effect. In the end it would be up to the courts to determine upon perhaps application from an interested party what the act means.

Senator Comeau: Under the independent disputes resolution process, do you think the proposed legislation, as it is written now, would extend not only from the direct stakeholders, but also ultimately to the final users, the Canadian public? Would they have access, or is the wording vague?

Ms. Bouzigon: It is part of the items for which I have no answer. We cannot determine that from reading the proposed bill.

Senator Comeau: It is another of the elements that we do not know.

Ms. Bouzigon: The notion of “clients” is not defined. It is used inconsistently throughout the proposed bill.

Senator Comeau: Should this come to pass, one could make the case that a consumer should have access to the dispute resolution process?

Ms. Bouzigon: If you have an interest in it, yes.

The Deputy Chairman: On behalf of honourable senators, I thank the Treasury Board Secretariat personnel who have been with us today, Mr. Morgan, Ms. Shirreff and Ms. Bouzigon.

Thank you very much for coming today.

[*Translation*]

We will review the material you have submitted. I hope that you will also provide us with the other documents we requested.

[*English*]

We will now start with our next panel. I will understand if any colleague wishes to leave to attend the Korean War Memorial Celebration service in the Senate, which takes place in about 15 minutes.

Mr. Jay Myers, Co-Chair, (Canadian Manufacturers and Exporters), Business Coalition on Cost Recovery: Thank you very much for inviting us to appear before you. My name is Jayson Myers and I am the Senior Vice-President and

Mme Bouzigon: C'est là une partie du problème en ce qui a trait à ce projet de loi. Il ne comporte aucun pouvoir de réglementation. Il doit y en avoir un pour que l'administration puisse formuler des règlements.

Le sénateur Comeau: Cette loi ne permettrait pas de rendre des décisions exécutoires?

Mme Bouzigon: Non.

Le sénateur Comeau: Le conseil indépendant de règlement des différends n'aurait aucun pouvoir véritable.

Mme Bouzigon: Quand un ministre ou un ministère établit un processus, il peut décider que ce processus sera exécutoire, mais le projet de loi ne contient aucune indication à ce sujet. En fin de compte, il incomberait aux tribunaux de déterminer — peut-être à la demande d'une partie intéressée — ce que la loi signifie.

Le sénateur Comeau: En vertu du processus indépendant de règlement des différends, croyez-vous que la loi proposée, dans sa version actuelle, ne s'appliquerait plus seulement aux intervenants directs, mais aussi aux usagers finaux, c'est-à-dire le public canadien? Le public y aurait-il accès, ou le libellé est-il trop vague?

Mme Bouzigon: Cela fait partie des éléments pour lesquels je n'ai pas de réponse. Nous ne pouvons pas trouver la réponse en lisant le projet de loi.

Le sénateur Comeau: C'est un autre des éléments dont nous ne savons rien.

Mme Bouzigon: La notion de «clients» n'est pas définie. Elle est employée de manière erratique dans le projet de loi.

Le sénateur Comeau: Si ce projet de loi était adopté, on pourrait défendre l'idée que le consommateur devrait avoir accès au processus de règlement des différends?

Mme Bouzigon: Si c'est avantageux, oui.

Le vice-président: Au nom des honorables sénateurs, je remercie les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor qui ont témoigné devant nous aujourd'hui, M. Morgan, Mme Shirreff et Mme Bouzigon.

Merci beaucoup d'être venus aujourd'hui.

[*Français*]

Nous allons étudier vos documents. J'espère que vous nous ferez parvenir les autres documents que nous vous avons demandés.

[*Traduction*]

Nous allons maintenant passer à notre groupe d'experts suivants. Je comprendrai si certains de mes collègues souhaitent assister au service commémorant la guerre de Corée, qui aura lieu au Sénat dans environ 15 minutes.

M. Jay Myers, coprésident, (Manufacturiers et exportateurs du Canada), Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts: Merci beaucoup de nous avoir invités à témoigner devant vous. Je m'appelle Jayson Myers et je suis vice-président principal et

Chief Economist of Canadian Manufacturers and Exporters. I am also the Co-chair of the Business Coalition on Cost Recovery, the BCCR.

I will start with a bit of what has unfortunately become ancient history. BCCR first became active on the cost recovery file in 1998 when a group of concerned businesses associations came together to solve some specific and, we hoped at that time some straight forward, problems concerned with federal cost recovery policy.

Our members include Canadian Manufacturers & Exporters, Canadian Federation of Independent Business, the Canadian Animal Health Institute, Rx & D, Canadian Chemical Producers Association, Canada's Medical Device Technology Companies and about 20 other business associations. We generate about \$330 billion a year in economic activity and employ well over two million Canadians.

From the start, we have understood and supported the need to pay reasonable fees for federal services. However, in return, we expect fees to be fair, set in an accountable and transparent way, and linked to a specific service or benefit as provided to the fee payer.

While the government's first cost recovery policy recognized many of these principles, they were rarely implemented in the design or the administration of departmental cost recovery programs. Unfortunately, the revised federal cost recovery policy does not even recognize many of the key principles that we have continually maintained are so important. It really does nothing to ensure that user fees will be implemented on an accountable, fee-for-service basis.

The major issue here, honourable senator, is not the policy itself, but that the departments do not implement the policy.

In our many appearances before committees of Parliament over the last several years, we have documented our ongoing concerns with cost recovery. Our top concern is that the departments are not meeting the commitments that they have made in exchange for charging fees. Specifically, they routinely fail to deliver on their promised performance standards. Ms. Szkotnicki will give you some examples.

Ms. Jean Szkotnicki, Co-Chair, (Canadian Animal Health Institute), Business Coalition on Cost Recovery: It takes Health Canada an average of 672 days to approve a new human prescription drug, nearly double the promised standards of 365 days and 10 months longer than the average approval time in the United States.

économiste en chef des Manufacturiers et exportateurs du Canada. Je suis également coprésident de la Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts, la CERC.

Je vais commencer par faire un survol de ce qui est malheureusement devenu de l'histoire ancienne. La CERC a commencé à travailler au dossier du recouvrement des coûts en 1998, lorsqu'un groupe d'associations de gens d'affaires s'est formé pour régler certains problèmes particuliers — que nous espérons alors être simples — entourant la politique fédérale de recouvrement des coûts.

Nos membres comprennent les Manufacturiers et exportateurs du Canada, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, l'Institut canadien de la santé animale, Rx & D, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, des entreprises canadiennes de technologie des dispositifs médicaux et une vingtaine d'autres associations professionnelles. Nous générons environ 330 milliards de dollars par année en activité économique et nous employons plus de 2 millions de Canadiens.

Dès le début, nous avons compris et reconnu la nécessité de payer des droits raisonnables pour les services du gouvernement fédéral. Toutefois, nous nous attendons à ce que ces droits soient justes, définis de manière raisonnable et transparente, et qu'ils soient liés à des services ou à des avantages précis pour ceux qui doivent les acquitter.

Si la première politique de recouvrement des coûts du gouvernement reconnaissait une grande partie de ces principes, ils ont rarement été appliqués dans la conception ou dans l'administration des programmes ministériels de recouvrement des coûts. Malheureusement, la politique révisée de recouvrement des coûts du gouvernement fédéral écarte une bonne partie de ces principes dont nous avons toujours maintenu l'importance. Cette politique ne propose rien pour garantir que les droits d'utilisation seront appliqués de manière justifiable et en regard de services particuliers.

Honorables sénateurs, le problème réside non pas dans la politique elle-même, mais dans le fait que les ministères ne l'appliquent pas.

Nous avons témoigné souvent devant les comités du Parlement depuis quelques années, et nous avons décrit nos préoccupations constantes à l'égard du recouvrement des coûts. Nous nous soucions principalement du fait que les ministères ne respectent pas les engagements qu'ils ont pris en regard des droits imposés. Plus particulièrement, ils négligent souvent de respecter les normes de rendement envers lesquelles ils s'étaient engagés. Mme Szkotnicki vous donnera quelques exemples.

Mme Jean Szkotnicki, coprésidente, (Institut canadien de la santé animale), Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts: Il faut en moyenne 672 jours à Santé Canada pour homologuer un nouveau médicament d'ordonnance à usage humain, soit presque le double de la norme de 365 jours, et 10 mois de plus que le délai moyen d'homologation aux États-Unis.

For new active biological substances flagged for priority review, meaning they might be used to prevent a serious debilitating or life threatening disease, the average approval time in 2000 was 825 days, compared to the U.S. average of 212 days for the same class of products.

It is even worse for veterinarian drugs, with which I am most familiar. They take an average of 818 days to review, double the U.S. average, and five times the performance standard of the Veterinarian Drugs Directorate, which is 180 days.

In most cases, approval times have lengthened not because approval procedures have become more complicated, but because applications are caught in time-consuming queues waiting to be reviewed examples. Even though promised performance standards are not being met, cost recovery fees are still being collected in full.

In response to our concerns and pressure from Parliament, Treasury Board prepared and implemented a revised cost recovery policy. Treasury Board says that their revised cost recovery policy addresses the many concerns identified by our coalition and others, including the Commons Finance Committee, the Joint Committee on the Scrutiny of Regulations and the Auditor General. We wish that were true, but unfortunately it is not.

Mr. Myers: The revised policy that Treasury Board was discussing earlier this morning really falls short in three key areas.

First, Treasury Board's revised cost recovery policy does not link performance delivery to fees. It is true that Treasury Board does require cost recovery programs to set a standard, but no one is empowered to enforce this standard. It is our experience that unenforceable performance standards are essentially meaningless.

The main benefit companies should get for their fees is predictable performance of the service that we are paying for, and that departments are pledging to meet. If departments do not deliver services in the way or the time they promise, then we believe that fees should be reduced, and if there is no service being provided, then fees should not be paid. Otherwise, there is no incentive for any department to actually meet or improve service standards.

Other jurisdictions have successfully linked fees to performance standards. The U.S. Prescription Drug User Fee Act is one example. In Australia, the 1989 Therapeutic Goods Act provides legislated penalties for missing performance targets in the review of human drug products. The Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority also has legislated performance standards and, incidentally, a 97 per cent to 98 per cent on-time

En ce qui concerne les nouvelles substances biologiques actives dont le traitement est défini comme prioritaire, c'est-à-dire qu'elles pourraient servir à prévenir certaines maladies débilitantes ou mortelles, le délai moyen d'homologation était de 825 jours en 2000, comparativement à la moyenne de 212 jours aux États-Unis pour la même catégorie de produits.

La situation est encore pire pour les nouveaux médicaments vétérinaires, domaine que je connais très bien. Il faut en moyenne 818 jours pour les examiner, soit le double de la moyenne aux États-Unis, et un délai 5 fois plus long que la norme de rendement de 180 jours fixée par la Direction des médicaments vétérinaires.

Dans la plupart des cas, ce n'est pas la complexité accrue des méthodes d'homologation qui prolonge le délai, mais plutôt le fait que les demandes attendent longtemps avant d'être examinées. Même si les normes de rendement établies ne sont pas respectées, on perçoit les frais de service au complet.

Réagissant à nos préoccupations et à la pression exercée par le Parlement, le Conseil du Trésor a élaboré et mis en œuvre une politique révisée de recouvrement des coûts. Il soutient que sa politique révisée tient compte des nombreuses réserves de la Coalition et d'autres intervenants, notamment le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le Comité mixte d'examen de la réglementation et le Vérificateur général. Nous aimerions que ce soit vrai, mais ce n'est malheureusement pas le cas.

M. Myers: La politique révisée que le Conseil du Trésor décrivait plus tôt ce matin est déficiente dans trois grands domaines.

Premièrement, la politique révisée n'établit pas de lien entre le rendement et les droits perçus. Il est vrai que le Conseil du Trésor exige que les programmes de recouvrement des coûts fixent une norme, mais personne n'a le pouvoir d'appliquer cette norme. Nous avons constaté que les normes de rendement inapplicables sont, dans la pratique, vaines.

Le principal avantage que les entreprises devraient retirer des droits qu'elles paient est que le rendement dans la prestation des services qu'elles reçoivent — rendement auquel les ministères se sont engagés — devrait être prévisible. Si les ministères ne livrent pas les services quand et comme ils l'ont promis, nous estimons que les frais devraient être réduits, et si aucun service n'est rendu, les droits ne devraient pas être payés. Autrement, pourquoi les ministères se sentiraient-ils obligés de respecter les normes de service ou de faire mieux?

D'autres administrations ont réussi à établir un lien entre les droits et les normes de rendement. La Prescription Drug User Fee Act des États-Unis en est un exemple. En Australie, la Therapeutic Goods Act de 1989 énonce les sanctions prévues par la loi dans le cas où les normes de rendement visant l'examen des médicaments à usage humain ne sont pas atteintes. L'autorité australienne en matière de produits antiparasitaires et de

delivery rate. When performance is not met in these instances, companies can apply to a special tribunal for a fee reduction.

We believe, that linking fees to service standard would help to insure that services provided by government are improved and that standards are indeed met. The proposed bill, if passed would ensure that would happen. The experience of other jurisdictions indicates that such improvements can be made without either a reduction of fee revenues or resort to legal challenges.

Our second point is that the policy needs an independent dispute resolution mechanism. In the event of a dispute, Treasury Board tells us to take it up with the department that charges the fees, so it simply goes up and up the chain to the minister, if it ever gets there. In legal terms, it is like the defendant also being asked to be the judge.

Treasury Board points out that a special committee of cabinet must approve new fees, but unfortunately, since the SCC only reviews new or increased fee proposals and does not monitor fee implementation, it is unable to take action when departments or agencies routinely deliver below their standards. Because the SCC process is secret, companies cannot review or comment on fee proposals, as they would with parliamentary review.

Third, the revised policy takes a major step backward, we believe, in ignoring the principle that fees must be linked to specific service that provides a private benefit to the fee payer. We think this is unacceptable. Without having to demonstrate a private benefit, the justification for charging a fee is removed, meaning the fee is nothing more than a tax. Worse, by dropping this requirement the government effectively allows agencies to charge new fees with no expectation that a service will actually be delivered. We think this is also unacceptable.

Let me give you an example. Environment Canada recently introduced cost recovery for its new substance notification program. Under the program, companies are charged a fee to register new substances on the domestic substance list, but once a substance is registered, anyone can import or distribute it in Canada. In this case, there is no private benefit linked to the fee. In fact, this means that the initial fee payer must subsidize all its potential competitors. Despite this, Environment Canada went ahead with the fee, with Treasury Board's blessing.

Unlike Treasury Board's revised policy, the proposed bill addresses these concerns by providing exactly the kinds of funding principles, enforcement powers, and fairness standards that we have been asking for since 1998. They are also principles and standards that the members of the Commons Finance

médicaments vétérinaires doit également respecter des normes de rendement prévues par la loi et, soit dit en passant, son taux de respect des délais se situe entre 97 et 98 p. 100. Lorsque la norme de rendement n'est pas respectée, les entreprises peuvent réclamer une réduction des droits devant un tribunal spécial.

Nous estimons que le fait d'associer les droits à des normes de service contribuerait à assurer que les services offerts par le gouvernement sont améliorés et que les normes sont vraiment respectées. S'il était adopté, le projet de loi garantirait cela. L'expérience d'autres administrations indique qu'il est possible d'apporter de telles améliorations sans réduire les recettes générées par les frais et sans entamer des poursuites juridiques.

Deuxièmement, nous croyons que la politique a besoin d'un mécanisme indépendant de règlement des différends. Quand des différends surviennent, le Conseil du Trésor nous dit de régler la question avec le ministère qui perçoit les frais, de telle sorte que le litige remonte jusqu'au ministre, si jamais il se rend là. Sur le plan juridique, le défendeur est juge et partie.

Le Conseil du Trésor souligne qu'un comité spécial du Cabinet doit approuver les nouveaux frais. Malheureusement, puisque le Conseil canadien des normes examine seulement les propositions d'établissement de nouveaux droits ou d'augmentation des anciens et qu'il ne surveille pas la mise en œuvre des droits, il n'est pas en mesure d'intervenir quand des ministères ou des organismes négligent systématiquement de respecter leurs normes. Puisque le processus du Conseil canadien des normes est secret, les entreprises ne peuvent pas examiner ni commenter les propositions relatives aux droits, comme l'examen parlementaire le permettrait.

Troisièmement, la politique révisée représente un immense recul, à notre avis, car elle ne tient pas compte du principe selon lequel les droits doivent être associés à un service précis qui confère un avantage privé à celui qui paie. Nous estimons que c'est inacceptable. Sans l'obligation de démontrer un avantage privé, la justification des droits n'existe plus, ce qui signifie que les droits ne sont rien d'autre qu'une taxe. Pire encore, en supprimant cette exigence, le gouvernement permet en réalité aux organismes d'imposer de nouveaux droits sans garantie que le service sera vraiment rendu. Encore une fois, c'est inacceptable.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Environnement Canada a récemment instauré le recouvrement des coûts pour son programme de déclaration de substances nouvelles. En vertu du programme, les entreprises doivent acquitter des droits pour inscrire de nouvelles substances sur la Liste intérieure des substances, mais une fois que la substance est inscrite, n'importe qui peut l'importer ou la distribuer au Canada. Dans ce cas, il n'y a pas d'avantage privé associé aux droits. En fait, cela signifie que celui qui doit acquitter les droits subventionne des concurrents éventuels. Malgré cela, Environnement Canada a instauré ce droit, avec la bénédiction du Conseil du Trésor.

Contrairement à la politique révisée du Conseil du Trésor, le projet de loi proposé tient compte de ces préoccupations en présentant exactement les genres de principes de base, de pouvoir d'exécution et de normes d'équité que nous réclamons depuis 1998. Ce sont également les principes et les normes que les

Committee and the Auditor General have repeatedly called for. In fact, just last week your colleagues on the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations reiterated the need for improved cost recovery.

Treasury Board had the chance to develop and implement a revised policy that addressed the concerns of industry and fee payers and Parliament, but they chose not to.

Ms. Szkotnicki: Last January, I sent Treasury Board a letter specifying exactly what the BCCR thought needed to be included in the policy to make it work. I am tabling that letter with the committee today. Sadly, we have never received a response or even an acknowledgement of our points, and they clearly had no influence on the board's thinking as they put the revised policy together.

When it gets right down to what this committee has a clear choice. I think it is clear: Either it can vote to accept the proposed bill, which carefully addresses the many problems we have experienced with the implementation of cost recovery, or it can decide to stay with the Treasury Board's revised policy, which continues the most glaring and unfair practices of the old policy.

In our opinion, the right choice is also clear: The proposed legislation will improve cost recovery; Treasury Board's recently revised policy will not. The proposed legislation should be passed and implemented by Parliament. We hope you will help us ensure that this happens.

Mr. John Stewart, General Manager and Senior Vice-President, Purdue Pharma, Business Coalition on Cost Recovery: Mr. Chairman and members of the committee, thank you for allowing Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies, also known as Rx & D, to present our views on cost recovery. I am John Stewart, President of Purdue Pharma, one of Rx & D's member companies. I am also currently chairman of the board of Rx & D.

Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies is the national association that represents the more than 23,000 Canadians who work for over 60 research-based pharmaceutical companies here in Canada. Our companies are both big and small. They include several biopharmaceutical firms. However, all of them have one primary objective, and that is to discover and develop innovative medicines that improve the quality of life and enhance our health care system.

Let me state at the outset that Rx & D respects the principle of cost recovery and supports the proposed legislation because it will improve the enforcement of performance standards. In fact, our organization has been supportive of paying appropriate fees for the evaluation of drug submissions since the federal government first raised the issue in May 1986. The disappointment we face is that the pharmaceutical industry supported cost recovery on the promise of improved performance, a promise that has not been delivered. As a result, Canadian patients have had to wait

membres du Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le vérificateur général ont réclamés à maintes reprises. De fait, pas plus tard que la semaine dernière, vos collègues du Comité mixte d'examen de la réglementation ont rappelé la nécessité d'améliorer le recouvrement des coûts.

Le Conseil du Trésor a eu la chance d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique révisée tenant compte des préoccupations de l'industrie, des payeurs et du Parlement, mais il a décidé de s'en abstenir.

Mme Szkotnicki: En janvier dernier, j'ai envoyé au Conseil du Trésor une lettre indiquant exactement ce que, selon le BCCR, il fallait inclure dans la politique pour qu'elle fonctionne. Je remets cette lettre au comité aujourd'hui. Malheureusement, nous n'avons jamais eu de réponse, ni même d'accusé de réception, et nos points de vue n'ont nettement eu aucune influence sur la réflexion du conseil lorsqu'il a établi sa politique révisée.

Au bout du compte, je pense que le comité a un choix très clair. Selon moi, il est clair: Soit qu'il se prononce en faveur du projet de loi proposé, qui tient vraiment compte des nombreux problèmes que nous avons connus avec la mise en oeuvre du recouvrement des coûts, ou encore, il peut décider de conserver la politique révisée du Conseil du Trésor, qui perpétue les pratiques les plus flagrantes et les plus injustes de l'ancienne politique.

D'après nous, le bon choix est aussi très clair: La loi proposée améliorera le recouvrement des coûts; la politique révisée récente du Conseil du Trésor ne le fera pas. Le Parlement devrait adopter et mettre en oeuvre la loi proposée. Nous espérons que vous nous aiderez à faire en sorte que cela se produise.

M. John Stewart, directeur général et premier vice-président, Purdue Pharma, Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts: Monsieur le président et membres du comité, nous vous remercions de permettre à Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies, connues sous l'acronyme Rx & D, d'exposer nos points de vue sur le recouvrement des coûts. Je suis John Stewart, président de Purdue Pharma, l'une des compagnies membres de Rx & D. Je suis également l'actuel président du conseil d'administration de Rx & D.

Notre association nationale, Rx & D, représente les quelque 23 000 Canadiens et Canadiennes employés par plus d'une soixantaine de compagnies de recherche pharmaceutique d'ici, au Canada. Nous avons de grandes et de petites compagnies, dont plusieurs sociétés biopharmaceutiques. Cependant, toutes ont un principal objectif, celui de découvrir et de développer des médicaments novateurs qui amélioreront la qualité de vie et notre système de santé.

Permettez-moi de dire tout d'abord que Rx&D respecte le principe du recouvrement des coûts et appuie la loi proposée parce qu'elle améliorera l'application des normes de rendement. De fait, notre organisation s'est montrée favorable au paiement de frais appropriés pour l'évaluation des présentations de drogues depuis que le gouvernement a soulevé la question en mai 1986. Notre déception vient du fait que l'industrie pharmaceutique a appuyé le recouvrement des coûts sur la promesse d'un meilleur rendement, une promesse qui n'a pas été tenue. En conséquence,

substantially longer for new drug therapies than patients in many other countries, and Canada has missed out on research and manufacturing investments that it otherwise could have gained.

I would like to provide a brief background on the innovative industry's experience with cost recovery.

In 1994, as part of the federal government's program review, the Therapeutic Products Program, now the Therapeutic Products Directorate, or TPD, began a consultation process that resulted in the implementation of annual fees for the renewal of drug identification numbers, manufacturing establishment licences, and fees for the evaluation of drug submissions. An integral part of that initiative, and consistent with Treasury Board policy, was the introduction of performance standards for the review of new drug submissions. The TPD committed to meeting performance standards that were competitive with those of leading regulatory agencies such as the United States Food and Drug Administration and the U.K.'s Medicine Control Agency.

In addition to providing revenue to government, cost recovery was intended to result in improved performance within the TPD, performance that would see patients receive more timely access to new therapies. At the same time, the innovative pharmaceutical companies would benefit from earlier product introductions, increased overall revenue potential that would encourage further research.

Although there was some scepticism within our companies, the majority supported the introduction of fees, since the TPD repeatedly stated that implementation would result in improved timeliness in its review and approval performance.

The TPD established some very favourable targets, such as the completion of review of a new drug submission in 365 days. At the time, there was even a statement from then Minister of Health Diane Marleau that the fee schedule would be set in such a way that fees would be reduced for submissions where the TPD failed to meet its performance targets. There truly, at the time, seemed to be a commitment from government to deliver on its promise of improved performance.

Today, the unfortunate reality is that the TPD's performance has failed to meet its targets; the linkage between performance and fees has never been established in regulations; and, over the same period, drug regulatory agencies in countries such as the U.S., the U.K. and Sweden have vastly improved their performance, leaving Canada and Canadians far behind.

Linking fees to performance has been implemented successfully in other jurisdictions. You have heard about the FDA, and Australia, which has done the same. A major reason for this,

les patients du Canada ont dû attendre nettement plus longtemps pour des nouvelles pharmacothérapies que les patients de nombreux autres pays, et le Canada n'a pas pu profiter d'investissements en recherche et en fabrication dont il aurait pu tirer parti autrement.

J'aimerais faire un bref survol de l'expérience de l'industrie novatrice en matière de recouvrement des coûts.

En 1994, dans le cadre de l'examen des programmes qu'a fait le gouvernement fédéral, le Programme des produits thérapeutiques, qui est maintenant la Direction des produits thérapeutiques, ou DPT, a entrepris un processus de consultation qui a abouti à la perception de frais annuels pour le renouvellement des numéros d'identification des drogues et les licences d'établissements manufacturiers, et de droits pour l'évaluation des présentations de drogues. L'un des éléments qui faisaient partie intégrante de cette initiative, conformément à la politique du Conseil du Trésor, était l'introduction de normes de rendement pour l'examen des présentations de nouvelles drogues. La DPT s'est engagée à appliquer des normes de rendement concurrentes à celles de grands organismes de réglementation comme la Food and Drug Administration des États-Unis et la Medicine Control Agency du Royaume-Uni.

En plus de constituer une source de revenus pour le gouvernement, le recouvrement des coûts était censé accroître le rendement au sein de la DPT, ce qui devait permettre aux patients d'avoir plus rapidement accès aux nouvelles thérapies. En même temps, les compagnies pharmaceutiques novatrices tireraient avantage de l'approbation plus rapide des produits, laquelle présenterait un potentiel général de revenu accru qui serait favorable à la recherche.

Bien qu'il y ait eu une certaine dose de scepticisme dans nos compagnies, la majorité a donné son appui à l'imposition de frais, puisque la DPT avait affirmé à maintes reprises que cette mesure augmenterait son rendement au titre de la rapidité des examens et de l'approbation.

La DPT s'est fixé des objectifs très valables, comme l'achèvement de l'examen d'une présentation de nouveau médicament en 365 jours. La ministre de la Santé de l'heure, Diane Marleau, avait même dit que le barème des droits exigibles serait établi de telle manière que les droits seraient réduits pour les présentations dont la DPT n'aurait pas fait l'examen dans les délais fixés. À l'époque, le gouvernement semblait fermement déterminé à tenir sa promesse de meilleur rendement.

Aujourd'hui, la triste réalité est que le rendement de la DPT n'a pas atteint ses objectifs; le rapport entre le rendement et les frais versés n'a jamais été établi dans le règlement et, dans la même période, les organismes de réglementation des drogues dans les pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suède ont largement amélioré leur rendement, laissant le Canada et les Canadiens bien loin derrière.

L'établissement d'un rapport entre les frais et le rendement s'est fait avec succès dans d'autres pays. Vous avez entendu parler de la FDA, et de l'Australie, qui en a fait autant. Une des

FDA officials say, is that the PDUFA five-year sunset clause and the ongoing oversight by Congress have kept the focus on the FDA to improve its performance targets.

In our view, the linking of fees to performance is one of the key elements of the proposed bill. Under Treasury Board policy, there is no linkage between fees and performance; fee payers that do not have their performance met are simply told to go back to the departments that are charging the fees and not meeting the performance standards. This approach has not worked in the past. We believe the right approach is to link performance to fees. As noted previously, this has been shown to work in the United States, Australia and other countries.

According to Rx & D's annual notice of compliance, or TPD performance survey, the average time taken to approve new drugs in 2002 was 672 days. This is substantially longer than time taken by FDA and other international drug regulatory agencies. What is particularly frustrating is that we recognize that the submissions spend much of that time waiting for the review process to begin. In other words it is time spent in non-productive stages between aspects of the review. I have three slides that will show to demonstrate the process.

This first slide illustrates the average number of days spent waiting for approval of new drug submissions in Canada since 1995 through 2002. You will notice that the bottom of the graph is 350 days, which is the actual target. What we have seen is that over the past seven years, the closest that we have come to meeting the target was 550 days, back in 1997; and over the past several years, there has been a decrease in performance, or a lengthening of the average review time.

Now, just to show how this compares internationally, what you see here is the median time for approval of new drugs in the three-year period of 1999-01. Recognizing that any country can have a bad year, we looked at it over a three-year period as to what Canada had been able to achieve compared with the U.S. and other jurisdictions. I think you can see that Canada holds the distinction of taking the longest or being the slowest to review and approve drug submissions.

I point out these are essentially the same drugs and same drug submissions that are submitted to the Canadian TPD, the U.S. FDA, et cetera.

My last slide may look a bit busy, but each one of those lines tells the same story. The red bar that goes to the top, 3TC is an antiviral drug, is the number of days that elapsed between that drug submission being delivered to the TPD and it being opened for review. The dark blue line is the time it took to conduct the safety and efficacy evaluation to determine that this drug was safe and effective, and lastly, some other time.

principales raisons à cela, selon les fonctionnaires de la FDA, c'est que la clause d'extinction en cinq ans et la surveillance continue par le Congrès ont maintenu la pression sur la FDA pour qu'elle améliore ses cibles de rendement.

Selon nous, le rapport entre les frais et le rendement est l'un des éléments clés du projet de loi qui est proposé. La politique du Conseil du Trésor n'établit aucun lien entre les frais et le rendement; les personnes qui ont payé des frais sans que l'objectif de rendement soit atteint se font tout simplement dire de retourner voir le ministère percepteur de ces droits et n'affiche pas les normes de rendement voulues. Cette approche n'a pas été efficace dans le passé. Nous pensons que ce qu'il faut, c'est faire le lien entre le rendement et les frais perçus. Comme je l'ai dit tout à l'heure, ça marché aux États-Unis, en Australie et ailleurs.

D'après l'avis annuel de conformité de Rx & D, ou le sondage de rendement de la DPT, le délai moyen d'approbation des nouvelles drogues, en 2002, a été de 672 jours. C'est nettement plus long que le temps que prennent la FDA et d'autres organismes de réglementation des drogues du reste du monde. Ce qui est particulièrement frustrant, c'est que nous reconnaissons que les présentations passent une bonne partie de cette période à attendre le début du processus de révision. Autrement dit, c'est du temps passé à des stades non productifs entre les aspects de l'examen. J'ai trois diapositives pour décrire le processus.

Cette première diapositive illustre le nombre moyen de jours passés à attendre l'approbation d'une présentation de nouvelles drogues au Canada depuis 1995 jusqu'en 2002. Vous remarquerez au bas du graphique l'indication de 350 jours, l'objectif actuellement fixé. D'après ce que nous avons constaté depuis sept ans, le plus près que nous soyons parvenus de cet objectif a été 550 jours, et c'était en 1997; depuis plusieurs années, on a constaté une baisse du rendement, ou une prolongation du délai moyen d'examen.

Maintenant, pour faire rapidement une comparaison internationale, ce que vous voyez ici, c'est le délai moyen d'approbation des nouvelles drogues sur trois ans, de 1999 à 2001. Conscients que n'importe quel pays peut avoir une mauvaise année, nous avons porté notre étude sur une période de trois ans pour voir ce que le Canada avait pu réaliser comparativement aux États-Unis et à d'autres pays. Je pense que vous pouvez constater que le Canada se distingue par la longueur de ses délais, ou par la lenteur de son examen et de l'approbation des présentations de drogues.

Je tiens à préciser que ce sont, grosso modo, les mêmes drogues et les mêmes présentations de drogues qui ont été présentées à la DPT du Canada, à la FDA des États-Unis, et cetera.

Ma dernière diapositive peut vous sembler un peu chargée, mais chacune de ces lignes dit la même chose. La ligne rouge qui va jusqu'en haut - 3TC est un médicament antiviral - indique le nombre de jours écoulés entre la présentation du médicament à la DPT et l'ouverture du dossier pour l'examen. La ligne bleu foncé est le délai qu'il a fallu pour l'évaluation de l'innocuité et de l'efficacité, pour déterminer si cette drogue était sûre et efficace et, enfin, une autre période suit.

In most of the cases, the delays in the start of the review are substantial. The overall finding was that the actual mean safety and efficacy time was only 196 days. That means the time it took the review to be performed to determine that the drug was safe and effective was 196 days. However, because of other inefficiencies in the system, that translated into a total review and approval time of over 600 days.

Mr. Chairman, Rx & D respectfully requests that this committee endorse the proposed bill. It will make a difference in getting medicines into the hands of Canadian patients with the least possible delay, and will help the innovative pharmaceutical companies invest more in this country.

I thank you for your attention, and we will be pleased to answer any questions you may have.

[Translation]

Senator Gauthier: You note on page 3 of your submission that Treasury Board's revised policy takes a major step backward by ignoring the principle whereby fees must be linked to a specific service that provides a private benefit to the fee payer. You go on to say that this is completely unacceptable because without the requirement to demonstrate a private benefit, the justification for charging a fee is removed, meaning the fee is nothing more than a tax.

I totally agree with your position. If there is no private benefit and the government in fact benefits, then we are dealing with a tax.

In your testimony, you compare Canada to its best trading partners. Trade with the United States accounts for 84 per cent of Canada's overall trade volume. You argue that the United States are more effective in terms of linking fees to service standards in some areas, notably pharmaceuticals, and I do not disagree with you. What is the connection between the fees charged by another country and those charged by Canada? You point to the pharmaceutical industry as an example. However, how does this relate to the fees charged?

[English]

Mr. Myers: I think a part of the problem in trying to understand cost recovery in Canada is the lack of information that we have about the fees that are being charged, let alone any sort of comparison with other country's fees and standards.

There is analysis certainly about the standards that have been set in other countries, and Treasury Board has said it would table that before this committee. However, even the figure of \$4 billion per year is based on an estimate that Treasury Board developed in 1999. We have not seen an accounting of all the fees since 1999. Part of the problem of the lack of transparency about this whole process is exactly that problem.

Perhaps Mr. Stewart or Ms. Szkotnicki could answer with respect to their specific sectors.

Dans la plupart des cas, il s'écoule pas mal de temps avant le début de l'examen. En général, on a constaté que le délai moyen pour l'examen de l'innocuité et de l'efficacité n'était que de 196 jours. Cela signifie qu'il n'a fallu pour l'examen, pour déterminer que le médicament est sûr et efficace, que 96 jours. Pourtant, d'autres lacunes du système ont fait que le délai total de l'examen et de l'approbation a été de plus de 600 jours.

Monsieur le président, Rx&D demande respectueusement à ce comité d'approuver le projet de loi proposé. Il pourra changer quelque chose à la période que prendront les médicaments pour parvenir aux patients canadiens, et il incitera les compagnies pharmaceutiques novatrices à plus investir dans le pays.

Je vous remercie de votre attention, et je répondrai avec plaisir à vos questions.

[Français]

Le sénateur Gauthier: À la page 4 de votre texte de présentation, vous indiquez que la politique révisée du Conseil du Trésor est un gigantesque pas en arrière, ne tenant pas compte du principe selon lequel les droits doivent être liés à un service précis qui fournit un avantage privé pour celui qui paie. Vous poursuivez en indiquant que cela est complètement inacceptable parce qu'il n'est pas obligatoire de démontrer un avantage privé; la justification d'imposer des droits n'existe plus, ce qui signifie que les droits ne sont rien d'autre qu'une taxe.

Je crois que vous avez entièrement raison. S'il n'existe pas un avantage privé et qu'il y a bénéfice pour le gouvernement, il s'agit alors d'une taxe.

Dans votre témoignage, vous nous comparez aux pays qui sont nos meilleurs clients commerciaux. Nos échanges commerciaux avec les États-Unis représentent 84 p. 100 de notre commerce. Vous utilisez l'argument que les États-Unis font preuve d'une plus grande efficacité, entre autres, dans le domaine des médicaments et je le reconnais. Quel est le rapport entre les frais d'un autre pays et ceux du Canada? Votre argument s'applique au domaine des médicaments. Toutefois, quel est le rapport entre ces deux frais applicables?

[Traduction]

M. Myers: Je pense qu'une partie du problème, quand on essaie de comprendre le recouvrement des coûts au Canada, c'est qu'on manque d'information sur les frais qui sont perçus, mais encore plus sur des comparaisons avec les frais et les normes d'autres pays.

Des analyses ont certainement été faites des normes qui ont été établies dans d'autres pays, et le Conseil du Trésor a dit qu'il ferait part de leurs conclusions au comité. Cependant, même le chiffre de 4 milliards de dollars par année est fondé sur une estimation que le Conseil du Trésor a faite en 1999. Il n'y a pas eu de reddition des comptes sur ces droits depuis 1999. Le problème vient en partie du manque de transparence de tout ce processus.

Peut-être M. Stewart ou Mme Szkotnicki peuvent-ils répondre en rapport avec leur secteur spécifique.

Ms. Szkotnicki: I think there are linkages in program-by-program areas. For example, we know what fees the government provides for, however, if I look at what is being charged in the United States, for performance that is better than in Canada, there are no fees.

We have had a cost recovery program for seven years, for which U.S. has a similar risk assessment process, and they do not charge fees.

The linkage is very little, if anything at all. I can use that as an example, which applies to veterinary biologics as well.

Mr. Stewart: With respect to fees for drug evaluations, we can certainly submit the actual fees in the United States and Canada. They tend to be slightly higher in the United States than they are here. The significant difference, however, is how those fees are used. The FDA used the fees to hire additional scientific evaluators so they could pick up the submissions and begin the review and evaluation in a timely fashion.

When Canada began receiving fees for evaluation of drug submissions, it simply took almost the equivalent amount of money away from the appropriation base that was given to Health Canada. There were few dollars left over to hire the scientific evaluators to deliver the improved performance.

Mr. Myers: This comparison of the fees and standards of other trading partners should be provided in the environmental assessment as a part of existing Treasury Board policy. That information is rarely completed and shared among the fee payers that are in the process of consultation and preparation of fees. All of this depends on an actual service being delivered for the fee being paid. In some cases, fees are being paid without any service delivery. For example, there are companies that have to pay for icebreaking services on Lake Superior when federal icebreakers are not used. There is no service being provided but those companies are expected to pay the fee.

Senator Comeau: You have identified some extremely serious concerns, which I share, with the user fee process and I support your objectives.

Is this proposed legislation the appropriate vehicle to attain these objectives?

Does it provide the means to that end?

Officials have raised a number of issues, such as the ambiguity of the regulatory process, how it will work, and the proposed dispute mechanism. There are no estimates of costs so, obviously, a number of departments will have to be created to set the process in motion, compiling costs of our major trading partners, et cetera.

Mme Szkotnicki: Je pense qu'il y a des liens dans les aspects programme par programme. Par exemple, nous savons ce à quoi le gouvernement réserve ces recettes, mais si je regarde les États-Unis, pour un rendement meilleur que celui du Canada, aucun droit n'est perçu.

Nous avons un programme de recouvrement des coûts depuis sept ans, pour lequel les États-Unis ont un processus similaire d'évaluation des risques, sans percevoir de droits.

Le lien est très ténu, si toutefois il y en a un. Je peux donner cet exemple, qui s'applique aussi aux produits biologiques à usage vétérinaire.

M. Stewart: En ce qui concerne les frais versés pour les évaluations de drogues, nous pouvons certainement présenter les chiffres réels des droits perçus aux États-Unis et au Canada. Ils tendent à être légèrement plus élevés aux États-Unis qu'ici. La grande différence, cependant, c'est ce qui est fait de ces recettes. La FDA les réserve à l'embauche d'autres évaluateurs scientifiques pour qu'ils puissent prendre les présentations et en commencer l'évaluation assez rapidement.

Lorsque le Canada a commencé à percevoir les droits pour l'évaluation des présentations de drogue, il a tout simplement soustrait un montant équivalent aux crédits parlementaires versés à Santé Canada. Il restait très peu d'argent pour embaucher les évaluateurs scientifiques pour accroître le rendement.

M. Myers: Cette comparaison des droits et des normes d'autres partenaires commerciaux devrait être intégrée à l'évaluation environnementale dans le cadre de la politique actuelle du Conseil du Trésor. Ces renseignements sont rarement recueillis et transmis aux personnes qui paient ces frais, qui sont en pleine démarche de consultation et de préparation des droits. Tout cela dépend du service fourni pour les droits versés. Dans certains cas, des droits sont versés sans qu'aucun service ne soit fourni. Par exemple, il y a des compagnies qui doivent payer des services de déglacage sur le lac Supérieur alors que les brise-glace du gouvernement fédéral ne sont même pas utilisés. Aucun service n'est fourni mais ces compagnies doivent payer les frais.

Le sénateur Comeau: Vous avez exposé des préoccupations extrêmement graves, que je partage, en ce qui concerne le processus de perception de frais d'utilisation, et j'appuie vos objectifs.

Est-ce que cette loi qui est proposée est le véhicule approprié pour parvenir à ces objectifs?

Est-ce qu'elle donne les moyens d'y parvenir?

Des fonctionnaires ont soulevé plusieurs problèmes, comme l'ambiguïté du processus réglementaire, comment il fonctionnera, et le mécanisme proposé de règlement des différends. Aucune estimation n'a été faite des coûts, alors, de toute évidence, plusieurs organismes devront être créés pour mettre le processus en oeuvre, compiler les coûts de nos principaux partenaires commerciaux, et cetera.

The client will have to be identified. There is question as to which departments and agencies will fall under the proposed bill and the “major trading partners” are not named. I assume it will be left in the hands of the public service to determine the trading partners.

All of these comments suggest that the proposed bill should not be touched and should be passed without changes. Is this what you recommend?

Mr. Myers: Senator, perhaps I should clarify that there is no mandatory approval process in the proposed legislation. Rather, it allows committees of the House the option to conduct a review and then report back to the House on its findings. The expectation would be that the review would be carried out only if there were problems emerging from the cost recovery program in place, which I think is a good check.

A number of issues have been raised about the complexity and the lack of specification. Much of that complexity is already contained in existing Treasury Board policy, specifically the need to conduct assessments that take into account what other trading partners are doing. Presumably, if departments were doing their jobs, the costs would be borne by the departments.

Treasury Board has developed the complicated nature of the process and the proposed bill simply provides to parliamentary committees the ability to review cost recovery programs.

Senator Comeau: It should be “Commons committees,” if I may correct you.

Mr. Myers: That is correct. There is nothing in proposed bill that would prevent the information being provided to Senate committees. I would be concerned if Treasury Board’s response to the proposed legislation were to change its own policy so that it would not provide the Senate with information to be used in determining these issues.

Senator Comeau: Are you assuming that the policy will remain after the proposed bill is passed into legislation? Would we not be operating under the provisions of the proposed bill rather than under the policy?

Mr. Myers: Yes, but I think there are many cases where the policy, as Treasury Board said, would have to be brought into harmony with the proposed bill, which reflects much of Treasury Board policy. It simply provides a vehicle for the House of Commons committees to review areas where problems may exist.

You mentioned the possible cost of a dispute settlement procedure in place. Many cost recovery policies have been argued over the last five, six or seven years with no determination at all. They have simply produced a great deal of uncertainty and consumption of time for both departments and fee payors.

Il faudra identifier le client. Il y a la question de savoir quels ministères et organismes seront assujettis au projet de loi proposé et les «principaux partenaires commerciaux» ne sont pas désignés. Je suppose qu’il sera laissé aux soins de la fonction publique de déterminer qui seront les partenaires commerciaux.

Toutes ces observations donnent à penser que le projet de loi proposé ne devrait pas être touché et devrait être transmis sans aucun changement. Est-ce que c’est ce que vous recommandez?

M. Myers: Monsieur le sénateur, peut-être devrais-je préciser qu’il n’existe pas, dans la loi proposée, de processus d’approbation obligatoire. Cette loi permet, plutôt, aux comités de la Chambre de décider de procéder à un examen, puis de faire rapport de ses conclusions à la Chambre. On suppose que l’examen ne soit effectué que s’il y a des problèmes avec le programme de recouvrement des coûts qui est en place, ce qui, à mon avis, est un bon mécanisme.

Plusieurs problèmes ont été mentionnés au sujet de la complexité et du manque de précision. La politique actuelle du Conseil du Trésor affiche déjà cette complexité en grande partie, précisément en ce qui concerne la nécessité de procéder à des évaluations qui tiennent compte de ce que font les autres partenaires commerciaux. En principe, si les ministères faisaient leur travail, c’est eux qui devraient en assumer les coûts.

La nature complexe du processus est attribuable au Conseil du Trésor et le projet de loi proposé permet tout simplement aux comités parlementaires d’examiner les programmes de recouvrement des coûts.

Le sénateur Comeau: Ce devrait être «les comités de la Chambre des communes», si je peux me permettre de vous corriger.

M. Myers: C’est bien vrai. Il n’y a rien, dans le projet de loi proposé, pour empêcher que l’information soit fournie aux comités du Sénat. Je m’inquiérais que la réaction du Conseil du Trésor à la loi proposée soit de modifier sa propre politique de manière à ne pas fournir au Sénat l’information nécessaire pour cerner ces problèmes.

Le sénateur Comeau: Partez-vous du principe que la politique restera telle après que le projet de loi proposé sera devenu loi? Est-ce que cela ne relèverait pas des dispositions du projet de loi proposé plutôt que de la politique?

M. Myers: Oui, mais je pense qu’il y a bien des cas où la politique, comme l’affirme le Conseil du Trésor, devrait être harmonisée au projet de loi proposé, qui reflète en grande partie la politique du Conseil du Trésor. Elle ne fait que constituer un véhicule pour permettre aux comités de la Chambre des communes d’examiner des domaines où il pourrait y avoir des problèmes.

Vous avez parlé du coût possible d’un processus de règlement des différends. Bien des politiques de recouvrement des coûts ont été défendues depuis cinq, six ou sept ans, sans que rien ne soit réglé. Elles n’ont fait que susciter beaucoup d’incertitude et prendre beaucoup de temps, tant pour les ministères que pour les contribuables.

It seems to me that a process by which departments could determine some form of objective review, or an objective third party voice, to assist departments in clarifying the problems would be a tremendous step forward. I would suggest doing that in any case.

Senator Comeau: You not pushing to the unconvinced. I indicated at the outset that I am not happy with the process as it stands. I am not happy with the process. However, should we think that the proposed bill is good enough to be passed immediately with no changes?

Mr. Myers: I believe it is a good bill and it was not put together quickly. Rather, it was developed over the course of five years in response to many of the issues that we have seen in the implementation of cost recovery. It is a very good and would provide the effective checks that we need to implement the existing policy.

[Translation]

Senator Gauthier: When the bill's sponsor testified before the committee, I gave notice of a series of 40 questions I had. Have we in fact received the answers to my questions?

The Deputy Chairman: Not yet. When we do, we will share them with the committee.

Senator Gauthier: It would be useful to have these answers as soon as possible.

[English]

The Deputy Chairman: Mr. Myers, do you have a comment?

Mr. Myers: Yes. We would be pleased to appear before the committee to answer any additional questions that you might have regarding the proposed bill.

Many of the objections raised by the opponents of the proposed bill seem to be based on the premise that departments are incapable of meeting the standards that they have to set under existing Treasury Board policy. If that is the case and these standards are not being met by departments, or are being ignored by departments, then this confirms that we need a form of check to ensure that policy is actually being implemented. If the policy is irrelevant, then against what standard can government be setting the fees?

The Deputy Chairman: Thank you very much. You have raised some very interesting and telling points.

Senator Ringuette: Mr. Chairman, I move, seconded by Senator Finnerty, that you report this bill to the house without amendment today.

Senator Comeau: One moment, please.

The Deputy Chairman: There is a motion.

Senator Comeau: Mr. Chairman, it is becoming an ongoing movement within your caucus to place pressure on the opposition members. Last week, the Standing Committee on Rules,

Il me semble qu'une espèce de processus qui permettrait aux ministères de décider d'une forme d'examen objectif, ou une tierce partie objective, pour aider les ministères à régler les problèmes, serait un progrès phénoménal. Je suggérerais que ce soit fait de toute façon.

Le sénateur Comeau: Vous n'avez pas à me convaincre. J'ai dit dès le début que je ne suis pas satisfait du processus tel qu'il est. Toutefois, devrions-nous penser que le projet de loi proposé est assez bon pour être adopté immédiatement, sans aucun changement?

M. Myers: Je crois que c'est un bon projet de loi et il n'a pas été préparé trop à la hâte. Il a plutôt été conçu sur cinq années, en réaction à bien des problèmes que nous avons vu survenir avec la mise en oeuvre du recouvrement des coûts. C'est un excellent projet de loi qui créerait le mécanisme régulateur dont nous avons besoin pour mettre en oeuvre la politique actuelle.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Lorsque le parrain du projet de loi C-212 est venu, je lui ai posé 40 questions et je lui ai donné un avis à ces questions. Avons-nous reçu les réponses à mes questions?

Le vice-président: Pas encore. Elles seront distribuées.

Le sénateur Gauthier: Cela serait utile que nous les ayons le plus tôt possible.

[Traduction]

Le vice-président: Monsieur Myers, avez-vous un commentaire à faire?

M. Myers: Oui. Nous serons heureux de venir devant le comité répondre à toute autre question que vous pourriez avoir au sujet du projet de loi qui est proposé.

Une grande part des objections soulevées par les opposants au projet de loi semblent être fondées sur la théorie voulant que les ministères soient incapables de respecter les normes qu'ils doivent établir en vertu de la politique actuelle du Conseil du Trésor. Si c'est le cas et que ces normes ne sont pas respectées par les ministères, ou sont ignorées par eux, alors, cela confirme qu'il nous faut une espèce de mécanisme pour nous assurer que la politique soit réellement appliquée. Si la politique n'est pas pertinente, alors sur quelle norme le gouvernement peut-il s'appuyer pour déterminer les frais?

Le vice-président: Merci beaucoup. Vous avez soulevé des éléments tout à fait intéressants et révélateurs.

Le sénateur Ringuette: Monsieur le président, je propose, avec l'appui du sénateur Finnerty, que vous déposiez ce projet de loi à la Chambre sans modification, aujourd'hui même.

Le sénateur Comeau: Un instant, je vous prie.

Le vice-président: C'est une motion.

Le sénateur Comeau: Monsieur le président, il y a une tendance croissante, au sein de votre caucus, à exercer des pressions sur les membres de l'opposition. La semaine dernière, le Comité

Procedures and the Rights of Parliament set a meeting outside of normal time that was at the same time as the regularly scheduled meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Members of both committees had to miss the Rules Committee meeting. The chair of the Rules Committee held a meeting without members of the opposition and reported to the House.

This morning, we are again experiencing ram-rodging, railroading and the pushing-through of legislation without the benefit of having opposition scrutiny. We have to sit through clause-by-clause, as proposed by Senator Ringuette, which then takes me out of my normal schedule as this meeting is supposed to be ending right now.

Is this a practice of showing muscle that your side will start imposing on opposition members because of your numbers from the greater number of appointments of Liberals? Our numbers are dwindling. This is no great secret. We know that the Prime Minister is appointing his supporters, which means that our side is becoming reduced in numbers. We are experiencing this nonsense of your side flexing its muscles against us more and more often.

This is not the historical way in which we have done things in the Senate. We have not resorted to this before, even in the wildest times.

If you start using this approach now, the atmosphere of congeniality, cooperation, and consensus building will be lost. If this is kind of nonsense continues, it will not work.

The Deputy Chairman: Thank you, Senator Comeau.

Senator Finnerty: May I say something?

The Deputy Chairman: On this issue?

Senator Finnerty: Yes. This was not a preconceived move. We just feel that we do not have much time to make changes.

Senator Comeau: Yes, we have time. We have until next June. If there is a change of government coming, it does not mean that the Senate has to stop its work. People want to have a different timeline by proroguing or adjourning at the end of this week. We do not operate in this place on the concept of prorogation and adjournment.

We have a job to do on behalf of the Canadian taxpayers and the Canadian public. We do not operate in terms of prorogation and adjournment. We have time. We will be here, not next week because it is November 11, but we have time, absolutely.

Senator Ringuette: Mr. Chair, you have a motion before you.

permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement a fixé une réunion hors de l'horaire normal, en même temps qu'avait lieu la réunion ordinaire du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Les membres des deux comités ont dû manquer la réunion du comité du Règlement. Le président du Comité du Règlement a tenu une réunion sans les membres de l'opposition et a déposé un rapport à la Chambre.

Ce matin, nous voyons encore un projet de loi se faire pistonner, imposer et pousser sans qu'il ait subi l'examen des membres de l'opposition. Nous devons procéder à une étude article par article, comme le propose le sénateur Ringuette, ce qui me fait encore une fois déborder de mon horaire normal, puisque cette réunion est censée se terminer en ce moment même.

Est-ce un mode d'intimidation que votre parti compte commencer à pratiquer à l'égard des membres de l'opposition parce que vous êtes plus nombreux du parti libéral? Nos rangs s'amenuisent, ce n'est pas un secret. Nous savons que le premier ministre désigne ses supporters, ce qui réduit nos rangs. Nous assistons à ces pratiques insensées d'intimidation de plus en plus souvent.

Ce n'est pas ainsi que nous avons toujours fonctionné au Sénat. Nous n'avons jamais eu recours à ces tactiques auparavant, même aux pires moments.

Si vous commencez à appliquer cette approche maintenant, le climat de compatibilité, de coopération et de consensus sera perdu. Si ce genre de pratique persiste, rien n'ira plus.

Le vice-président: Merci, sénateur Comeau.

Le sénateur Finnerty: Puis-je intervenir?

Le vice-président: Sur cette question?

Le sénateur Finnerty: Oui. Ce n'était pas un geste prémédité. Nous pensons seulement qu'il n'y a pas beaucoup de temps pour faire des changements.

Le sénateur Comeau: Oui, nous avons tout le temps qu'il faut. Nous avons jusqu'en juin. S'il doit y avoir changement de gouvernement, cela ne signifie pas que le Sénat doive suspendre ses travaux. Certains veulent un calendrier différent en prorogeant ou en ajournant à la fin de la semaine. Nous ne fonctionnons pas, ici, avec le concept de la prorogation et de l'ajournement.

Nous avons une tâche dont il faut nous acquitter pour les contribuables canadiens et le public canadien. Nous ne fonctionnons pas en termes de prorogation et d'ajournement. Nous avons le temps. Nous serons ici, pas la semaine prochaine, puisque c'est le 11 novembre, mais nous avons le temps, tout le temps qu'il faut.

Le sénateur Ringuette: Monsieur le président, une motion vous a été présentée.

The Deputy Chairman: I have a motion. I will not call the motion for two reasons. First, we did not as a committee give notice that we would be dealing with clause-by-clause today. Therefore, we should not proceed.

Second, I excused a number of our members to go to the memorial service today. It would be highly improper of me as deputy chair to excuse them and then proceed with a motion.

I will not be calling the motion at this time. Your steering committee will deal with the issue of whether we should call it immediately when we return.

We still have six other parties that wish to be heard on this issue. As Senator Gauthier has pointed out, we have 40 outstanding questions to which we have not received answers. Your steering committee will deal with those outstanding issues, and the motion will not be tabled until the next meeting.

The committee adjourned.

Le vice-président: J'ai reçu une motion. Je ne la mettrai pas aux voix pour deux raisons. Tout d'abord, nous n'avons pas, en tant que comité, donné un préavis pour annoncer que l'étude article par article se ferait aujourd'hui. Par conséquent, nous ne pouvons aller plus loin.

Deuxièmement, j'ai permis à plusieurs de nos membres d'aller assister aujourd'hui à une cérémonie commémorative. Il serait tout à fait malvenu de ma part, en tant que vice-président, de les excuser, puis d'adopter une motion en leur absence.

Je ne mettrai pas la motion aux voix maintenant. Votre comité de direction décidera si nous devons la mettre aux voix immédiatement après notre retour.

Il nous reste six autres personnes à entendre sur la question. Comme l'a dit le sénateur Gauthier, nous avons une quarantaine de questions pour lesquelles nous n'avons pas reçu de réponse. Votre comité de direction réglera ces questions en suspens et la motion ne sera pas mise aux voix avant la prochaine réunion.

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

From the Treasury Board of Canada, Secretariat:

Mr. John Morgan, Executive Director, Financial Management and Accounting Policy Directorate;
Ms. Suzanne Shirreff, Senior Director, Cost Recovery Policy Division;
Ms. Mylène Bouzigon, Senior General Counsel, Legal Services Branch.

From the Business Coalition on Cost Recovery:

Mr. Jay Myers, Co-Chair (Canadian Manufacturers and Exporters);
Ms. Jean Szkotnicki, Co-Chair (Canadian Animal Health Institute);
Mr. John Stewart, General Manager and Senior Vice-President, Purdue Pharma.

TÉMOINS

Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:

M. John Morgan, directeur exécutif, Direction de la politique de gestion financière et de comptabilité;
Mme Suzanne Shirreff, directrice principale, Division de la politique du recouvrement des coûts;
Mme Mylène Bouzigon, avocate générale principale, Direction des services juridiques.

De la Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts:

M. Jay Myers, coprésident (Manufacturiers et Exportateurs du Canada);
Mme Jean Szkotnicki, coprésidente (l'Institut canadien de la santé animale);
M. John Stewart, directeur général et premier vice-président, Purdue Pharma.