



Politique industrielle

- La politique industrielle dans un contexte canadien** 143
- La politique industrielle canadienne : perspective historique** 149
 - La politique industrielle fédérale* 150
 - Les politiques industrielles provinciales* 153
 - L'aide financière au développement industriel* 158
 - Notes* 161
- Les politiques industrielles au Canada et à l'étranger** 162
 - Les politiques régionales* 162
 - Les politiques indicatives du degré d'ouverture à l'économie mondiale* 164
 - Les politiques relatives aux progrès technologiques* 173
 - L'intervention gouvernementale directe : entreprises publiques et politiques d'achats gouvernementaux* 180
 - Les politiques globales de réglementation et de régie des institutions financières : la politique sur la concurrence et la politique sur les banques* 184
 - Les politiques à l'intention d'entreprises déterminées* 188
 - L'orientation globale de la politique et performance* 189
 - Notes* 196
- La réorientation des politiques industrielles du Canada** 198
 - Un cadre pour une politique industrielle axée sur les forces du marché* 198
 - La productivité et la compétitivité comme objectifs stratégiques* 201
 - Une structure macro-économique pour soutenir le développement industriel* 217
 - Un engagement vis-à-vis de la libéralisation des échanges commerciaux* 219
 - Un engagement en vue d'accroître les entrées de main-d'œuvre, de capitaux, de techniques de pointe et de gestion au Canada* 223
 - La formation de capital* 223
 - La recherche et le développement (R-D)* 223

<i>Les acquisitions technologiques</i>	224
<i>La gestion et l'esprit d'entreprise</i>	224
Un engagement envers des politiques qui favorisent l'adaptation et la répartition efficace des ressources	225
<i>La politique fiscale</i>	225
<i>Le cadre de la réglementation</i>	229
<i>Suggestions de réformes</i>	236
<i>La politique de la concurrence</i>	237
<i>Les sociétés de la Couronne et la privatisation</i>	249
<i>L'investissement étranger et l'intérêt national</i>	255
<i>Les questions d'investissement étranger</i>	255
<i>Les politiques affectant les investisseurs étrangers</i>	260
Les politiques d'ajustement	267
<i>La politique commerciale</i>	271
<i>Les subventions aux entreprises</i>	273
<i>Les politiques d'ajustement de la main-d'œuvre</i>	275
<i>Services de transports, services de communications et autres services de soutien de l'infrastructure</i>	277
Lignes directrices pour les interventions en matière de développement industriel	282
Un engagement à renforcer l'union économique	286
Conclusions	287
Notes	290



Politique industrielle

La politique industrielle dans un contexte canadien

Les commissaires ont décidé d'employer l'expression « politique industrielle » dans un sens large, afin de lui faire embrasser dans leur totalité les initiatives gouvernementales destinées à promouvoir la croissance, la productivité et la capacité concurrentielle des industries canadiennes. Ils reconnaissent cependant que la notion de « politique industrielle » n'est pas comprise de la même façon par tout le monde. C'est pourquoi il nous paraît important, avant d'envisager un réalignement fondamental de notre politique industrielle, de passer en revue les opinions que divers Canadiens nous ont fait parvenir à ce sujet.

Quelques observateurs ne voient, dans la politique industrielle d'un pays, rien d'autre qu'un cadre général de coopération entre le secteur public et le secteur privé; entrent dans ce cadre les mesures successivement prises par le gouvernement en matière de commerce, de fiscalité, de dépenses et de réglementation. D'autres conçoivent cette politique de façon plus particulière, l'associant au secteur industriel plutôt qu'au secteur des ressources et à celui des services. Dans ce contexte, certains y voient un cadre d'action tout tracé : le gouvernement devrait, dans le secteur privé, soutenir fortement les « gagnants » tout en assistant quelque peu les « perdants », pour les empêcher de sombrer.

Par ailleurs, d'autres observateurs associent la politique industrielle à toute une gamme de politiques générales de développement économique, c'est-à-dire à toute initiative gouvernementale visant à influencer à long terme l'évolution de la structure économique. Si l'entreprise privée est la force organisatrice qui domine largement la scène économique, pensent-ils, il est crucial pour le succès de l'économie que celle-ci se développe dans un cadre de lois et d'institutions qui la soutiennent. On ne peut guère s'attendre que l'économie bénéficie d'un investissement adéquat dans les ressources

humaines et financières, si les profits tirés de l'investissement sont sujets à expropriation ou à une fiscalité trop lourde. De même, il est improbable que l'industrie prospère et que les travailleurs soient prêts à se déplacer s'ils s'attendent à subir des tracasseries administratives injustifiées. Les incitations à une participation dynamique au système de l'entreprise privée doivent être clairement établies. Les travailleurs et leurs familles doivent être assurés d'une certaine sécurité de base s'ils doivent prendre des risques en se déplaçant ou en changeant de carrière. Enfin le gouvernement doit mettre en œuvre une politique macro-économique assurant un rythme à peu près égal de croissance de la production et de l'emploi, comme il doit pouvoir juguler l'inflation.

Les politiques de développement économique embrassent des domaines aussi divers que l'éducation et la formation, l'investissement dans des infrastructures (les routes et les aéroports par exemple), les mesures financières qui ont une incidence sur l'épargne et l'investissement des particuliers, la sécurité sociale, l'assurance-chômage, les ressources, la promotion du tourisme, le développement régional. Certaines de ces politiques sont conçues à des fins beaucoup plus générales que le seul développement économique. Le soutien à l'éducation, par exemple, répond en tout premier lieu à un objectif social, celui d'assurer à tous les Canadiens l'éducation qui leur permettra de participer effectivement à tous les aspects de notre vie sociale, y compris l'économie. Les dispositions fiscales qui encouragent la propriété de la demeure familiale sont inspirées tout autant par des objectifs sociaux que par le développement économique qui découle de la construction immobilière. Toutefois, les implications de ces mesures demeurent très importantes en ce qui concerne le développement économique et la politique industrielle qui y est associée.

Ces implications dérivent du fait qu'en général les ressources consacrées à un secteur ne sont plus disponibles pour un autre secteur, bien que le rendement, en termes de bénéfices réalisés au plan national ou régional, puisse être plus grand si les ressources sont attribuées à un secteur d'une croissance et d'un développement potentiellement meilleurs. Encourager explicitement la croissance dans un secteur donné, c'est souvent décourager implicitement la croissance dans d'autres secteurs. Ces secteurs qui n'ont pas la faveur officielle sont confrontés à plus de concurrence dans leurs achats et la demande pour leurs produits est moins favorable. Or, encourager un secteur comporte des coûts; les subventions à un secteur exigent des taux d'imposition plus élevés ailleurs. Les subventions à l'investissement dans un secteur ont pour effet d'élever la demande de capital et affectent donc les taux d'intérêt et de change. Aux subventions à la main-d'œuvre dans un secteur donné correspond une diminution de celle-ci et, par voie de conséquence, de la production dans d'autres secteurs. Une protection tarifaire ou un système de quotas exerce une pression sur le taux de change : les produits exportés sont plus coûteux pour les acheteurs étrangers tandis que les produits importés le sont moins pour nous. Il en résulte une contraction dans les secteurs de l'exportation et de ceux de l'importation qui sont concurrentiels; seuls en bénéficient les secteurs qui jouissent d'une protection spéciale.

Sans doute cette diversité d'opinion sur la politique industrielle reflète-t-elle le pluralisme idéologique de la société canadienne, mais elle provient également d'une très imparfaite connaissance des mécanismes de l'économie et des moyens d'améliorer son fonctionnement. La question n'est pas de savoir si un pays devrait avoir une politique industrielle; par dessein ou par négligence, un pays aura toujours une politique industrielle quelconque. La seule question pertinente est de savoir jusqu'à quel point une politique industrielle devrait soutenir certains secteurs plutôt que d'autres. Le gouvernement devrait-il s'efforcer d'être neutre — au sens le plus général du terme — lorsqu'il établit sa politique commerciale, son régime fiscal, son programme budgétaire et son cadre de réglementation? Ou devrait-il tenter de définir et de promouvoir les activités industrielles pour lesquelles le pays détient, ou devrait détenir, un avantage comparatif? Ou encore devrait-il aller plus loin, et tenter de façonner et de promouvoir un avantage commercial ou comparatif? Si l'on conclut qu'une politique industrielle conçue en fonction d'objectifs précis est vraiment la meilleure approche du problème, faut-il en déduire que le gouvernement est bien placé pour concevoir et appliquer cette politique?

La Commission a reçu sur le sujet de nombreuses communications. La plupart de celles du secteur des affaires, au sujet du développement économique, tenaient pour certain que toute tentative gouvernementale d'établir une grande politique industrielle aux orientations précises serait inapplicable et, par ailleurs, indésirable.

La Chambre est convaincue de ce que les initiatives du gouvernement devraient tendre à la création d'un environnement dans lequel l'entreprise privée pourrait se développer et prospérer. L'affaire du gouvernement est de gouverner et non d'intervenir sur le marché par des activités concurrentielles.

(Chambre de commerce de Saint-Jean [Nouveau-Brunswick], mémoire, le 12 septembre 1983, p. 17.)

L'intervention de l'État dans l'économie canadienne a déjà atteint un niveau qui ne peut être dépassé sans risquer de décourager l'initiative privée.

(Conseil du Patronat du Québec, mémoire, le 14 octobre 1983, p. 8-9.)

Nous ne pensons pas qu'il soit faisable ni nécessaire de mettre au point une vaste stratégie industrielle nationale. En ce qui concerne la question de la faisabilité, il faudrait d'abord montrer comment pourrait être établie et appliquée de façon continue une stratégie industrielle coordonnée dans un pays comme le Canada, d'une diversité telle que onze gouvernements, de manière très caractéristique, y poursuivent souvent des politiques divergentes. Une ample décentralisation des politiques économiques et industrielles est tout simplement incompatible avec la notion d'une stratégie industrielle nationale coordonnée [...].

Un autre problème qu'il faudrait aborder lors de l'évaluation de la faisabilité d'une stratégie industrielle canadienne est celui de l'absence de consensus sur la nature d'une telle stratégie, car ses divers tenants présentent constamment des ensembles d'objectifs fort louables, mais fondamentalement en conflit les uns avec les autres.

(Conseil des milieux d'affaires sur les questions nationales, mémoire, le 6 décembre 1983, p. 34-35.)

Si les milieux d'affaires s'opposent aux interventions gouvernementales, c'est au nom de l'expérience, d'une expérience parfois amère :

L'expérience nous a fait juger la politique gouvernementale inconséquente, parfois contradictoire, faible dans sa réaction à la conjoncture. Constatation plus importante, nous avons vu trop de politiques gouvernementales établies dans l'isolement, sans consultation avec le milieu.

(Celanese Canada Inc., mémoire, le 16 octobre 1983, p. 10.)

Lorsque le gouvernement intervient sur le marché pour y désigner des vainqueurs, y soutenir des perdants ou y conduire des investissements ou des opérations de caractère manifestement privé, sa performance n'est guère enviable.

(Conseil des détaillants canadiens, mémoire, le 1^{er} novembre 1983, p. 60.)

Selon ce raisonnement, si seulement le gouvernement donnait la bonne direction—si seulement il adoptait la bonne « stratégie industrielle »—alors le pays, comme une immense armée, serait remis sur la bonne voie. Les partisans de cette approche du développement économique au Canada semblent ne pas comprendre que la plus grande part du développement économique de notre pays prend place non pas en raison, mais en dépit, de cette politique.

(Andriy J. Semotiuk, mémoire, le 3 novembre 1983, p. 3.)

Fondamentalement, le milieu des affaires juge que le gouvernement devrait limiter son action à la création d'un environnement favorable aux investissements et à la croissance du secteur privé.

Le gouvernement a un rôle crucial à jouer dans le développement économique [...]. Le gouvernement doit décider dans quelle direction l'économie doit s'engager et ensuite coopérer avec les milieux industriels afin de permettre à ces derniers d'atteindre les objectifs fixés. Le gouvernement doit créer l'environnement qui attirera les personnes dotées de l'esprit d'entreprise et qui y prospéreront. Une bonne planification économique ne devrait pas donner lieu à des investissements directs ou à des acquisitions de biens d'exploitation par l'État [...]. De même, le gouvernement ne devrait pas soutenir ou protéger ceux de nos industriels qui n'ont pas l'esprit d'entreprise, même s'il s'agit de sociétés canadiennes.

(H.N. Halvorson Consultants Ltd., mémoire, le 19 août 1983, p. 4.)

Les problèmes économiques dont souffrent actuellement les Canadiens (ralentissement de la croissance, faible productivité, pertes de marchés d'exportation, etc.) montrent la nécessité d'une restructuration fondamentale de l'économie [...].

Cette restructuration nécessaire exigera un effort coopératif et constructif de la part des milieux d'affaires et du gouvernement. Le gouvernement a certainement un rôle à jouer en cette matière, mais ce rôle doit être clairement défini. Les nouvelles orientations, en matière de développement industriel, doivent être fixées par le secteur des affaires lui-même.

(Burns Fry Limited, mémoire, le 24 novembre 1983, p. 1.)

Selon un autre point de vue, très différent, le vrai rôle du gouvernement en matière de politique industrielle devrait être celui « de la main qui guide ». Les tenants de cette approche insistent sur le fait que le secteur public et le secteur privé devraient œuvrer ensemble à l'établissement d'une stratégie et de tactiques qui renforceraient la position concurrentielle de l'industrie nationale à l'intérieur et à l'étranger. Certains observateurs attribuent la montée spectaculaire de l'économie japonaise à l'étroite coopération entre ses secteurs public et privé et, particulièrement, au rôle de catalyseur du gouvernement et du processus de concentration qu'il met en place pour les décisions à prendre sur de nouvelles initiatives industrielles. Plusieurs pays nouvellement industrialisés ont suivi l'exemple du Japon, avec apparemment quelque succès. Ceux qui croient qu'une relation de cause à effet existe entre une politique industrielle active et une performance économique positive, insistent sur le fait que le Canada et les États-Unis ne peuvent se comporter en spectateurs passifs. Pour faire face à la concurrence étrangère, soutiennent-ils, les économies nord-américaines pourraient bien devoir également rivaliser, au moins partiellement, avec le système japonais de coopération entre l'industrie et le gouvernement.

Par ailleurs, selon certains plaidoyers entendus par la Commission, c'est l'emploi, et non la croissance économique en tant que telle, qui devrait être la principale préoccupation des gouvernements. Beaucoup de représentants de services sociaux et de syndicats doutent que la croissance économique se reflète complètement dans la création de postes et la sécurité de l'emploi. Ils croient que le gouvernement devrait jouer un rôle déterminant dans l'orientation de la politique industrielle de façon à assurer la priorité des considérations d'emploi.

L'entreprise privée ne s'intéresse qu'aux profits et au meilleur rendement possible de son capital investi. Elle ne s'intéresse pas à la création d'emplois [...]. Si le milieu des affaires n'est pas tenu de procurer des emplois, il est alors évident que le gouvernement doit être prêt à prendre les décisions ou à faire les recommandations qui bénéficieront à toute la société, non à une poignée de privilégiés.

(Métallurgistes unis d'Amérique, local 6500, mémoire, le 3 octobre 1983, p. 2.)

Le gouvernement, dans la prise de décisions économiques en matière d'investissement et de production, devrait contribuer davantage à la réalisation d'objectifs socialement désirables et démocratiquement déterminés. Le profit d'une entreprise privée ne devrait pas être le seul critère d'évaluation en matière de contribution aux besoins sociaux [...]. L'alternative est un système où les initiatives communautaires et l'entrepreneuriat constituent la base d'une politique économique rationnelle orientée vers le plein emploi. Dans cette perspective, la fonction de la politique économique consiste à planifier en vue de satisfaire les besoins des individus et de la société.

(Conseil de planification sociale de la Région métropolitaine de Toronto, mémoire, le 9 novembre 1983, p. 79.)

L'attitude actuelle des milieux d'affaires, en faveur d'une réduction du rôle du gouvernement dans l'économie, n'a pas de sens car elle ne tient pas compte de

ces problèmes qui réclament une solution immédiate. Puisqu'on ne peut guère espérer raisonnablement des milieux d'affaires qu'ils fassent passer l'intérêt public avant les considérations de marchés et de profits, il est de la responsabilité du gouvernement de leur fournir des encouragements et de les assujettir à des contraintes pour que leurs activités soient conformes au bien-être public. Lorsque la chose n'est pas possible, il est du devoir du gouvernement d'assurer ces fonctions lui-même, ce qui inclut de faire des investissements publics lorsque les investissements privés ne suffisent pas à maintenir un haut niveau d'emploi.

(Association canadienne de la santé mentale, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 18-19.)

Lorsque vient le moment de faire des recommandations, ceux qui préconisent un rôle actif du gouvernement en matière de politique industrielle sont rarement plus précis que ne le sont les tenants d'une limitation de l'intervention gouvernementale. Cependant les extraits suivants de mémoires adressés à la Commission peuvent donner une idée de ce que pourrait être un rôle actif du gouvernement, dans l'esprit des protagonistes de cette thèse :

En régime politique démocratique, seul le gouvernement peut être investi du pouvoir, et seul le gouvernement peut avoir la responsabilité de maintenir la stabilité économique et l'emploi, de même que d'assurer une juste distribution du revenu.

(Métallurgistes unis d'Amérique, mémoire, le 28 octobre 1983, p. 10.)

L'influence de la nouvelle technologie est tellement répandue et son incidence revêt de si nombreuses formes qu'une intervention gouvernementale sera nécessaire pour mettre sur pied la sorte de cadre d'action que nous croyons indispensable si nous voulons faire face aux situations qui se présenteront dans les années à venir. Selon nous, les faits plaident en faveur d'une action gouvernementale en quelque sorte préventive, qui renforcerait au maximum notre capacité de construire une société juste, où tout individu pourrait trouver sa place au soleil.

(Communications Workers of Canada, transcription, vol. 46, Edmonton, le 15 novembre 1983, p. 9421.)

Nous [...] proposons que la Commission reconnaisse clairement le rôle croissant qui incombe au gouvernement dans la gestion des affaires économiques, rôle qui exige le maintien d'une société juste, sécuritaire, ouverte aux initiatives, et dont personne ne serait exclu. Que la Commission définisse clairement la part de responsabilités qui reviendrait, respectivement, à l'autorité fédérale, aux provinces et aux municipalités. Que la Commission proclame également l'ultime responsabilité du gouvernement fédéral de veiller à ce que les provinces, et à travers elles les municipalités, s'acquittent fidèlement de la part de responsabilités qui leur revient et, ce faisant, assurent le maintien de normes minimales acceptables à travers le pays.

(Syndicat des employés du Service public de l'Ontario, mémoire, le 16 novembre 1983, p. 49.)

Une régénération du dynamisme industriel ne peut, à notre avis, reposer principalement sur l'initiative de l'entreprise privée. Au contraire, le succès d'une telle stratégie implique un élargissement et un approfondissement des interventions économiques de l'État.

(Centrale de l'enseignement du Québec, mémoire n° 962, le 23 novembre 1983, p. 61.)

Les Canadiens ont, de toute évidence, des vues très divergentes en la matière. Jusqu'à quel point l'État devrait-il intervenir dans la promotion de la croissance économique et de l'emploi? Il semblerait, en fait, que relativement peu d'observateurs reconnaissent l'existence de quelque position moyenne viable entre les partisans de la stricte liberté d'entreprise et les interventionnistes fanatiques. Pourtant il est à peu près certain qu'aucune de ces positions extrêmes n'est tenable. L'économie mondiale subit des changements fondamentaux et ceux-ci font douter de la sagesse d'une approche exempte de toute intervention. Les commissaires admettent que l'opposition à un rôle plus actif du gouvernement s'explique en grande partie par les conséquences défavorables de l'intervention croissante du gouvernement depuis le début des années 1960. C'est précisément parce que cette intervention a souvent échoué que nous avons entrepris de rechercher ce qui pourrait être fait pour établir des relations de travail plus solides et plus fructueuses entre le gouvernement et le secteur privé.

Pareillement, notre analyse nous amène à conclure que les gouvernements, en général, n'ont pas la capacité d'orchestrer, ou même de formuler une stratégie industrielle à la fois vaste et détaillée comme celle que réclament les plus ardents interventionnistes. Or, s'il était possible de formuler une stratégie détaillée, la chose ne serait pas souhaitable. Le monde est simplement trop complexe, et le besoin de souplesse et d'adaptabilité trop grand, pour qu'il soit justifié d'enserrer le secteur privé dans une telle camisole de force.

La politique industrielle canadienne : perspective historique

La politique industrielle canadienne a connu quatre grandes phases, chacune correspondant à des changements de conjoncture tant au Canada qu'à l'étranger. Pendant la période des années 1867 à 1914, on accorda beaucoup d'importance à la protection tarifaire et à l'aide à l'industrie secondaire, et on entreprit d'investir massivement dans l'infrastructure des transports et dans d'autres domaines. Dans la période intermédiaire entre les deux Grandes guerres, les conséquences catastrophiques de la Grande Dépression suscitérent des politiques dirigées avant tout vers la restauration et le maintien de la demande. Entre 1945 et 1957, la politique industrielle, au sens large, comportait une politique de stabilisation macro-économique inspirée de la tradition keynésienne, des actions concertées pour reconstruire l'économie de temps de paix, de sérieux encouragements aux investisseurs étrangers, et une seconde « politique nationale » qui reposait fortement sur le soutien à des programmes de bien-être social. Finalement, la période de 1957 à nos jours a vu surgir une série d'initiatives en faveur d'une libération du commerce international et de l'intégration continentale de certains secteurs : l'industrie automobile, la défense nationale, la production de pétrole brut et de gaz naturel, par exemple. Cette période a été marquée par une prise en main croissante, au plan national, de l'économie canadienne et, dans les années 1960 et au début des années 1970, par un engagement de plus en plus poussé du gouvernement dans la promotion des régions à faible croissance économique. De plus, le gouvernement apportait une assistance accrue aux

industries et à certaines sociétés en proie à une sévère concurrence aux plans national et international, à l'obsolescence ou à la dépression de la demande; il apportait également une aide accrue à des compagnies existantes ou nouvellement constituées pour leur permettre de s'adapter aux développements économiques rapides qui surviennent un peu partout dans le monde.

La politique industrielle fédérale

La politique industrielle fédérale des années 1950 consistait à encourager les investissements directs de l'étranger, principalement des États-Unis, et à multiplier les efforts, de concert avec d'autres pays, pour mettre en place un système monétaire international stable et un régime commercial libéral. Ces initiatives ont apporté une grande prospérité, mais ils ont également suscité une inquiétude croissante au sujet du degré appréciable de contrôle par les étrangers tant dans le secteur manufacturier que celui des ressources.

L'élection en 1957 d'un gouvernement conservateur dirigé par le Premier ministre John Diefenbaker s'explique partiellement par la désaffection de certaines régions qui n'avaient pas profité complètement de la prospérité d'après-guerre. Le gouvernement Diefenbaker chercha à rendre la politique industrielle plus directement sensible aux préoccupations régionales. La politique pétrolière nationale, en 1961, renforça le secteur du pétrole dans les provinces de l'Ouest. Le gouvernement chercha également à dégager les échanges commerciaux de leur dépendance croissante des États-Unis. Néanmoins, il se trouva rapidement impliqué dans des décisions qui reflétaient l'évolution structurelle de l'économie nord-américaine. Ainsi, l'annulation du programme de construction de l'avion *Avro Arrow* aboutit à l'*Accord canado-américain de partage de la production de défense*, aux termes duquel le Canada obtenait un droit d'accès direct au marché américain de matériel de défense nationale.

Le début et le milieu des années 1960 furent témoins d'un renouveau d'intérêt pour le secteur manufacturier. Cet intérêt s'est traduit par la création d'un nouveau ministère, celui de l'Industrie, et plus manifestement encore, par la conclusion sous le gouvernement Pearson, du Pacte de l'automobile Canada-États-Unis. Au cours des années 1960, les réductions tarifaires négociées au cours du *Kennedy Round* dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) furent également mises en œuvre. Au milieu et vers la fin des années 1960, une controverse de plus en plus vive s'éleva au sujet de l'aptitude de l'économie canadienne à soutenir la concurrence technologique dans le monde moderne; les débats portaient en grande partie sur la « politique scientifique » canadienne et la valeur des encouragements donnés aux initiatives canadiennes de recherche et de développement (R-D). Des changements fondamentaux furent opérés dans la nature et l'importance du soutien fédéral à la formation professionnelle et à l'éducation. Dès la fin des années 1960, le gouvernement fédéral avait créé le ministère de l'Expansion économique régionale, qui devait être le point de concentration des initiatives de développement et de coordination d'une politique régionale. Entre-temps, la création d'un ministère de la Consomma-

tion et des Corporations préparait le terrain en vue d'un effort soutenu pour mettre au point des politiques de concurrence plus efficaces.

La montée du soutien fédéral à la formation professionnelle et à l'éducation prit des proportions spectaculaires. Il y eut d'abord une augmentation des subventions fédérales aux universités qui aboutit, en 1967, à une entente fédérale-provinciale aux termes de laquelle le gouvernement du Canada paierait 50 pour cent des coûts d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire par la voie d'une combinaison de subventions directes et d'un abaissement des taux d'imposition. Aux termes de la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle* (1960) et des programmes subséquents, le gouvernement fédéral encourageait la formation en cours d'emploi, d'abord par un programme à frais partagés, puis à partir de la fin des années 1960 par l'achat, auprès des établissements provinciaux distributeurs de certificats ou de diplômes, de facilités de logement et de cours pour les étudiants.

Ce ne fut pas avant les années 1970, toutefois, que le gouvernement fédéral en vint à reconnaître que le nombre grandissant de ses politiques pouvait constituer une stratégie industrielle. En 1972, Jean-Luc Pépin, alors ministre de l'Industrie et du Commerce, annonça qu'à la tête de ses services il élaborerait une « meilleure » stratégie industrielle, qu'il décrivit comme « un ensemble d'objectifs et d'instruments coordonnés, c'est-à-dire des politiques, des programmes et des établissements¹ ».

Des chocs extérieurs d'ampleur et de rapidité diverses vinrent confirmer la nécessité d'une approche plus coordonnée. Il y eut tout d'abord les politiques entreprises par le président Richard Nixon pour tenter de résoudre les problèmes soulevés par la situation déficitaire de la balance des paiements aux États-Unis et par la crise de 1973-1974, déclenchée par les décisions de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). La stratégie industrielle du Canada, en pleine évolution, était orientée surtout vers le développement d'un secteur manufacturier secondaire. De plus en plus, le gouvernement fédéral prit l'habitude de consulter d'une façon ou d'une autre les principaux intéressés : les milieux d'affaires, les milieux du travail et les gouvernements provinciaux.

Quelques faits politiques et économiques influencèrent, dans les années 1970, la stratégie industrielle et son évolution. Le gouvernement mit en place l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE). Cet organisme avait pour mission de conseiller le gouvernement sur l'opportunité d'admettre tel ou tel investissement étranger ou de le refuser et, dans le premier cas, de négocier les clauses contractuelles qui entraîneraient, pour le Canada, le maximum de bénéfices de cet investissement. Les négociations du GATT, qui se déroulèrent entre les années 1973 et 1979, influèrent sur le climat industriel, tout comme les contrôles imposés sur les profits et les revenus aux termes du Programme anti-inflation de 1975-1978.

Le gouvernement fédéral prit également d'autres initiatives en la matière. La Corporation de développement du Canada, créée en 1971, prévoyait un régime mixte de propriété publique et privée et, par la suite, acquit des actifs dans de nombreux secteurs de l'économie. La même année, le gouvernement du Canada s'engagea à mettre au point de meilleures politiques en matière de

science et de technologie en créant un département d'État à la science et la technologie (aujourd'hui Science et Technologie Canada). En 1975, avec la création de Pétro-Canada, il se lança directement dans l'exploration, la production et la commercialisation du pétrole et du gaz naturel.

Malgré ce déploiement d'activité du gouvernement fédéral, il était difficile, pendant toutes ces années 1970, de distinguer vers quels objectifs se concentrait sa politique industrielle. De même les expériences tentées par M. Pépin au cours de cette décennie n'ont pu aboutir à un quelconque énoncé général sur la stratégie industrielle gouvernementale. Le soutien fédéral à l'économie canadienne était « un ensemble disparate de mesures d'encouragement et de programmes, dispensés aux industries tantôt sur le mode individuel, tantôt sous la forme de mesures générales, sans beaucoup de consultation avec les milieux d'affaires ni ceux du travail² ». La responsabilité d'établir des politiques industrielles était éparpillée parmi divers services gouvernementaux.

À la fin des années 1970, le ministère de l'Industrie et du Commerce tenta de mettre sur pied un système de consultation à partir de la base. De cette initiative est sortie, après discussion à la Conférence des premiers ministres de février 1978, la création de vingt-trois groupes d'études sectorielles représentant vingt-et-une industries manufacturières, plus des entreprises de construction et de tourisme. Les groupes d'études étaient composés de représentants des milieux d'affaires, des milieux du travail, des gouvernements fédéral et provinciaux, et des milieux universitaires. Dans leurs rapports, ils proposèrent une stratégie pour le développement de leurs secteurs respectifs. Un grand nombre demandait une assistance accrue pour leur secteur propre, par le moyen de dégrèvements fiscaux et d'autres mesures.

Aux groupes d'études sectorielles, qui reçurent le nom de « comités du premier palier », succéda le « comité du second palier », à qui fut confiée la mission de proposer des mesures qui ne tiendraient pas compte des délimitations sectorielles et porteraient sur de vastes domaines de la politique économique. Toutefois, lorsque le comité du second palier déposa son rapport à l'automne 1978, le gouvernement fédéral s'était déjà engagé dans une série de coupures budgétaires et d'autres mesures de restriction, assombrissant ainsi les perspectives d'une nouvelle et substantielle assistance à l'industrie. C'est également à cette époque qu'apparut un puissant groupe de pression en faveur des petites entreprises. Les calculs politiques en matière de politique industrielle s'en trouvèrent modifiés, dès lors qu'il fallait apporter plus d'attention aux besoins des entreprises modestes et au secteur des services en expansion rapide. Le secteur des petites entreprises réagissait très vivement aux mesures de réglementation et aux charges fiscales.

En 1978, le gouvernement fédéral assigna la tâche de coordonner les dépenses de développement à un nouveau comité du Cabinet, le Conseil ministériel de l'expansion économique (CMEE)³. Le Conseil devait avoir à sa tête un président et être desservi par un nouvel organisme central, le département d'État au Développement économique (DEDE). En 1980, au milieu de difficultés économiques croissantes, le ministre responsable du DEDE, le sénateur H.A. (Bud) Olson, annonça un programme de développement économique qui tentait de faire passer les besoins de certaines

entreprises au second rang et d'accorder une plus grande importance aux facteurs de production fondamentaux, tels que les ressources humaines, le capital et la technologie.

Le débat au sein du gouvernement sur les stratégies de développement appropriées à la conjoncture prit une nouvelle ampleur. Ce débat était non seulement nourri par de nouvelles inquiétudes quant à l'utilité et la portée des interventions gouvernementales, mais il reflétait également une controverse plus étendue sur des sujets comme la Constitution et les relations fédérales-provinciales en général. Tout cela se résumait à une bataille entre les tenants de conceptions rivales sur la nature du Canada et la voie dans laquelle le pays devrait s'engager à l'avenir. De ce débat, est sorti un exposé sur le développement économique qui a été présenté lors du budget de novembre 1981. L'*Exposé économique* de 1981 était relié au Programme national de l'énergie qui avait vu le jour un an plus tôt. Il était fondé sur l'idée de base que la réussite économique du Canada reposait sur le développement de ses abondantes richesses naturelles. L'Exposé économique ne passait pas sous silence l'industrie secondaire, mais liait le développement futur de ce secteur au besoin de produits manufacturés découlant de la croissance rapide des industries de ressources. De cette façon, l'Exposé cherchait à associer les intérêts économiques des diverses régions du pays : les provinces Atlantiques, le Canada central et les provinces de l'Ouest. Cette approche avait subi l'influence du Groupe de travail Blair-Carr sur les grands projets⁴, qui recommandait la création, au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce, d'un Bureau des retombées industrielles et régionales.

La détérioration de la situation économique canadienne ne tarda pas cependant à jeter le discrédit sur la nouvelle stratégie. La chute des prix du pétrole après 1981, le budget fédéral en déficit croissant, l'inflation galopante et les taux d'intérêt sans précédent, tout cela contribua à créer un contexte entièrement différent pour les décisions politiques. La baisse mondiale des prix du pétrole, combinée à d'autres facteurs économiques, eut pour résultat l'abandon ou la suspension de beaucoup des grands projets énergétiques et rendit suspecte l'hypothèse fondamentale sur laquelle reposait la stratégie industrielle. Selon cette hypothèse, il y avait eu amélioration permanente des termes d'échange en faveur des ressources naturelles relativement aux produits manufacturés. L'*Exposé économique* semblait mettre en relief la difficulté de combiner des objectifs politiques et économiques dans une stratégie industrielle concertée et, plus encore, celle de formuler un type quelconque de stratégie qui s'avérerait efficace pour une période de quelque durée dans un monde voué à l'incertitude et au changement.

Les politiques industrielles provinciales

Au cours des années 1960 et 1970, les questions de politique industrielle suscitèrent des relations fédérales-provinciales de plus en plus complexes. Le choix d'une stratégie — surtout lorsqu'il s'agissait de décider d'accorder la priorité soit au secteur manufacturier, soit au secteur des ressources — favorisait inévitablement certaines régions plutôt que d'autres.

Même en l'absence du partage constitutionnel des compétences entre les deux ordres de gouvernement, il aurait été difficile d'élaborer des politiques industrielles servant les intérêts de diverses régions tout en assurant une vaste répartition des avantages. Dans l'état des choses à cette époque, les divisions constitutionnelles ne firent que compliquer davantage la situation. Premièrement, elles ont permis aux provinces de poursuivre des politiques industrielles ayant pour objet d'optimiser les bénéfices pour leurs propres citoyens. Cette orientation a naturellement fait naître des inquiétudes au sujet de la concurrence entre les provinces et des obstacles au commerce qui pouvaient nuire à l'efficacité de l'économie dans son ensemble.

Deuxièmement, en raison de la compétence des provinces dans de nombreux domaines fondamentalement reliés à la politique économique — ressources naturelles, éducation, relations de travail, réglementation des valeurs mobilières — la coopération et la coordination devenaient indispensables pour la mise en œuvre de politiques nationales efficaces. Il aurait fallu, en réalité, que ces politiques soient élaborées par les gouvernements fédéral et provinciaux, ce qui aurait été très difficile à réaliser dans le contexte de conflits grandissants entre les régions et entre les gouvernements au cours des années 1970. Les circonstances créèrent une situation paradoxale. La diversité régionale exigeait que des politiques soient élaborées pour aider certaines régions particulières du pays. Cependant, les décisions à ce sujet donnèrent lieu à de continuelles controverses, qu'il s'agisse de la construction d'une usine d'automobiles au Québec ou en Ontario, ou encore de la répartition entre les régions des retombées industrielles résultant de l'acquisition par le Canada d'un avion de combat de conception américaine.

Pendant les années 1970, plusieurs gouvernements provinciaux accrurent leurs efforts afin de promouvoir le développement économique, grâce notamment à l'accroissement de leurs ressources financières et humaines pendant les années 1950 et 1960. Les énormes revenus énergétiques augmentèrent les ressources dont disposaient les provinces des Prairies, notamment l'Alberta, et constituèrent la base de stratégies agressives en vue de diversifier l'économie de ces provinces. La gamme des instruments de politiques s'est aussi élargie. En particulier, les provinces commencèrent à utiliser l'entreprise publique à des fins de développement régional. Parmi les 233 sociétés provinciales de la Couronne identifiées en 1983, 76 avaient été créées avant 1960, et 48, après 1970.

De plus, les provinces adoptèrent des politiques destinées, d'une façon beaucoup plus explicite que toutes les politiques provinciales du passé, à contrebalancer les effets négatifs des forces du marché et des politiques du gouvernement fédéral sur leur économie. L'idée, selon laquelle elles devaient s'en tenir à des activités pour lesquelles elles détenaient un avantage comparatif, fut abandonnée. Les provinces cherchèrent de plus en plus à utiliser leurs ressources afin d'élargir leurs assises économiques. Des politiques provinciales furent également adoptées en vue de compenser les effets de certaines politiques fédérales jugées discriminatoires et inefficaces. Tout au long des années 1970, on a été témoin de discussions vives cherchant à déterminer si la situation des provinces éloignées n'était que la conséquence des forces impersonnelles du marché ou si elles relevaient d'une application peu judicieuse de la compétence fédérale.

Quelle que soit la cause des disparités régionales, les politiques provinciales avaient pour but de les corriger et d'imposer des changements dans la distribution régionale des investissements privés. Selon de nombreux adeptes de cette orientation, la province, plutôt que le pays, constituait l'unité économique en fonction de laquelle il convenait d'optimiser la richesse. Comme le déclarait le Premier ministre de la Colombie-Britannique, M. William Bennett, à la Conférence des Premiers ministres sur l'économie, tenue en 1978 :

Après avoir écouté mes collègues Premiers ministres, ici, je dois dire que ce que j'ai bien compris, c'est [...] que nous ne constituons pas une économie nationale; nous sommes un pays de régions distinctes, avec des économies différentes les unes des autres, qui ont besoin de la coopération et de l'attention de leurs gouvernements afin de satisfaire leurs aspirations et leurs besoins propres⁵.

Les politiques industrielles des provinces variaient selon les situations et les besoins économiques, les ressources disponibles, l'idéologie des gouvernements ainsi que les pressions exercées par les intérêts privés sur les dirigeants. Le but des provinces de l'Ouest était d'utiliser les revenus provenant de l'essor économique dans le domaine de l'énergie afin de renforcer et de diversifier l'économie, de corriger les injustices politiques et économiques du passé et de déplacer le pouvoir politique. De toutes les provinces, l'Alberta et la Saskatchewan avaient, peut-être, les politiques industrielles les plus explicites et les mieux concertées des années 1970.

Le plan de diversification de l'Alberta mettait l'accent sur la transformation, dans la province, des ressources énergétiques et agricoles. La province espérait que cette orientation donnerait lieu à une croissance de l'industrie et du nombre d'emplois, ainsi qu'à un renforcement de son pouvoir et de son influence politique. À cette fin, le gouvernement provincial adopta plusieurs mesures, entre autres, le *Alberta Heritage Savings and Trust Fund*, dans lequel la province canalisa 30 pour cent des revenus annuels provenant du pétrole et du gaz afin de créer un réservoir de capitaux en vue d'investissements futurs. En 1984, l'actif de ce fonds totalisait 13,7 milliards de dollars.

Une autre réalisation de l'Alberta fut l'*Alberta Energy Company Ltd*, une société conjointe semi-publique. En 1974, la province faisait l'acquisition de *Pacific Western Airlines*, une société qui pouvait, dans l'esprit du gouvernement, aider considérablement à renforcer la position de l'Alberta comme « porte du Nord ». Le gouvernement a aussi activement soutenu la transformation de l'*Alberta Gas Trunk Line Ltd* en la société Nova. À l'origine, la société avait été formée en 1950, afin de recueillir et de distribuer le gaz naturel en Alberta et de le diriger vers d'autres gazoducs au-delà des frontières de la province. Le changement de nom reflétait le rôle grandissant de cette entreprise dans des projets pétroliers en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde. De nouveaux organismes, l'*Alberta Oil Sands Technology and Research Authority*, ainsi que l'*Alberta Research Council*, ont été formés afin d'encourager la transformation des ressources de l'Alberta à l'intérieur de la province. Ces organismes, et d'autres encore, ont servi à acheminer des fonds dans des domaines tels que l'industrie pétrochimique, le tourisme, les forêts, la technologie de pointe et la recherche médicale. La province a aussi aidé les petites entreprises, par le biais de modifications au régime fiscal des

sociétés et d'autres mesures, et elle a encouragé le transfert dans la province des sièges sociaux de différentes entreprises, particulièrement dans l'industrie du gaz et du pétrole.

La Saskatchewan a mis au point une politique industrielle explicite faisant appel à un haut degré de participation de l'État. Le gouvernement néo-démocrate acquit le contrôle d'une partie importante de l'industrie de la potasse en 1970 et joua un rôle d'entrepreneur important dans d'autres secteurs de ressources, dont le pétrole, les mines, et en particulier, l'uranium. Le développement industriel de la province s'est poursuivi au moyen de la *Saskatchewan Economic Development Corporation* et d'autres mesures, y compris l'appui à la recherche et à l'expansion de la plus grande sidérurgie de l'Ouest, *Interprovincial Steel*. En 1983, la Saskatchewan créa elle aussi un fonds *heritage*.

La politique industrielle de la Colombie-Britannique a traditionnellement porté sur le développement du secteur des ressources, telles que les ressources minières et les forêts. La province a entrepris de grands projets routiers et ferroviaires et le développement actif des ressources hydro-électriques. Au cours des années 1970, cette province s'engagea également dans la diversification de son économie en stimulant les industries manufacturières et en encourageant les industries de technologie de pointe. Les gouvernements du Manitoba ont travaillé activement au développement de l'industrie forestière et des ressources hydro-électriques dans le Nord, en plus de mettre sur pied une vaste gamme de programmes d'aide au secteur manufacturier.

Sur la côte Est, Terre-Neuve a adopté une politique semblable à celle de l'Alberta et de la Saskatchewan, en tentant d'obtenir un plus grand contrôle de ses ressources afin de stimuler le développement économique. Suite à l'échec de certains projets de développement, tels la raffinerie *Come-by-Chance* et le moulin *Stephenville Linerboard*, la politique industrielle de cette province a maintenant pour objet d'augmenter la transformation sur place de ses propres richesses naturelles. De plus, le secteur manufacturier est encouragé à produire des biens, comme l'équipement de pêche, qui servent de complément à la structure industrielle de cette province. Le gouvernement de Terre-Neuve a soutenu qu'afin de poursuivre une politique de développement de « Terre-Neuve pour les Terre-Neuviens » et de protéger le caractère maritime et rural de la collectivité, il est essentiel que la province puisse diriger le développement du gaz et du pétrole en mer, et exercer un plus grand contrôle des pêcheries.

Les politiques industrielles de la Nouvelle-Écosse ont été conçues principalement en fonction des problèmes de longue date des industries du charbon et de l'acier du Cap Breton, et du développement du secteur manufacturier, surtout dans les régions Halifax-Dartmouth et du détroit de Canso. La province a tenté de lier le développement aux ressources pétrolières en mer et aux pêcheries, et d'encourager la diversification de ses industries en des industries manufacturières de haute technologie. Une combinaison semblable de mesures incitatives, de subventions de différentes sortes, d'apport d'infrastructures et de politiques d'achat ont été utilisées au

Nouveau-Brunswick et dans l'Île-du-Prince-Édouard, mais, en général, ces provinces n'ont pas poursuivi une action aussi énergique que certaines autres. Par exemple, en 1980, alors que Terre-Neuve comptait 42 sociétés de la Couronne, le plus grand nombre au pays, chacune des trois autres provinces de l'Atlantique en comptait moins que n'importe laquelle des autres provinces.

Si l'objectif principal, pour l'est et l'ouest du Canada, est d'attirer vers eux le développement économique et de mettre un terme à leur situation de dépendance, le défi du Canada central consiste à préserver et à accroître son économie manufacturière dans une économie mondiale en mutation. Entre 1970 et 1977, la part ontarienne du PIB est passée de 41,9 pour cent à 39,2 pour cent; le taux de croissance de cette province a été parmi les plus bas au pays. Le Québec et l'Ontario ont tous deux été soumis à des déplacements structurels importants causés par l'évolution économique aux États-Unis et ailleurs dans le monde. Parmi les mesures d'encouragement industriel adoptées par l'Ontario, on compte le Fonds de développement de l'emploi qui a notamment aidé la Société Ford à construire une usine dans la province et a encouragé les dépenses d'immobilisations dans les industries de pâtes et papiers. En 1981, l'Ontario confiait toutes ses activités dans ce domaine à la Commission de développement et de leadership industriel, un comité du Conseil des ministres. La province désirait concentrer son action sur le développement des ressources et de la technologie du transport urbain et ferroviaire, ainsi que sur l'augmentation de la production d'énergie nucléaire et de l'électrification des voies ferrées, ce afin de diminuer sa dépendance à l'égard des importations de pétrole. Le gouvernement de cette province, cependant, a toujours évité d'affirmer qu'il poursuivait une stratégie industrielle de grande envergure.

Depuis le début des années 1960, la politique industrielle du Québec a eu pour objet de promouvoir la croissance de l'économie de la province et d'augmenter la participation des francophones dans cette économie. Pour ce faire, le gouvernement du Québec a eu recours aux sociétés d'État. Hydro-Québec et la Société de développement de la baie James ont fait du développement hydro-électrique un moteur de croissance économique. La participation des francophones dans l'industrie a été fortement encouragée par les sociétés d'État du secteur financier. Celles-ci comprennent la Société générale de financement, une société d'investissement et de portefeuille, la Société de développement industriel du Québec qui fournit des prêts et des subventions, et la Caisse de dépôt et placement du Québec qui gère les actifs du Régime des rentes du Québec (RRQ). Grâce à ces organismes, le Québec a investi dans une grande variété d'industries provinciales. En plus de tenter de venir en aide aux industries traditionnelles, la province a intensifié son action au cours des dernières années pour promouvoir les industries de technologie de pointe. Le Québec est allé plus loin que la plupart des autres provinces dans l'établissement de mécanismes de consultation entre le gouvernement et le secteur privé, en tenant une série de « sommets » économiques et autres activités de ce genre.

L'aide financière au développement industriel

Le tableau 9-1 donne une idée de l'ampleur de l'aide financière directe offerte par le gouvernement fédéral au secteur manufacturier pendant la période 1960-1980. L'aide financière fédérale sous forme de subventions de différentes sortes a augmenté rapidement durant les années 1960. En termes réels (c'est-à-dire en éliminant les effets de l'inflation), l'aide financière a connu un sommet au début des années 1970 et a baissé régulièrement jusqu'en 1979-1980. Au cours de cette dernière année, l'aide financière directe au secteur manufacturier comptait pour moins de 1 pour cent du total des dépenses fédérales; elle représentait également moins de 1 pour cent du total de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier. D'autre part, cette aide financière fédérale a représenté jusqu'à 5,6 pour cent de l'investissement dans le secteur manufacturier au début des années 1970; en 1979-1980, ce chiffre était de 3,5 pour cent.

TABLEAU 9-1 Subventions du gouvernement fédéral à l'industrie manufacturière

Année	Total : Millions de dollars courants	Total : Millions de dollars constants 1971	Ratio subventions/ Valeur ajoutée manufac- turière	Subventions en pourcentage du total des dépenses fédérales	Subventions en pourcen- tage des investisse- ments manufac- turiers
1960-1961	4,4	6,2	0,042	0,084	0,177
1961-1962	8,0	11,0	0,077	0,139	0,330
1962-1963	33,7	45,9	0,295	0,552	1,444
1963-1964	64,4	86,2	0,525	1,000	2,985
1964-1965	59,5	77,7	0,440	0,827	2,182
1965-1966	76,0	96,2	0,509	1,054	2,293
1966-1967	81,3	98,3	0,497	1,011	2,028
1967-1968	107,7	125,7	0,633	1,177	2,919
1968-1969	103,3	116,5	0,563	1,029	3,011
1969-1970	159,0	171,7	0,790	1,441	4,071
1970-1971	177,7	183,4	0,886	1,349	3,829
1971-1972	249,1	249,1	1,146	1,634	5,563
1972-1973	258,8	246,5	1,067	1,456	5,620
1973-1974	282,2	246,2	0,982	1,366	5,051
1974-1975	301,1	227,9	0,858	1,161	4,147
1975-1976	295,5	202,0	0,818	0,886	3,709
1976-1977	323,9	202,2	0,811	0,929	3,876
1977-1978	275,6	160,8	0,625	0,707	2,965
1978-1979	287,5	157,7	0,558	0,676	2,942
1979-1980	410,0	203,9	0,676	0,866	3,552

Source: André Blais, Philippe Faucher et Robert Young, « L'aide financière directe du gouvernement fédéral à l'industrie canadienne, 1960-1980 », Notes de recherche 12, Montréal, Université de Montréal, Département de science politique, 1983.

L'aide financière fédérale au secteur manufacturier présentée au tableau 9-1 couvre plusieurs programmes. Presque tous ces programmes ont été modifiés substantiellement ou restructurés avec le temps, quelques-uns seulement ont été éliminés. La plupart de ces programmes sont de nature discrétionnaire plutôt qu'automatique : au lieu de fournir des fonds sur la base d'une formule prescrite, les entreprises doivent persuader le ministère responsable que le projet pour lequel l'aide est réclamée ne pourrait être entrepris en l'absence de cette aide. La plupart des programmes d'aide automatique sont reliés à la recherche et au développement, à la formation et aux chantiers maritimes. Au cours des années 1960 et 1970, une part disproportionnée de l'aide financière a été accordée à des secteurs en déclin, à des provinces dont la croissance était lente et à la grande entreprise.

À l'heure actuelle, le programme fédéral d'aide financière le plus important est le Programme de développement industriel et régional (PDIR). Dans le cadre de ce programme, l'aide peut être accordée à chacune des étapes d'un projet : innovation, construction d'usine ou modernisation et expansion, mise en marché et restructuration. Le programme repose sur un système indexé de catégories, qui différencie les régions de recensement sur la base d'un certain nombre de mesures économiques. Le taux de subvention varie entre 25 et 75 pour cent, selon les niveaux d'emploi et de revenus de la région de recensement et les possibilités financières de la province. Les dépenses estimatives pour 1984-1985 sont de 470 millions de dollars. Parmi les autres programmes de subventions fédérales, il convient de mentionner le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, le Programme d'aide aux constructeurs de navires, le Programme national de formation dans l'industrie et l'Office canadien pour un renouveau industriel.

La valeur estimative des mesures d'encouragement fiscal aux sociétés figure au tableau 9-2. Au cours des années 1960 et 1970, la valeur de ces mesures a presque décuplé, en dollars constants. Cependant, cette valeur est faible en comparaison de la valeur ajoutée totale dans le secteur manufacturier. Au milieu des années 1960, les mesures d'encouragement fiscal aux sociétés représentaient plus de 2 pour cent de la valeur ajoutée totale, mais leur importance a rapidement diminué par la suite. Les nouvelles mesures adoptées en 1970 ont renforcé les mesures d'encouragement fiscal aux sociétés, et on a retrouvé le niveau de 2 pour cent en 1979. Il est difficile d'évaluer l'influence des mesures d'encouragement fiscal aux sociétés sur les décisions d'investir parce que ces mesures ont souvent été modifiées en profondeur au cours des années. Certains observateurs estiment même que l'incertitude produite par les modifications fréquentes au régime d'imposition des sociétés décourage l'investissement d'une façon importante. Dans le secteur manufacturier, seules les industries reliées à la transformation des ressources retirent des avantages disproportionnés des mesures d'encouragement fiscal. De plus, le taux d'imposition effectif ne varie pas sensiblement selon la taille de l'entreprise. Le régime fiscal des sociétés est donc généralement neutre en tant qu'instrument de politique industrielle dans le secteur manufacturier, même si certaines mesures d'encouragement fiscal sont importantes.

**TABLEAU 9-2 Encouragements fiscaux aux entreprises :
secteur manufacturier**

Année	Encouragements fiscaux ordinaires			Encouragements fiscaux particuliers		
	Millions \$		Pourcentage	Millions \$		Pourcentage
	Total : dollars courants	Total : dollars constants 1971*	Encoura- gements fiscaux valeur ajoutée manufacturière	Total : dollars courants	Total : dollars constants 1971*	Encoura- gements fiscaux valeur ajoutée manufacturière
1960	63,5	88,1	0,61	46,5	64,5	0,45
1961	83,0	115,3	0,80	68,0	93,8	0,65
1962	176,5	239,8	1,54	131,6	178,8	1,15
1963	181,5	242,3	1,48	184,8	246,7	1,51
1964	214,7	279,2	1,59	203,7	264,9	1,50
1965	287,4	362,9	1,93	323,5	408,5	2,17
1966	423,8	511,2	2,59	429,5	518,1	2,62
1967	237,0	275,9	1,39	260,0	302,7	1,53
1968	130,0	146,2	0,71	229,9	258,6	1,25
1969	174,0	187,5	0,86	202,0	217,7	1,00
1970	153,1	158,0	0,76	132,0	136,2	0,66
1971	172,2	172,2	0,79	178,2	178,2	0,82
1972	120,1	144,4	0,49	233,8	213,1	0,92
1973	405,7	354,0	1,41	379,0	330,7	1,32
1974	456,4	345,5	1,30	594,6	450,1	1,69
1975	430,5	294,3	1,19	570,9	390,2	1,58
1976	463,8	289,5	1,16	532,3	332,3	1,33
1977	472,0	275,2	1,07	528,5	308,2	1,20
1978	919,5	503,3	1,79	751,9	411,5	1,46
1979	1085,0	539,5	1,79	1214,8	604,1	2,00

Source : André Blais, Philippe Faucher, Robert Young et Roger Pouport, « Les avantages fiscaux du gouvernement fédéral à l'industrie manufacturière canadienne », Notes de recherche 13, Montréal, Université de Montréal, Département de science politique, 1983.

a) Ajusté selon l'indice des prix à la consommation.

Depuis le début des années 1970, au moins, le régime fiscal canadien tend cependant à favoriser l'investissement dans les installations et l'équipement manufacturiers. L'investissement dans la plupart des secteurs de services ne comporte pas d'avantages fiscaux particuliers. Comme la petite entreprise, qui bénéficie d'avantages fiscaux, forme une grande partie du secteur tertiaire, il se peut que les taux d'impôts effectifs moyens sur le rendement des investissements ne soient pas plus élevés dans le secteur tertiaire qu'ils ne le sont dans le secteur manufacturier. Trois dispositions du régime fiscal des sociétés ont une importance capitale : l'amortissement fiscal accéléré du matériel et de l'outillage utilisés dans les processus de fabrication, le taux d'impôt spécial pour les sociétés manufacturières et les crédits d'impôt variant de 7 pour cent à 50 pour cent, selon la région et la nature de l'investissement.

Il est difficile d'évaluer la nature et la portée des initiatives provinciales. Les capacités politique et fiscale que les provinces peuvent mobiliser pour promouvoir activement leur développement industriel varient beaucoup. En partie parce qu'elles dépendent plus des paiements de transferts fédéraux que les autres provinces, les provinces de l'Atlantique et le Manitoba ont tout simplement moins de liberté de manœuvre financière que les autres provinces. Notre analyse des budgets fédéraux et provinciaux révèle que la part des dépenses provinciales (en dollars constants, par habitant) consacrée aux activités de développement économique a baissé d'une façon marquée dans la plupart des provinces entre 1960 et le milieu des années 1970 et n'a augmenté que de très peu depuis⁶. Cette tendance est quelque peu étonnante, en raison des efforts récents des provinces en vue de développer leurs économies. Cependant, plusieurs de ces politiques comportaient, en plus de sorties de fonds, le recours à des instruments divers, telle la réglementation. À la Partie VI de ce Rapport, on trouvera une analyse des effets des initiatives provinciales en matière de politique industrielle sur l'union économique. L'analyse conclut que les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre, des capitaux et des biens et services à l'intérieur du Canada ne causent pas, du moins jusqu'à maintenant, de préjudice important à la position concurrentielle de notre pays. De toute façon, les politiques nationales, telle la politique visant à maintenir le prix intérieur du pétrole au-dessous du prix mondial, ont eu plus d'influence sur la répartition des ressources que ces divers obstacles.

Notes

1. Tel que cité par Richard D. French dans *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968-1980*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1980, p. 105-106.
2. G. Bruce Doern et Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983.
3. Le CMEE a plus tard été nommé le « Comité du conseil des ministres sur le développement économique » et, plus tard encore, il est devenu le « Comité du conseil des ministres sur le développement économique et régional ».
4. Canada, Groupe de travail consultatif sur les avantages industriels et régionaux de certains grands projets canadiens, *Mégaprojets canadiens : avenir prometteur pour le Canada*, Ottawa, 1981.
5. W.R. Bennett, « The British Columbia Position: Towards an Economic Strategy for Canada », discours d'ouverture à la Conférence des Premiers ministres, Ottawa, le 13 février 1978, p. 1.
6. Allan M. Maslove, Michael J. Prince et J. Bruce Doern, « La régulation économique et le système fédéral » dans *La budgétisation au fédéral et au provincial*, vol. 41 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

Les politiques industrielles au Canada et à l'étranger¹

Le Canada est loin d'être le seul pays où l'on débat de la meilleure façon d'encourager la croissance et le développement industriels. Pratiquement tous les pays avancés, y compris les États-Unis, essaient de trouver une solution à ce problème. Bon nombre des présentations que la Commission a entendues traitaient des leçons que les Canadiens pourraient tirer des réussites ou des échecs des autres pays dans leur tentative de renforcer leurs bases industrielles. Il ne faut pas oublier, cependant, que les moyens utilisés avec succès à l'étranger ne pourront être transplantés au Canada qu'en subissant une adaptation et des modifications considérables. Ceci dit, il est toujours bon de comparer notre façon d'aborder la question avec celle d'autres pays. Étant donné l'épanouissement miraculeux du Japon en tant que pays industriel, il n'est pas surprenant que les solutions nationales au développement industriel et les pratiques de gestion des entreprises et des industries japonaises aient fait l'objet d'une attention considérable. Mais un certain nombre d'autres pays ont également élaboré des politiques et des programmes qui méritent un examen attentif.

Plusieurs facteurs viennent compliquer la comparaison des diverses politiques industrielles. Premièrement, les instruments de politique industrielle sont de types très variés. On peut les appliquer à des degrés divers et en différentes combinaisons, et on peut réunir de bien des façons les données qui les concernent. D'autre part, comme nous l'avons déjà vu, la distinction entre politique de développement économique et politique industrielle en tant que telle n'est pas toujours claire. Selon certains observateurs encore une fois, la façon dont les politiques sont décidées et mises en œuvre est au moins aussi importante que les politiques elles-mêmes.

Dans l'étude qui suit, les commissaires n'essaient pas d'établir une distinction précise entre les politiques générales et les moyens adoptés pour réaliser des objectifs particuliers. Nous cherchons plutôt à comparer la situation à l'étranger et au Canada dans cinq grands secteurs de la politique industrielle : le développement régional, les politiques visant à encourager l'ouverture économique sur le monde, les progrès technologiques, la participation directe du gouvernement, et les cadres institutionnels et de réglementation comme la politique sur la concurrence et les activités bancaires. Comme dernier point, mais non le moindre, nous étudierons les tentatives ayant pour objet d'orienter les mesures vers des entreprises particulières. Nous terminerons en essayant de résumer l'orientation générale des diverses politiques industrielles nationales en fonction de la performance économique du Canada et de certains autres pays industriels.

Les politiques régionales

Les gouvernements nationaux ne mettent pas tous l'accent sur le développement régional. Les États-Unis, par exemple, ne l'encouragent pas explicitement même si la plupart des autres pays le font. Le Congrès se sert du budget de la défense et des grands organismes comme la *National Aeronautics and Space Agency* (NASA) pour rechercher le même genre de résultats obtenus au Canada au moyen de programmes explicites de développement régional.

En Grande-Bretagne, le soutien au développement régional remonte aux politiques formulées dans les années 1920 pour retarder le déclin des industries du textile, de la construction navale et du charbon dans le Nord et en Écosse. Depuis lors, l'aide apportée aux régions défavorisées a été officialisée par une série de lois qui ont créé une hiérarchie des régions assistées. La subvention au développement régional non discrétionnaire y constitue le principal outil d'assistance régionale. Cette subvention est accordée automatiquement aux entreprises qui possèdent un « certificat de développement industriel ». Son niveau est fixé en proportion de l'actif, lequel est défini par la loi et varie suivant l'endroit où est située l'entreprise. Les régions qui reçoivent l'aide la plus importante sont appelées des *Special Development Areas* (SDA); les *Development Areas* (DA) et les *Intermediate Areas* (IA) reçoivent des niveaux d'aide inférieurs.

En Allemagne de l'Ouest, 49 pour cent de l'aide est accordée aux industries en vertu de programmes de développement régional qui sont financés à part égale par l'État fédéral et les États fédérés. Ces programmes, qui avaient d'abord pour objet de soutenir certaines entreprises particulières, cherchent maintenant à encourager, par des mesures bien précises, l'augmentation de la productivité et de l'investissement. Les entreprises étrangères peuvent d'ailleurs en bénéficier de la même façon que les entreprises nationales. Au cours de la dernière décennie, le budget moyen annuel des programmes régionaux a été de quatre milliards de dollars (en dollars américains), ou 15 pour cent de la totalité de l'investissement industriel allemand pendant cette période. L'aide est accordée aux régions, non à des industries particulières, et plus spécialement à la Ruhr, la zone frontalière de l'Ouest et Berlin-Ouest. Le Programme pour l'amélioration de la structure économique régionale fixe les critères des régions à développer en fonction des possibilités d'emploi, du revenu par habitant et du niveau de l'infrastructure régionale.

Des indemnités d'amortissement accéléré allant jusqu'à 50 pour cent de la valeur des biens sont offertes aux entreprises de la zone frontalière de l'Ouest et de Berlin-Ouest. Cette indemnité est cependant limitée aux nouveaux investissements amortissables. D'autre part, certains projets peuvent bénéficier d'une subvention d'investissement discrétionnaire. Les plafonds sont de 15 pour cent si le projet est mis sur pied dans une région à croissance normale, de 20 pour cent dans une région proche de la frontière orientale et de 25 pour cent dans la zone frontalière. Pour obtenir la subvention, il faut que le projet crée 50 nouveaux emplois ou permette une augmentation de 15 pour cent du niveau d'emploi de l'entreprise.

Il existe aussi un autre programme ayant pour objet d'aider les associations industrielles régionales. Les demandes doivent d'abord être approuvées par une banque qui doit engager une partie substantielle des fonds requis. Cette condition permet aux institutions du secteur privé de contribuer largement à l'aide régionale. Le ministre de l'Économie étudie les propositions et l'assistance est accordée sous forme d'un prêt consenti par la banque de l'entreprise et garanti par le gouvernement. Le prêteur du secteur privé assume la responsabilité de l'administration de l'investissement.

La Suède, quant à elle, accorde des prêts à faible intérêt et des subventions jusqu'à concurrence de 30 pour cent de l'investissement dans la partie nord du

pays. La France, pour sa part, a mis sur pied une série de programmes d'encouragement au développement régional, notamment des subventions de développement régional déterminées selon la région et le nombre d'emplois créés. Un programme récent offre des prêts participatifs aux entreprises qui s'installent dans des régions où se trouvent surtout des industries en déclin. Le Japon également subventionne, jusqu'à concurrence de la moitié du coût d'établissement, les entreprises qui s'installent dans l'un des 3 000 endroits désignés à l'extérieur des grands centres métropolitains.

L'analyse approfondie de la politique régionale canadienne fait l'objet de la Partie IV du présent Rapport et nous n'anticiperons pas ici. Dans ce contexte, il suffit que les commissaires fassent bien ressortir le fait que, même si les ressources consacrées à une politique régionale déclarée ne représentent pas une part notable des dépenses fédérales au Canada, la politique régionale en tant qu'objectif implicite d'autres politiques a une grande importance, comme l'a montré l'étude du début du chapitre.

Les politiques indicatives du degré d'ouverture à l'économie mondiale

Il existe trois domaines qui permettent de déterminer jusqu'à quel point certains pays sont disposés à encourager l'ouverture de leur économie au reste du monde. Ce sont les barrières tarifaires et non tarifaires au commerce, les restrictions sur les investissements étrangers et les mesures de stimulation à l'exportation.

Le tableau 9-3 montre les différences internationales en matière de tarif. L'Australie et, à un moindre degré, le Canada ont des tarifs plus élevés que la moyenne. Bien que les tarifs nominaux japonais soient inférieurs à ceux de la Communauté européenne, la protection dont l'industrie japonaise a bénéficiée au cours de périodes antérieures a été relativement élevée par rapport aux normes internationales et elle est sans doute encore plus forte que les taux tarifaires nominaux le laissent penser. Les pays protègent également leurs industries au moyen de barrières non tarifaires. À cet égard, les Japonais sont fréquemment critiqués pour leur système de vente et de distribution qui interdit pratiquement aux biens étrangers de pénétrer leur marché. D'autre part, un pays peut établir des normes sur l'environnement ou la sécurité que les entreprises étrangères auront du mal à respecter, ou il peut imposer des quotas rigides sur la valeur ou la quantité des biens importés. C'est ainsi que le Canada, comme bien d'autres, fixe des quotas d'importation pour les automobiles japonaises, le textile et les chaussures.

Comme dans le cas des importations, il est possible de contrôler de plusieurs façons les investissements étrangers directs. On peut interdire ou limiter la participation des entreprises étrangères dans certains secteurs d'activité comme les activités bancaires ou les communications. On peut sélectionner les investissements et exiger des investisseurs qu'ils prennent certains engagements à l'égard des ressources locales, de l'exportation, de l'emploi et des transferts technologiques. Finalement, on peut contrôler le

type d'investissement direct permis (comme des entreprises à intérêts minoritaires ou mixtes) ou les conditions à respecter pour être accepté (au moyen de restrictions sur les dividendes par exemple). Par ailleurs, les investisseurs étrangers sont soumis non seulement à des mécanismes nationaux d'examen des investissements, mais aussi à des règlements généraux, aux restrictions des gouvernements locaux et aux restrictions implicites découlant du fait que certains secteurs, comme les transports et les services d'utilité publique, sont des secteurs publics.

Jusqu'à récemment, le Japon se distinguait des autres pays industrialisés par la rigueur avec laquelle il excluait l'investissement étranger. Cette rigueur était particulièrement apparente dans les secteurs que le gouvernement avait choisis comme cibles de croissance, notamment les télécommunications et l'informatique. Les Japonais fixaient, entre autres, une limite au pourcentage que les étrangers pouvaient détenir dans la propriété d'une entreprise donnée dans chaque industrie et exigeaient que chaque proposition d'investissement fasse l'objet d'une autorisation. Celle-ci n'était accordée que si certains critères étaient respectés, par exemple une limite de l'échelle de production et la nomination d'administrateurs japonais pour les entreprises mixtes.

À la suite d'intenses pressions internationales, il y eut finalement un relâchement des restrictions. Parmi les pressions exercées sur le Japon,

TABLEAU 9-3 Niveaux moyens des tarifs douaniers industriels

Pays	Pondération mondiale ^c							
	Sans pondération par le commerce ^a		Pondération par les importations du pays ^b		Pondération par les importations sur les montants globaux NTB ^d		Pondération par les importations sur chaque marchandise NTB ^e	
	1976 Moy.	Final ^f Moy.	1976 Moy.	Final ^f Moy.	1976 Moy.	Final ^f Moy.	1976 Moy.	Final ^f Moy.
Australie								
Passible de droits ^g	28,8	28,0	29,1	28,1	27,8	26,7	26,4	25,2
Total ^h	16,9	16,5	15,4	15,1	13,3	12,8	13,0	12,6
Nouvelle-Zélande								
Passible de droits	31,4	28,3	28,6	25,5	33,0	30,4	30,2	27,5
Total	24,3	21,9	19,7	17,6	20,5	18,7	18,0	16,3
Communauté européenne								
Passible de droits	8,8	6,0	9,8	7,2	9,5	7,0	9,6	7,1
Total	8,0	6,5	6,3	4,6	7,0	5,2	6,9	5,1
États-Unis								
Passible de droits	15,6	9,2	8,3	5,7	9,2	5,5	7,6	4,8
Total	14,8	8,8	6,2	4,3	7,1	4,1	5,6	3,5
Japon ⁱ								
Passible de droits	8,1	6,2	6,9	4,9	8,0	5,7	7,9	5,5
Total	7,3	5,6	3,2	2,3	6,1	4,4	5,8	4,1

TABLEAU 9-3 Niveaux moyens des tarifs douaniers industriels (Suite)

Pays	Pondération mondiale ^c							
	Sans pondération par le commerce ^a		Pondération par les importations du pays ^b		Pondération par les importations sur les montants globaux NTB ^d		Pondération par les importations sur chaque marchandise NTB ^e	
	1976 Moy.	Final ^f Moy.	1976 Moy.	Final Moy.	1976 Moy.	Final Moy.	1976 Moy.	Final Moy.
Canada								
Passible de droits	13,7	7,8	13,1	8,9	12,0	7,3	12,9	8,3
Total	12,0	6,8	10,1	6,8	8,9	5,5	9,4	6,1
Autriche								
Passible de droits	14,2	9,8	18,8	14,5	15,9	12,0	17,0	13,3
Total	11,6	8,1	14,5	11,2	10,5	7,9	10,9	8,5
Finlande								
Passible de droits	17,0	14,6	11,6	9,2	11,2	9,0	11,5	9,1
Total	14,3	12,3	8,2	6,5	6,7	5,3	6,7	5,3
Norvège								
Passible de droits	11,1	8,2	10,5	8,0	10,2	7,4	10,0	7,5
Total	8,5	6,3	6,4	4,9	5,8	4,3	5,8	4,4
Suède								
Passible de droits	7,8	6,1	7,7	5,9	7,4	5,3	7,1	5,2
Total	6,2	4,9	6,3	4,8	4,6	3,3	4,5	3,3
Suisse								
Passible de droits	3,7	2,7	4,1	3,3	4,2	3,1	4,0	3,1
Total	3,7	2,7	4,0	3,2	3,3	2,4	3,2	2,4

Source : Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982, p. 134.

- a) Moyenne des niveaux de tarifs douaniers basée sur l'hypothèse que toutes les marchandises sont d'égale importance;
- b) La pondération relative attribuée à chaque tarif douanier est donnée par les importations de cette marchandise par ce pays;
- c) l'importance de chaque tarif douanier est déterminée par les importations mondiales de la marchandise, ou le total des marchandises, auquel ce tarif s'applique. Les importations mondiales sont les importations des pays figurant au tableau et de la Communauté économique européenne;
- d) NTB – Nomenclature des tarifs de Bruxelles. La pondération attribuée à chaque marchandise est donnée par les importations mondiales de la classe de marchandises de la NTB dans laquelle elle tombe;
- e) chaque tarif pondéré par les importations mondiales de cette marchandise particulière : la désagrégation maximum que l'on peut obtenir;
- f) « final » signifie après les réductions tarifaires du *Tokyo Round*;
- g) taux moyens de tarifs prenant en considération uniquement les marchandises sur lesquelles des tarifs sont prélevés;
- h) niveaux moyens de tarifs des marchandises ne payant pas de droits de douane, ainsi que de celles payant des droits de douane;
- i) quelques données historiques, ainsi que des impressions sur les prix relativement élevés que les consommateurs japonais doivent payer pour de nombreux biens importés, et le fait que les tarifs agricoles ne sont pas compris laissent ouverte la question de savoir si ces chiffres donnent l'impression que le niveau de protection est plus bas qu'il ne l'est en réalité. Ce sujet nécessite de plus amples recherches.

mentionnons la limitation des investissements japonais dans certains pays. En 1976, le Japon commença à autoriser une participation étrangère dans la plupart des industries, tout en la limitant à 50 pour cent dans les mines et en la restreignant sévèrement dans l'agriculture, l'industrie forestière, les pêches et le pétrole. Actuellement, une autorisation est encore exigée pour investir au Japon, mais elle est généralement accordée de façon automatique. La présence étrangère dans l'économie japonaise s'accroît ainsi parallèlement au relâchement des restrictions.

À l'autre extrémité du spectre se trouvent l'Allemagne de l'Ouest et les États-Unis, les seuls grands pays industrialisés qui n'ont pas soumis l'investissement étranger à un processus d'examen officiel pendant la période de l'après-guerre. Malgré tout, les deux pays limitent parfois l'investissement de façon indirecte, surtout en se servant des lois sur la sécurité nationale. C'est ainsi qu'au milieu des années 1970, en réaction à d'importants investissements effectués par des investisseurs des pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), l'Allemagne de l'Ouest a mis sur pied un système d'avertissement en vertu duquel les banques et les grandes compagnies doivent prévenir le gouvernement de toute acquisition étrangère éventuelle. À quelques reprises, le gouvernement a discrètement encouragé les investisseurs allemands à acheter une entreprise pour empêcher une acquisition étrangère. Dans le même but, les banques ont augmenté le nombre de leurs actions dans l'industrie.

En Australie, la méthode de sélection de l'investissement étranger est semblable à celle que le Canada avait adoptée jusqu'à récemment. Le *Foreign Investment Review Board* (FIRB) conseille le gouvernement sur le bien fondé d'entreprises à investissement étranger. Il veille également à ce que les investisseurs australiens aient l'occasion de partager avec les investisseurs étrangers la propriété des ressources naturelles et des industries. Le FIRB assume quatre grandes responsabilités : empêcher l'investissement étranger dans l'immobilier, sauf à des fins résidentielles immédiates; vérifier tous les investissements étrangers chez les intermédiaires financiers non bancaires et dans les compagnies d'assurance dont le taux de croissance de l'actif dépasse 15 pour cent par an; examiner toutes les nouvelles propositions impliquant un apport étranger de plus de cinq millions de dollars et enfin exiger un niveau minimal de participation australienne dans les entreprises minières.

La France, elle aussi, surveille tous les investissements étrangers directs, bien qu'un investissement d'un pays de la Communauté économique européenne ne nécessite qu'un avis préalable au ministre de l'Économie. Les investissements des autres pays doivent être autorisés par le ministre de l'Économie, qu'ils soient strictement étrangers ou qu'ils proviennent de compagnies françaises sous contrôle étranger. L'investissement est jugé en fonction de sa contribution à la production, à l'emploi, aux exportations et à l'amélioration de la technologie. L'investissement étranger direct est interdit si, « étant donné les sommes en cause ou tout autre facteur, une transaction ou un transfert particulier a un effet exceptionnellement préjudiciable aux intérêts de la France² ».

La France accueille en général assez bien les investissements étrangers dans les secteurs déprimés et dans les industries en expansion, mais elle résiste à la

domination étrangère. Pour tenter de réduire ou de limiter le rôle des compagnies totalement étrangères, le gouvernement français a parfois subventionné des entreprises mixtes françaises et étrangères, comme la firme d'informatique *CII Honeywell Bull*. La politique française en cette matière est donc hautement pragmatique; la France n'impose de restrictions que si les investissements risquent de porter atteinte à l'indépendance nationale.

L'investissement étranger au Canada et le contrôle par l'étranger de secteurs de l'économie canadienne sont depuis longtemps une source de conflits politiques dans notre pays. L'opinion publique a changé plusieurs fois à ce sujet depuis la Seconde Guerre mondiale et chaque changement a influencé les grandes lignes de notre politique industrielle. Une autre section de ce chapitre explique en détail les mesures prises au Canada pour contrôler l'investissement étranger. Il suffit ici de noter que, dans les années 1970 et au début des années 1980, le gouvernement fédéral s'est efforcé avec plus de rigueur de « canadianiser » certains secteurs économiques. Même si quelques observateurs mettent en doute l'efficacité de ces initiatives, le niveau de propriété et de contrôle étranger a en fait chuté de façon notable au cours des deux dernières décennies. Cette chute a été particulièrement sensible dans le secteur pétrolier, mais l'industrie manufacturière a elle aussi été considérablement « canadianisée ». Plus de la moitié de tous les grands secteurs économiques sont actuellement canadiens. En fait, ces dernières années, le Canada a été un exportateur net de capital. Ce changement provient, en partie tout au moins, de l'acquisition de sociétés préalablement étrangères par des compagnies canadiennes. Néanmoins, le réinvestissement des fonds produits au Canada par des sociétés étrangères installées ici continue de contribuer fortement à leur présence dans notre pays.

Les restrictions imposées sur l'investissement étranger direct par un pays donné peuvent être partiellement mesurées par le niveau courant de cet investissement dans ce pays. Mais il faut souligner que le niveau d'investissement étranger reflète à la fois les restrictions imposées aux investisseurs étrangers éventuels par le pays en question et l'attrait général qu'il représente aux yeux des compagnies étrangères.

Comme l'indique le tableau 9-4, dès 1978, le Canada absorbait 17,7 pour cent de tout l'investissement étranger direct dans les économies des marchés développés. Les États-Unis en absorbaient quelque 16,7 pour cent, la Grande-Bretagne 13 pour cent, et l'Allemagne de l'Ouest 12 pour cent. Le ratio canadien de l'investissement étranger direct à la formation de capital se situait au-dessus de la moyenne jusqu'en 1974 et il est resté dans la moyenne depuis, comme le tableau 9-5 le montre. Cette situation contraste avec celle de la Suède où le stock des biens étrangers est relativement faible et où l'investissement étranger direct ne contribue que très peu à la formation du capital. En France, l'investissement étranger semble avoir pris une plus grande importance récemment comme source de nouveau capital.

Dans presque tous les pays industriels, le gouvernement cherche fortement à encourager les exportations. Tous les gouvernements offrent à l'industrie les services de délégués commerciaux et de renseignements commerciaux. Tous se lancent dans le financement des exportations à des taux très favorables.

TABLEAU 9-4 Stock d'investissement direct en provenance de et dans les économies de marché développées*

Région ou pays	Stock d'investissement direct à l'étranger						Stock d'investissement direct à l'intérieur					
	1967		1973		1978		1967		1973		1978	
	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage
Amérique du Nord	60,3	53,7	109,1	52,7	181,7	48,9	29,1	40,4	53,5	38,1	84,0	34,4
Canada	3,7	3,3	7,8	3,8	13,6	3,7	19,2	26,6	32,9	23,4	43,2	17,7
États-Unis	56,6	50,4	101,3	48,9	168,1	45,2	9,9	13,7	20,6	14,7	40,8	16,7
Europe Occidentale ^b	48,2	42,9	84,8	41,0	158,1	42,5	28,7	39,8	66,1	47,1	133,8	54,9
Belgique et Luxembourg	1,3	1,1	2,2	1,1	4,7	1,3	1,4	1,9	3,8	2,7	9,6	3,9
France	6,0	5,3	8,8	4,3	14,9	4,0	3,0	4,2	5,8	4,1	14,9	6,1
Allemagne, République fédérale	3,0	2,6	11,9	5,8	31,8	8,5	3,6	5,0	13,1	9,3	29,2	12,0
Italie	2,1	1,9	3,2	1,5	3,3	0,9	2,6	3,6	6,8	4,8	10,1	4,2
Pays-Bas	11,0	9,8	15,4	7,4	23,7	6,4	4,9	6,8	7,5	5,4	12,8	5,3
Suède	1,7	1,5	3,0	1,4	6,0	1,6	0,5	0,7	1,0	0,7	1,3	0,5
Suisse	3,7	3,3	10,2	4,9	27,8	7,5	0,4	0,5	2,2	1,6	7,7	3,2
Royaume-Uni	17,5	15,6	26,9	13,0	41,1	11,0	8,2	11,4	17,4	12,4	32,5	13,3
Japon	1,5	1,3	10,3	5,0	26,8	7,2	0,6	0,8	1,2	0,8	2,2	0,9
Hémisphère Sud ^c	2,4	2,1	2,7	1,3	5,2	1,4	13,7	19,0	19,7	14,0	23,9	9,8
Australie	0,4	0,4	0,5	0,2	1,1	0,3	5,4	7,5	10,2	5,2	10,9	4,4
Afrique du Sud	1,9	1,7	2,1	1,0	3,8	1,0	7,2	10,0	8,1	5,7	10,8	4,4
Total	112,4	100,0	207,0	100,0	371,8	100,0	72,1	100,0	140,5	100,0	243,9	100,0

Source : United Nations Centre on Transnational Corporations, *Salient Features and Trends in Foreign Direct Investment*, New York, Nations Unies, 1983, p. 34.

- a) Le montant estimé de stock pour la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Norvège, le Portugal (jusqu'en 1975), l'Espagne et le Royaume-Uni ne comprenait pas les bénéfices réinvestis;
- b) les estimations de stock pour l'Australie, le Danemark, la Norvège, le Portugal et l'Espagne sont compris dans l'estimation de stock pour l'Europe Occidentale;
- c) l'estimation de stock pour la Nouvelle-Zélande est comprise dans l'estimation de stock pour l'hémisphère Sud.

TABLEAU 9-5 Mouvements d'investissement direct dans les économies de marché développées, en pourcentage de la formation brute de capital-risque, 1960–1979

Régions ou pays	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Amérique du Nord	1,0	0,9	0,8	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	30,8	1,0	1,2	0,6	0,7	1,3	1,9	1,1	1,3	1,0	2,1	2,3
Canada	7,9	6,7	5,7	2,9	2,4	4,1	5,1	4,4	3,8	4,2	5,0	4,5	2,7	2,7	2,1	1,7	-0,7	0,9	2,1	2,9
États-Unis	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,8	0,9	0,2	0,4	1,2	1,9	1,0	1,6	1,0	2,1	1,9
Europe Occidentale	1,1	2,0	1,8	1,9	2,0	2,2	2,2	2,2	1,9	2,1	2,3	2,4	2,4	2,6	2,9	1,9	1,4	2,0	2,3	1,7
Belgique et																				
Luxembourg	—	—	—	—	—	3,6	1,8	5,0	5,5	5,5	5,3	6,8	5,0	7,0	8,5	6,3	5,2	7,2	6,7	4,4
France	—	1,3	1,6	1,2	1,1	1,0	1,0	1,2	0,7	1,0	1,9	1,4	1,4	1,8	2,3	1,6	1,0	1,9	2,9	2,1
Allemagne,																				
République																				
fédérale	1,2	1,6	1,6	2,1	2,6	3,1	3,3	2,9	1,8	1,5	1,3	2,0	2,8	2,4	3,1	1,4	1,7	1,3	1,2	0,6
Italie	—	2,0	3,2	2,6	4,1	2,4	2,5	1,8	2,0	2,2	2,8	2,3	2,5	2,0	1,6	1,6	0,3	2,7	1,0	0,6
Pays-Bas	1,6	2,0	3,8	3,1	3,8	3,3	3,0	4,3	4,9	6,0	6,6	6,2	5,5	6,1	6,3	5,6	1,9	1,5	1,3	2,5
Suède	0,7	0,4	1,4	2,1	0,8	1,6	2,4	1,6	1,6	2,3	1,5	1,1	0,8	0,6	0,7	0,5	—	0,3	0,2	0,2
Royaume-Uni	3,2	5,0	2,7	3,2	3,2	3,3	3,0	2,3	3,4	3,7	3,8	4,2	3,5	5,1	5,0	2,6	3,0	3,6	4,2	3,8
Japon	0,1	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	—	0,1	0,1	0,1	—	—	—
Hémisphère Sud	9,1	8,2	7,7	9,3	9,2	9,9	7,5	7,4	8,6	7,4	9,7	10,7	8,9	0,8	7,0	2,1	4,6	5,2	5,8	4,8
Australie	9,1	8,2	7,7	9,3	9,2	9,9	7,5	7,4	8,6	7,4	9,7	10,7	8,9	0,8	7,0	2,1	4,6	5,2	6,6	5,4
Total	1,2	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,7	1,5	1,5	1,6	2,1	1,3	1,2	1,3	1,7	1,6

Source : United Nations Centre on Transnational Corporations, *Salient Features and Trends in Foreign Direct Investment*, New York, Nations Unies, 1983, p. 34.

Certains pays sont même allés jusqu'à avantager les revenus d'exportation par rapport aux autres revenus, aux fins de l'impôt.

Les tenants de certaines nouvelles théories des échanges commerciaux affirment que l'encouragement aux exportations n'exige pas nécessairement la subvention régulière des activités d'exportation. Les politiques d'achats au pays peuvent permettre à des entreprises locales d'atteindre le volume de production dont elles ont besoin pour acquérir un niveau de connaissances techniques et de savoir-faire supérieur à celui de leurs concurrents étrangers éventuels et, par là même, leur assurer une réduction de coûts qui les favorisera à long terme. Le succès que connaissent actuellement les exportations a peut-être moins à voir avec l'encouragement à l'exportation d'aujourd'hui qu'avec les politiques antérieures de subvention ou de restructuration du marché intérieur.

Pour promouvoir les exportations, le gouvernement fédéral américain se sert de la *Export-Import Bank*, de l'*Overseas Private Investment Corporation* et d'une disposition qui permet aux exportateurs américains d'établir des *Foreign Sales Corporations* pour s'assurer un traitement fiscal favorable pour les recettes d'exportations. La plupart des programmes d'aide à l'exportation offrent des prêts subventionnés, des garanties de prêt, des assurances et des allègements fiscaux plutôt que des subventions directes. Selon certaines évaluations, les programmes n'ont eu qu'un effet minime sur l'amélioration de la position concurrentielle à long terme de l'industrie américaine. Ils ont effectivement amélioré de façon marginale les exportations américaines et ont aidé les fabricants américains à faire des affaires à l'étranger. Mais ces programmes n'ont pas été intégrés dans une stratégie d'exportation cohérente et n'ont pas cherché à aider les entreprises pour lesquelles ce genre de financement serait essentiel.

La *Export-Import Bank* a été créée en 1934 pour aider les acheteurs étrangers à acheter des produits américains. Récemment, la banque s'est surtout consacrée à faciliter la vente d'avions, alors qu'elle accordait plutôt auparavant son aide aux produits agricoles, à l'équipement de communication, aux usines d'énergie électrique et à l'équipement minier et manufacturier. L'*Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) a été créée en 1969 pour accroître l'investissement direct américain dans les pays en voie de développement. L'OPIC encourage les exportations de capital en garantissant les investisseurs américains contre certains risques politiques, comme l'expropriation. En vertu des dispositions du *Internal Revenue Code* portant sur les *Foreign Sales Corporations*, certaines catégories d'entreprises américaines qui vendent des produits aux marchés étrangers sont considérées comme des entreprises étrangères aux fins de l'impôt, ce qui permet de reporter l'impôt fédéral sur les revenus courants de l'entreprise.

La *Export Finance and Insurance Corporation* de l'Australie offre une assurance sur les crédits accordés par les exportateurs, garantit des prêts consentis pour les exportations et consent elle-même des prêts d'exportation. Pour développer les marchés d'exportation, l'Australie accorde également des prêts directs aux exportateurs.

Le Japon se sert de méthodes à la fois directes et indirectes pour encourager l'exportation. Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le

début des années 1970, le gouvernement japonais a encouragé les exportations, limité les importations de biens manufacturés et facilité les importations à grande échelle de matériel brut. Les avantages fiscaux et l'amortissement accéléré ont réussi à protéger de l'impôt une grande partie des recettes d'exportations. Le *Japan Development Bank* et l'*Export-Import Bank* ont offert des crédits à long terme et à taux réduit pour les investissements d'exportation. Là où le Japon ne se jugeait pas compétitif, il a imposé des droits et des quotas élevés pour bloquer l'importation de biens manufacturés.

Depuis le début des années 1970, les pressions internationales ont forcé les décideurs japonais à libéraliser progressivement le commerce extérieur et à ouvrir leur économie au monde extérieur. L'aide à l'exportation a été réduite, les avantages fiscaux encore en vigueur ne s'appliquent qu'aux exportations des petites entreprises et aux investissements outre-mer. Le ministère japonais du Commerce international et de l'industrie, qui est le principal promoteur du commerce extérieur, n'apporte plus d'aide directe à l'exportation, bien que certaines autres politiques et pratiques gouvernementales continuent de soutenir les industries qui nécessitent connaissance et savoir-faire. L'*Export-Import Bank* finance de façon dynamique l'exportation de systèmes d'usine, lesquels constituent une part croissante du commerce extérieur.

De nombreux observateurs prétendent que la stratégie actuelle du Japon en matière d'aide à l'exportation ne vise qu'à protéger le marché intérieur pour un certain nombre de produits qui sont, en général, ceux pour lesquels la demande croît beaucoup plus rapidement que le revenu des acheteurs éventuels. D'autre part, ces produits, qui peuvent découler d'une technologie importée d'autres pays industriels, sont souvent ceux que l'on peut fabriquer avec de plus en plus d'efficacité et donc à un coût réduit, grâce à l'acquisition de l'expérience pratique de la production. Le gouvernement offre aux producteurs une protection suffisante pour leur permettre de produire sur une grande échelle pour le marché intérieur. Au moment où les producteurs sont prêts pour les marchés extérieurs, ils ont acquis l'expérience nécessaire pour leur donner l'avantage sur leurs concurrents.

La France offre une aide à l'exportation à la fois directe et indirecte, même si elle n'a pas toujours connu le même succès que le Japon en ce qui concerne l'aide indirecte. De 1975 à 1977, le gouvernement français a directement accordé au commerce extérieur (grâce à des crédits à long terme et à des subventions d'intérêt général) quelque 10 milliards de francs, pratiquement deux pour cent de la valeur de ces exportations totales en 1977. La France a également canalisé les capitaux subventionnés à l'exportation par l'intermédiaire du système bancaire (surtout le Crédit national) et les organismes de crédit comme la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE). L'aide accordée par le gouvernement par l'intermédiaire de la COFACE a pu ainsi couvrir jusqu'à 70 pour cent du coût de la capacité productive supplémentaire des entreprises qui s'engagent à augmenter d'un certain montant leurs ventes à l'étranger. La Banque française du commerce extérieur joue le même rôle. Le gouvernement français offre également des crédits mixtes, un ensemble de crédits commerciaux et d'aide à l'expansion pour les pays en voie de développement où la France cherche aussi à exporter des usines clés en main. En 1977, les ventes de ces usines totalisaient

26 milliards de francs, c'est-à-dire un tiers des exportations de biens d'équipement de la France. Les usines sont en général vendues selon des conditions favorables et leur vente peut aboutir à des réexportations dans des secteurs comme l'acier.

Dans ce contexte et étant donné l'importance des marchés internationaux, le Canada s'est vu obligé de promouvoir aussi ses exportations. Pour ce faire, il emploie les services de délégués commerciaux, les directions du marketing international et des relations commerciales du ministère des Affaires extérieures, les directions industrielles du ministère de l'Expansion industrielle et régionale, et les divers programmes de renseignements, de promotion et d'aide. La Corporation commerciale canadienne (CCC) et la Société pour l'expansion des exportations (SEE) contribuent considérablement à faciliter les transactions d'exportation. La CCC favorise surtout les ventes de gouvernement à gouvernement, alors que la SEE assure plutôt l'exportation des produits des entreprises canadiennes contre le non-paiement des acheteurs étrangers. La SEE facilite également le financement des exportations à moyen et à long terme aux acheteurs étrangers de biens et de services canadiens. Ce financement comprend le crédit mixte, c'est-à-dire un financement à l'exportation qui associe un financement très avantageux à un financement traditionnel d'exportation afin de produire des taux d'intérêt très faibles. Le Canada utilise ce moyen pour parer aux conditions de crédit mixte offertes par les concurrents.

Les politiques relatives aux progrès technologiques

Les gouvernements peuvent favoriser les progrès et innovations technologiques directement, au moyen de subventions à la recherche et au développement (R-D), de contrats et d'encouragements fiscaux, ou indirectement, en facilitant l'acquisition de la technologie. Ces formes d'aide sont liées aux politiques de base destinées à soutenir l'enseignement, et notamment à former des scientifiques et des ingénieurs qualifiés.

Au chapitre 8, nous avons comparé les dépenses de recherche et de développement du Canada avec celles d'un certain nombre d'autres pays. Nous avons constaté que la proportion de nos dépenses globales, par rapport au produit national brut, était généralement inférieure à celle d'autres grands pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais que la différence était toutefois moindre lorsqu'on ne tenait pas compte des dépenses de R-D dans les domaines de la défense et de l'espace. Le tableau 9-6 indique la proportion de recherche et de développement financée directement par l'État. Là encore, le Canada se classe relativement loin, tandis que les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Norvège et le Portugal fournissent tous des volumes relativement élevés d'aide directe.

L'aide accordée à la R-D au Japon, comme l'indique le tableau 9-6, semble très faible. Ceci s'explique peut-être par le fait que l'appui à la recherche prend souvent la forme de prêts à faibles taux d'intérêts remboursables en partie seulement. Citons à titre d'exemple le « *Very Large Scale Integrated Chip Project* » réalisé, en 1979, par cinq firmes électroniques japonaises. Le

TABLEAU 9-6 Ressources consacrées à la recherche et au développement depuis 1980 (SNG + SSH) (suite)

	Italie		Canada		Pays-Bas	Suède ^a	Norvège	Finlande	Portugal	Irlande	
	1981	1982 ^d	1981-1982	1982-1983	1981	1981	1981	1981	1980	1981	1982
Source de fonds (pourcentage)											
entreprise privée	50,1	48,7	39,3	41,8	46,3	57,3	40,1	54,2	26,6	37,7	37,7
public	47,2	49,2	41,4	40,1	47,2	39,9	57,2	43,6	66,8	56,5	56,5
gouvernement direct	—	—	—	—	26,1	21,4	34,4	31,2	—	45,6	45,6
fonds généraux universitaires	—	—	—	—	21,1	18,5	22,8	12,3	—	10,8	10,8
autres sources nationales	0	0	15,8	14,5	1,3	1,3	1,4	1,2	4,7	1,1	1,1
étranger	2,7	2	3,4	3,6	5,2	1,5	1,4	1	1,9	4,8	4,8
DNBRD	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Personnel total de R-D											
nombre en EPT	102 836	—	65 712	—	54 470	43 114	14 843	17 650	7 711	5 474	5 449
pourcentage annuel moyen											
augmentation	7,3	—	7,7	—	1,7	8,8	-1,1	5,1	8,6	-5,7	-0,5
par milliers de main-d'œuvre totale	4,5	—	5,5	—	10,1	10	7,5	7,3	1,8	4,3	4,2
Secteur d'emploi (pourcentage)											
entreprise commerciale	49	—	46,6	—	49,8	63,4	45	47,4	18,4	26,8	28,4
gouvernement	19,8	—	30,7	—	23,4	7,6	21	29,8	48,1	43,4	40,6
éducation supérieure	31,2	—	21,6	—	24	28,8	33,3	22,1	30,8	28,8	29,5
société à but non-lucratif	—	—	1	—	2,8	0,2	0,8	0,7	2,6	0,9	1,4
personnel total de R-D	100	—	100	—	100	100	100	100	100	100	100
CSI totaux											
SGN/diplômés d'universités en EPT	52 060	—	29 670	—	19 436	15 235	7 496	—	2 663	2 636	2 774
SNG/diplômés d'universités en											
pourcentage du total de											
personnel de R-D	50,6	—	45,2	—	35,7	35,3	50,5	—	34,5	48,2	50,9

CSI par secteur d'emploi (pourcentage)											
entreprise commerciale	37,4	—	46,5	—	43,4	52,8	41,1	—	14,1	23	23,6
gouvernement	15,1	—	27,2	—	23,4	10,0	19,2	—	31,4	24,2	24,5
éducation supérieure	47,5	—	25,3	—	31,5	36,8	38,7	—	91,8	51,2	49,9
société à but non-lucratif	—	—	0,9	—	1,7	0,4	1	—	2,7	1,6	2
CSI totaux	100	—	100	—	100	100	100	—	100	100	100

Source : Organisation de coopération et de développements économiques, *Sciences Resources*, bulletin, Paris, OCDE, 1984, n° 8, p. 4 et 5.

Nota : DNBRD = dépense nationale brute en recherche et en développement

PPA = parité du pouvoir d'achat

EPT = équivalent plein temps

CSI = chercheurs, savants et ingénieurs

SNG = sciences naturelles et génie

SSH = sciences sociales et humanités.

a) SNG uniquement = taux de croissance légèrement surestimés (à la suite d'une augmentation de la moyenne);

b) estimations nationales;

c) chiffre préliminaire – estimation partielle de l'OCDE;

d) chiffre préliminaire.

projet a coûté 308 millions de dollars, dont 132 millions furent avancés par l'État, sous forme de prêts remboursables à même les bénéficiaires sur une période de cinq années, à compter de 1983. Selon un observateur, cette période de cinq ans sert bien souvent à développer les produits, et seul une faible proportion du prêt est finalement remboursée³.

La Suède, les États-Unis, le Japon et Singapour fournissent actuellement d'importants encouragements fiscaux. Le Canada en accorde de diverses sortes depuis 1962.

Il est extrêmement difficile d'évaluer le volume total de l'aide accordée, étant donné qu'il faut tenir compte de l'élément de subvention dans les contrats de R-D, du traitement fiscal réservé à la subvention, de la définition de la R-D aux fins de la fiscalité et des possibilités qui existent de faire virer les économies d'impôts inutilisées (crédits) à d'autres exercices ou d'autres contribuables. Dans l'ensemble, les observateurs s'accordent pour reconnaître que le volume d'aide global, largement défini, est relativement élevé en Allemagne de l'Ouest, au Japon et aux États-Unis. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité sénatorial permanent des Finances nationales, Bernard Ness, président de *Canada Wire and Cable*, a déclaré que :

Les encouragements fiscaux et autres ne compensent que 19 pour cent des dépenses au chapitre de la R-D industrielle au Canada, par rapport à 38 pour cent aux États-Unis et à des taux qui varient entre 25 et 34 pour cent en Allemagne, en France et au Royaume-Uni⁴.

On a fait remarquer récemment que la façon dont l'aide de R-D est attribuée a autant d'importance que la quantité d'argent dépensée⁵. Or il existe de grandes variations à cet égard selon les pays. Aux États-Unis, où les subventions directes sont assez restreintes, les contrats de R-D sont largement déterminés par les besoins en matière de défense et d'espace, et sont généralement accordés à des entreprises privées. En France, la plus grande partie du soutien de R-D est attribuée à des secteurs stratégiques auxquels l'État estime qu'il convient d'accorder son aide. Il existe également un programme qui prévoit l'octroi de prêts-subventions à des entreprises de moins de 200 employés, destiné à faciliter le lancement de méthodes ou de produits nouveaux. Le gouvernement ouest-allemand accorde une aide de R-D par l'entremise d'un comité consultatif représentant l'industrie et la main-d'œuvre. Les critères de sélection s'appliquent moins à des secteurs particuliers qu'à l'importance relative des dépenses et des risques que les divers projets représentent. Plus le risque et les dépenses de R-D sont élevés par rapport aux ressources du demandeur, plus le projet a des chances d'être approuvé. Finalement, au Japon, l'aide de R-D, accordée sous forme de subventions et de prêts-subventions, est octroyée à la fois à des entreprises individuelles et à des associations de recherche lorsque celles-ci sont constituées d'au moins trois firmes qui collaborent, et sont approuvées par l'Agence responsable des sciences et de la technologie industrielles. Les entreprises concernées et l'État conviennent ensemble, par consensus, des priorités à adopter dans le domaine de la R-D.

Au Canada, le Conseil national de recherches (CNR) contribue largement à l'expansion industrielle de diverses façons. Environ la moitié de son budget

actuel, soit 400 millions de dollars, est directement attribuée à des programmes liés à l'industrie (selon une définition large); de plus, 100 millions sont consacrés aux services et installations de soutien. Le CNR exécute d'importantes activités de recherche et de développement, seul ou en collaboration avec l'industrie. Il fournit également des informations sur les technologies existantes (surtout aux petites et moyennes entreprises) par l'entremise de son service d'information technique et de ses services régionaux de consultation. Plusieurs autres ministères et agences sont également chargés de fournir une assistance technique aux entreprises, de même que la plupart des gouvernements provinciaux. Au niveau fédéral comme au niveau provincial, cette assistance technique est principalement destinée aux petites entreprises.

La Banque fédérale de développement offre à la fois des conseils et une aide de formation aux dirigeants d'entreprises dans le cadre du Service de consultation au service des entreprises; au cours de l'exercice 1984, plus de 13 000 firmes ont bénéficié de ce programme. La banque organise également des séminaires de gestion, des cours pour propriétaire-dirigeants et des « cliniques de gestion »; plus de 68 000 Canadiens du monde des affaires ont pris part à ces activités en 1984.

Dans le domaine de l'acquisition de la technologie, c'est surtout le Japon qui attire l'attention. Il favorise l'acquisition de technologies nouvelles étrangères de diverses façons, notamment en faisant traduire les ouvrages techniques étrangers, en envoyant régulièrement d'importantes délégations dans divers pays, en organisant des échanges internationaux d'universitaires, en concluant des ententes de coopération industrielle, en autorisant des usines-pilotes et en donnant son approbation à des investissements étrangers directs. De cette façon, le Japon a réussi à combler bien des lacunes technologiques qui le séparaient des États-Unis, pour une fraction du coût déboursé par les Américains en matière de R-D. L'Agence des sciences et de la technologie industrielles est responsable à la fois du soutien de la R-D du pays et des modalités d'acquisition de technologie du Japon au niveau gouvernemental. En 1983, l'agence disposait d'un budget de 600 millions de dollars, dont près de 4 000 chercheurs de 116 institutions différentes ont bénéficié. L'Agence du commerce extérieur du Japon représente le service des renseignements commerciaux du gouvernement. Au début des années 1980, il comptait plus de 600 employés en poste dans 56 pays étrangers.

Les entreprises japonaises scrutent attentivement toutes les innovations technologiques étrangères qu'elles peuvent obtenir des bureaux des brevets, dans les foires commerciales et dans les publications universitaires. On prétend que près de 1 000 sociétés japonaises pratiquent de cette façon; plus de 500 entreprises ont posté ou envoyé du personnel de recherche outre-mer, et près de 400 d'entre elles ont recours aux services des universités ou des agences de recherche. Les plus efficaces dans la recherche de l'information sont les neuf sociétés commerciales générales qui opèrent au niveau mondial, traitent des affaires dans pratiquement tous les domaines, y compris la technologie. Les instituts de recherche subventionnés par le gouvernement, qui fournissent continuellement à leurs abonnés des renseignements sur les développements importants représentent également une bonne source de renseignements.

Les activités d'acquisition de technologie de la Corée, remarquables par leur rapidité et leur ampleur, s'inspirent, dans une large mesure, du modèle japonais. Neuf sociétés commerciales générales dominent la scène dans le secteur privé. La Société coréenne de développement technologique est une société de technologie à capital de risque qui favorise les alliances entre les sources étrangères de technologie de pointe et les manufacturiers coréens. Un autre organisme, la Société coréenne de l'expansion technologique, s'occupe des importations de technologie et des *joint-ventures*, et exporte les technologies élaborées par l'agence de recherche de l'État et l'Institut coréen des sciences et de la technologie. La Société coréenne de promotion des échanges, qui fait partie du ministère du Commerce, ainsi que le ministère des Finances, ont des technologues à l'étranger qui les tiennent au courant des innovations technologiques.

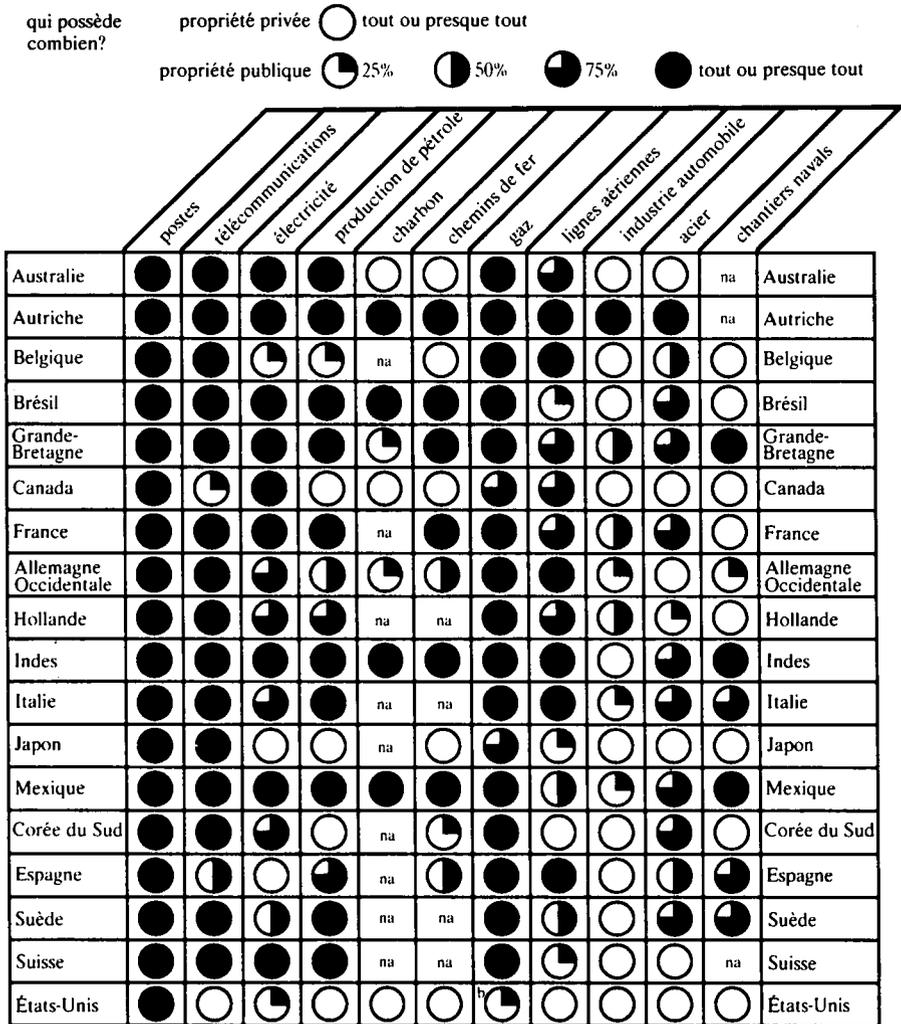
En Suède, l'acquisition de la technologie repose sur trois secteurs : les multinationales du pays, connues sous le nom de « Big 13 », qui vendent, exploitent et acquièrent les technologies étrangères; les instituts et associations de recherche industrielle, plus particulièrement dans le domaine des produits pharmaceutiques, du matériel de transport et de l'outillage électrique; et l'État. Le Conseil du développement est chargé de la promotion de l'expansion technologique des petites et moyennes entreprises. Avec un effectif de 125 personnes (en 1981), il surveille les progrès technologiques réalisés à l'étranger, coopère avec les gouvernements et sociétés des autres pays et subventionne les recherches collectives de l'industrie en général. La Suède compte également beaucoup sur son bureau des brevets et ses universités techniques comme source de renseignements. En outre, elle a des attachés spécialisés en technologie dans huit villes étrangères.

La France se fie principalement aux multinationales du pays et aux multinationales étrangères ainsi qu'aux agences gouvernementales pour acquérir la technologie. L'Agence nationale de la valorisation de la recherche a pour mandat de commercialiser les inventions françaises au pays et à l'étranger, et, d'une façon plus générale, de propager les innovations technologiques dans l'économie française. Elle dispose d'un effectif de 200 personnes et travaille en étroite collaboration avec le Centre d'étude des systèmes et des technologies avancées, qui doit veiller à ce que la France reste à la fine pointe des technologies nouvelles.

L'intervention gouvernementale directe : entreprises publiques et politiques d'achats gouvernementaux

Les politiques d'achats gouvernementaux et les entreprises publiques figurent parmi les méthodes les plus directes d'intervention en matière de politique industrielle. Comme l'illustre la figure 9-1, le recours aux entreprises publiques comme instrument de politique industrielle varie entre les différents pays d'économie de marché. À un extrême, se trouvent les États-Unis qui comptent très peu d'entreprises publiques. À l'autre extrême, il y a l'Autriche, où presque tous les services publics, les raffineries de pétrole, les houillères, les chemins de fer, les aciéries, les compagnies aériennes et les usines de construction automobile sont propriété de l'État. Au Japon et au Canada, la

FIGURE 9-1 L'importance de l'entreprise publique dans 18 pays



Source : J. Robert S. Pritchard, ed., *Crown Corporations in Canada : the Calculus of Instrument Choice*. Butterworth, Toronto, 1963, p. 106.

- a. n a ne s'applique pas, ou production négligeable
- b. y compris Conrail

présence de l'État dans le secteur industriel est relativement faible. Au Japon, notamment, seuls les chemins de fer, les télécommunications et les compagnies aériennes sont totalement ou partiellement propriété de l'État; au Canada, les compagnies d'électricité, les chemins de fer, les compagnies d'aviation et les télécommunications sont en grande partie entre les mains des pouvoirs publics. En Grande-Bretagne et en Italie, par contre, le niveau de la propriété publique est relativement élevé. Les chiffres indiquent que les

télécommunications, les chemins de fer, les compagnies d'électricité et les compagnies aériennes sont dans les mains de l'État dans beaucoup de pays et que certains pays en développement, comme le Mexique, le Brésil et l'Inde, ont un secteur industriel étatisé très important.

Il convient de noter à cet égard que, jusqu'à récemment, l'étatisation était un élément explicite de la stratégie industrielle en Grande-Bretagne, où elle était utilisée pour soutenir les secteurs en déclin, comme la construction maritime et les charbonnages, et renflouer les entreprises en difficulté, comme l'industrie de l'automobile et la sidérurgie. Le gouvernement conservateur actuel a entrepris de se départir de certains de ses intérêts dans des entreprises publiques. La France a eu recours à la nationalisation pour renflouer son industrie sidérurgique et en faire un fleuron national. La Suède a nationalisé son industrie de la construction navale pour la remettre à flot.

Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux utilisent les sociétés de la Couronne comme instruments de politique industrielle. En 1981, les sociétés de la Couronne ont enregistré des recettes de l'ordre de 40 milliards de dollars, ce qui représente 13 pour cent du produit national brut du Canada. Le total de l'actif des sociétés de la Couronne, cette même année, s'élevait à 140 milliards de dollars, soit 11 pour cent du total de l'actif des entreprises. En 1983, les sociétés de la Couronne représentaient 20 pour cent de l'investissement total au Canada et environ 3 pour cent du nombre total des emplois. Il est facile de constater d'après ces chiffres qu'elles représentaient un élément important dans l'économie.

Les sociétés provinciales de la Couronne occupent une plus large place que les sociétés fédérales, puisqu'elles comptent pour plus de 50 pour cent du chiffre d'affaires total des entreprises publiques et du nombre des emplois et environ 70 pour cent de l'actif et de l'investissement. Les entreprises provinciales les plus importantes sont les compagnies d'électricité appartenant à la Couronne. L'entreprise publique prend de plus en plus d'importance surtout au niveau provincial. La formation d'entreprises mixtes, c'est-à-dire qui sont propriété conjointe de l'État et d'intérêts privés, comme la Société de développement du Canada, a accru l'intervention de l'État au niveau de l'investissement et de la participation. En 1981, la part de l'État dans les entreprises mixtes a atteint environ 7,5 pour cent du total du capital-actions au Canada; environ 5 pour cent de tout l'actif des entreprises non financières étaient détenus par des entreprises mixtes.

Les deux ordres de gouvernement ont eu recours à des entreprises publiques pour répondre aux besoins fondamentaux de mise en place d'infrastructures. Ainsi, quelque 50 pour cent des entreprises publiques fédérales, en termes d'actif et de recettes, sont concentrées dans le secteur des transports. Les sociétés de la Couronne sont relativement absentes dans le secteur de la fabrication, même si la participation de l'État dans ce secteur a augmenté ces dernières années. Les sociétés de la Couronne, comme la Banque fédérale de développement et la Société pour l'expansion des exportations, ont pour tâche d'aider tous les secteurs à accroître leurs activités et à commercialiser leurs produits.

La politique d'approvisionnement de l'État peut être un instrument puissant de la politique industrielle. Par leurs achats, les gouvernements

peuvent garantir une marge brute d'autofinancement à l'innovateur, assurer une démonstration effective de l'innovation et aider les entreprises privées en assumant une partie du risque inhérent à l'innovation. Un certain nombre d'études ont montré que les achats peuvent remplacer utilement les subventions pour encourager l'innovation.

Certains analystes ont cité la politique d'approvisionnement de l'État comme étant l'instrument principal et, depuis toujours, le plus efficace de la politique industrielle américaine. Les progrès importants et même essentiels sur le plan commercial survenus dans les secteurs de la construction aéronautique, des moteurs d'avion, des semi-conducteurs et des ordinateurs ont pu être réalisés grâce aux achats effectués pour la Défense et le programme spatial. Selon un analyste :

Les achats de l'État ont été utilisés pour subventionner et façonner la mise au point de nouveaux produits et l'ouverture de nouveaux débouchés en assurant le stimulant d'une demande importante dans les premières phases de commercialisation des produits. L'effet a été prononcé dans les secteurs de l'électronique et de l'aérospatiale. Les achats de l'État en 1977 ont représenté 56 pour cent des livraisons totales d'avions et 57 pour cent des livraisons de matériel de communications radios et de télévision⁶.

En règle générale, les pratiques d'achat favorisent d'une façon implicite ou explicite les fournisseurs nationaux. Les trois niveaux de gouvernement au Canada achètent pour 40 milliards de dollars en biens et services finals chaque année, en excluant les salaires des fonctionnaires, mais y compris la formation de capital; la part du gouvernement fédéral est d'environ 16 milliards. Tous les niveaux de gouvernement subordonnent leurs achats de biens et de services aux objectifs de leur politique industrielle, en particulier par une aide aux fabricants nationaux ou locaux. Avant la récente entente sur les achats de l'État, conclue dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), le ministère fédéral des Approvisionnements et Services donnait ordinairement la préférence aux fabricants ayant leur entreprise au Canada. S'il y avait trois fournisseurs canadiens ou plus, on avait recours à eux exclusivement, et l'article requis ne faisait pas l'objet d'un appel d'offres international. Même lorsque les soumissions étaient faites en réponse à un appel d'offres international, les soumissions canadiennes bénéficiaient d'une marge préférentielle de 10 pour cent. Dans l'ensemble, seulement 20 pour cent environ du total des achats fédéraux étaient ouverts aux fournisseurs étrangers. Le coût supplémentaire que représentait pour le gouvernement fédéral la préférence accordée aux fournisseurs canadiens, au détriment des fournisseurs étrangers, a été évaluée à 250 millions de dollars, ce qui est beaucoup moins que le coût des subventions directes fédérales ou des stimulants fiscaux accordés à l'industrie.

On ignore encore quelles répercussions l'entente du GATT aura sur la politique d'achat du gouvernement fédéral. L'entente exclut les achats pour la Défense et certains achats effectués par les sociétés de la Couronne. Les premières estimations indiquent que les dispositions de l'entente du GATT ouvriront une tranche supplémentaire de 10 pour cent des achats fédéraux aux fournisseurs étrangers. L'entente n'oblige pas les gouvernements provinciaux ou locaux.

Les renseignements disponibles sur les politiques d'achat des provinces sont assez fragmentaires. Toutes les provinces accordent une certaine préférence aux fournisseurs locaux, mais seules Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique accordent une préférence complète dans toutes les circonstances. On ne sait pas très bien dans quelle mesure les règles suivies par les gouvernements provinciaux s'appliquent aux sociétés de la Couronne et aux établissements financés par les provinces, comme les hôpitaux. Les politiques d'achat de l'Ontario sont peut-être les plus subtiles : une de ses sociétés de la Couronne, la Société de développement du transport urbain, domine d'une façon effective les marchés ontariens, grâce, en partie, à la pression exercée par le gouvernement provincial sur les municipalités. La politique du Québec en cette matière est peut-être la plus globale : elle accorde une préférence générale en matière de prix aux fournisseurs québécois et, dans certains cas, limite la présentation de soumissions à ces fournisseurs. En général, les politiques d'achat des provinces sont calquées sur celles du gouvernement fédéral.

Les politiques globales de réglementation et de régie des institutions financières : la politique sur la concurrence et la politique sur les banques

Deux types de politique industrielle portent sur les institutions financières et la réglementation : la politique en matière de concurrence et la politique concernant les banques.

La plupart des observateurs estiment que la concurrence est essentielle au bon fonctionnement d'une économie de marché, mais ils divergent d'opinion sur la nature de la relation existant entre l'organisation industrielle et la concurrence. Certains analystes croient que dans les pays ayant un marché intérieur limité, comme le Canada, il n'y a pas lieu de se préoccuper du niveau de concentration industrielle, étant donné que les grandes entreprises sont les seules à pouvoir réaliser des économies d'échelle et à réunir les ressources financières nécessaires pour concurrencer efficacement les géants industriels étrangers. D'autres analystes font valoir qu'un manque de concurrence sur le marché intérieur, dans les industries qui ne sont pas exposées à la concurrence étrangère, pourrait fort bien accroître les coûts et réduire la compétitivité des industries qui doivent affronter la concurrence étrangère sur le marché intérieur ou extérieur.

Il y a deux façons fondamentales d'aborder la concurrence : celle de la concurrence « dirigée », qui est la règle au Japon et dans la plupart des pays européens, et celle de la concurrence « maximum », appliquée, au moins jusqu'à récemment, aux États-Unis. Un analyste fait la distinction suivante entre les deux approches :

Moins évidente peut-être est la notion de « concurrence dirigée » par opposition à la concurrence « maximum ». Dans le cas de la première, une entreprise pourrait être encouragée à abandonner les produits ou les gammes de produits marginaux pour se concentrer davantage sur ce qu'elle fait le mieux, tandis que

les autres entreprises nationales dans la même industrie seraient encouragées à faire des concessions analogues. Il en résulterait une moins grande dispersion pour toutes les firmes, ce qui permettrait l'engagement de ressources plus grandes dans chaque marché de produit restant.

La « concurrence dirigée » nécessite que le gouvernement intervienne afin de décider quelles entreprises devront faire des concessions et quels produits devront être abandonnés, et ce même gouvernement, ou une association des industries, aurait la tâche de surveiller l'application des décisions. La restructuration industrielle continue à laquelle on assiste au Japon est un exemple de l'harmonisation des politiques gouvernementales et de la stratégie des entreprises pour assurer une adaptation rapide aux industries visées. Cette façon de faire contraste radicalement avec la politique américaine en cette matière, qui part du principe que le maximum de concurrence est préférable, même si cela signifie cinq stations-service à un carrefour au lieu de quatre, les décisions de se retirer du marché étant laissées aux concurrents en présence qui doivent les prendre seuls⁷.

L'attitude des Japonais à l'égard des cartels et des fusions a été résumée de la façon suivante :

En 1953, le Japon a suivi l'exemple des Allemands et modifié (sa législation) pour permettre des cartels de crise, des cartels de rationalisation et des cartels d'exportation. Le Japon cherchait alors davantage à assurer la compétitivité de ses entreprises au niveau international et à exploiter les économies d'échelle plutôt qu'à donner une définition restrictive des fusions et à se concentrer sur la structure du marché intérieur. Malgré un resserrement récent de la loi, cette attitude persiste⁸.

L'approche américaine est fondamentalement différente. Selon un analyste, la loi contre les monopoles « est à la base de la philosophie socio-politique américaine qui croit aux vertus de la décentralisation du pouvoir et [...] de la liberté économique et à la possibilité que de nouveaux hommes, de nouvelles idées et de nouveaux organismes deviennent des éléments moteurs des forces du progrès⁹ ».

La politique du Canada en matière de concurrence est définie en grande partie dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui est administrée par le Bureau de la politique sur la concurrence du ministère de la Consommation et des Corporations. Le Bureau fait enquête sur des pratiques interdites comme les fusions d'entreprises et les monopoles qui sont, ou sont susceptibles de jouer, au « détriment » de l'« intérêt du public », les conspirations pour restreindre la concurrence. Il surveille les pratiques de prix de revente, le traitement injuste en matière de commerce et la publicité trompeuse. Un autre organisme, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada, a le pouvoir de faire enquête sur certaines pratiques commerciales susceptibles d'être anti-concurrentielles et de les faire cesser.

Dans un rapport publié en 1969, le Conseil économique du Canada signalait les limites de la politique et de la loi canadienne sur la concurrence¹⁰. Au cours des quatre dernières décennies, la Couronne a intenté des poursuites avec succès dans un seul cas de monopole; aucune poursuite

engagée dans des cas de fusion n'a abouti. Les décisions récentes de la Cour suprême du Canada auraient rendu plus difficile l'obtention d'inculpations quand il s'agit de conspirations pour restreindre la concurrence par divers moyens. Au cours des 15 dernières années, le gouvernement fédéral a effectué plusieurs tentatives infructueuses pour réviser et renforcer la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Une section subséquente du présent chapitre expose les points de vue de la présente commission sur l'orientation que devrait prendre dans l'avenir la politique canadienne sur la concurrence.

Dans certains pays, le système bancaire joue un rôle important dans la politique industrielle. Un analyste établit une distinction entre les pays (Japon, Allemagne fédérale et France) dans lesquels le système bancaire détient une participation considérable dans les entreprises industrielles, et les pays (États-Unis, Grande-Bretagne et Canada) dans lesquels le système bancaire détient peu ou pas de participation dans l'industrie¹¹.

L'industrie japonaise est financée principalement par des prêts bancaires; 20 pour cent seulement de l'investissement total est sous forme de participations ou d'actions ordinaires. Les grandes entreprises sont organisées en groupes bancaires en association avec l'une ou l'autre des 13 plus importantes banques commerciales. Chaque groupe bancaire a une compagnie commerciale qui agit comme intermédiaire, important des biens et services pour les vendre au Japon, et exportant les produits du groupe. Du crédit est accordé avec une relative facilité aux sociétés affiliées. La banque peut aider à remettre sur pied une entreprise en difficulté en assumant la gestion des finances du débiteur et en imposant des compromis aux autres créditeurs au sein du groupe. Les liens existant entre la banque et ses entreprises clientes se trouvent accrus par la capacité de la banque d'investir dans des actions de sociétés non financières, par la présence de représentants au sein des conseils d'administration et par l'affectation temporaire d'employés de banque aux affaires des clients de la banque. L'étroite affiliation entre les banques et les entreprises industrielles constitue une base autour de laquelle le marché des capitaux peut concevoir des plans de réorganisation. Elle sert aussi normalement de moyen pour réduire le coût du capital emprunté par les entreprises industrielles. Un analyste estime que, ces dernières années, le coût du capital pour les entreprises du secteur électronique japonais a été en moyenne de 4 pour cent moins élevé qu'aux États-Unis¹².

Les banques ouest-allemandes jouent un rôle important dans l'investissement industriel. L'aide gouvernementale à l'industrie exige généralement l'approbation des banques, et les banques elles-mêmes participent habituellement financièrement aux projets subventionnés. L'interdépendance entre les banques et l'industrie est accrue par la présence de représentants des banques dans les conseils d'administration des entreprises et par le volume important de titres des entreprises que détiennent les banques. En outre, en Allemagne fédérale, près de 85 pour cent des actionnaires déposent leurs titres auprès des trois « grandes » banques, la *Deutsche Bank*, la *Dresdner Bank* et la *Commerzbank*, en vertu d'actes de fiducie par lesquels leurs procurations sont données aux banques. En 1980, les banques contrôlaient 70 pour cent des actions des 425 plus grandes entreprises en Allemagne fédérale. Ce pouvoir de vote donne aux banques un rôle important dans la gestion des crises. Les

banques servent également de « système d'alarme avancé », en déterminant les problèmes de l'industrie à mesure qu'ils se constituent et en prenant l'initiative de les résoudre. Le rôle des banques dans la reconstruction des industries ou des entreprises en faillite est facilité par le fait qu'elles sont moins soumises que le gouvernement à des pressions visant à protéger l'emploi et à satisfaire les groupes d'intérêt.

La France a une tradition durablement établie de participation des banques privées à la mise en route et à la gestion d'entreprises, et les banques servent fréquemment d'intermédiaires dans la réorganisation d'une industrie. Les banques privées sont souvent actionnaires des entreprises, ce qui garantit qu'elles auront intérêt à se porter à l'aide de ces entreprises en période difficile. Pour sa part, le gouvernement français intervient lui-même dans la gestion des entreprises en difficulté et dans le financement des entreprises en général par l'intermédiaire de ses propres institutions financières, lesquelles assurent 80 pour cent du financement de l'industrie française. Des intermédiaires spécialisés relevant de la Direction du Trésor, comme le Crédit national, le Fonds de développement social et économique et la Banque française pour le commerce extérieur, sont devenus les principaux acteurs dans l'organisation du financement des nouvelles entreprises. La Direction du Trésor est aussi l'organisme chargé d'utiliser au mieux les instruments financiers gouvernementaux comme les subventions au développement régional.

La *Loi sur la Banque du Canada* assure le fonctionnement d'un marché financier dans lequel les banques détiennent peu ou pas de participation dans les entreprises industrielles. À l'instar des banques américaines et britanniques, les banques canadiennes ne participent pas étroitement à la gestion des entreprises auxquelles elles prêtent de l'argent.

Les gouvernements canadiens accordent surtout des prêts directs et des garanties de prêt. La Banque fédérale de développement (BFD), par exemple, prête aux petites et moyennes entreprises qui ne peuvent pas obtenir de financement d'autres sources à des conditions raisonnables. En mars 1984, les prêts courants de la BFD s'élevaient à 1,7 milliard de dollars. Le gouvernement fédéral accorde aussi des garanties de prêt aux termes de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et du Programme de développement industriel régional. Enfin, la Société pour l'expansion des exportations (SEE), qui est propriété de la Couronne, joue un rôle capital en soutenant l'exportation d'un certain nombre de produits canadiens. Elle fournit aux entreprises canadiennes de l'assurance contre le non-paiement par des acheteurs étrangers, des garanties de crédit et du financement direct. La SEE assume normalement 90 pour cent des risques commerciaux et politiques d'insolvabilité ou de défaut de paiement, de blocage de fonds, de guerre ou de rébellion, et l'annulation de licences d'importation ou de permis d'exportation. Le total des engagements de la SEE sur les assurances et les garanties en cours à la fin de 1983 s'élevait à 2,7 milliards de dollars, alors que le total des prêts exigibles était de plus de 6 milliards de dollars. Les gouvernements provinciaux fournissent également des prêts et des garanties de prêts afin d'encourager la croissance de l'industrie secondaire sur leur territoire.

En 1980, le total estimatif de l'ensemble des prêts, des garanties de prêts et des assurances de prêts consentis par le gouvernement au secteur privé approchait les 50 milliards de dollars¹³. Toutefois, 60 pour cent de ce total s'appliquaient au secteur de l'habitation et 10 pour cent au secteur des ressources naturelles. En outre, la valeur réelle de la subvention implicite dans un prêt de 100 dollars est d'environ 10 dollars seulement, et dans le cas d'une garantie d'un prêt de 100 dollars, d'environ un dollar. Le gouvernement fédéral est le dispensateur à lui seul de quelque 80 pour cent de toute l'aide de l'État accordée sous forme de prêts ou de garanties de prêts. Cette aide est théoriquement destinée aux petites entreprises, mais en chiffres absolus les grandes entreprises reçoivent une plus grande part des fonds. Les prêts et les garanties de prêt sont plus largement répartis parmi les secteurs industriels que les subventions directes, et les provinces pauvres sont favorisées.

Les politiques à l'intention d'entreprises déterminées

Les politiques à l'intention d'entreprises déterminées sont les dernières, mais non les moindres, dans notre tour d'horizon des politiques industrielles. Les subventions accordées à des entreprises déterminées sont utilisées pour encourager des entreprises qui réussissent, dans le cadre de la stratégie consistant à aiguillonner les entreprises méritantes, et plus souvent peut-être à renflouer des entreprises en difficulté ou à prévenir des problèmes éventuels. Deux pays, la France et le Japon, sont reconnus pour l'appui qu'ils apportent à des firmes déterminées dans le cadre de la stratégie d'encouragement des entreprises prospères. Deux autres pays, la Grande-Bretagne et la Suède ont beaucoup utilisé l'aide à des entreprises déterminées principalement pour soutenir des entreprises en difficulté.

Le cas de la Grande-Bretagne illustre le danger de fournir des subventions importantes à des entreprises dont les perspectives d'avenir apparaissent sombres. Le soutien d'industries et d'entreprises en difficulté absorbe la part du lion du budget d'aide aux industries de la Grande-Bretagne, entraînant une ponction sur l'économie et entravant sérieusement l'adaptation de ces entreprises. L'aide gouvernementale britannique accordée à des entreprises en perte de vitesse semble avoir été motivée principalement par des considérations d'emploi, mais il y entre en jeu également des considérations commerciales, technologiques, régionales et d'autres intéressant la Défense. Selon certains analystes, toutefois, les opérations de sauvetage gouvernementales des industries de l'automobile et de la construction maritime effectuées à la fin des années 1970, n'ont pas réussi à empêcher la vague des importations concurrentes de déferler sur le pays; ces opérations n'ont fait que retarder les fermetures d'usines et les licenciements inévitables¹⁴.

En France, un organisme hautement spécialisé, le Comité d'orientation pour le développement des industries stratégiques, a pour tâche d'apporter un soutien à des produits, des entreprises et des industries déterminés. Le Comité utilise à cette fin les contrats de recherche et développement, les contrats d'achat, le financement et la promotion des exportations, des conditions préférentielles grâce au système bancaire en grande partie nationalisé et l'octroi de subventions. Certains analystes en arrivent toutefois à la conclusion que l'aide de l'État à des entreprises déterminées n'a donné que des résultats

modestes, ayant été inspirée par des considérations de prestige plutôt qu'économiques, de la réticence à abandonner les entreprises en déclin et de l'utilisation de l'aide pour retarder l'adaptation¹⁵.

Le Japon possède un système permanent d'aide aux petites entreprises ayant des problèmes d'adaptation sur les plans commercial, technologique et de l'environnement ou liés à des pénuries de matières premières. Sur présentation d'un plan d'adaptation acceptable, une entreprise peut obtenir des prêts à faible intérêt, des prêts garantis et des stimulants fiscaux.

Le Japon aide les grandes entreprises de diverses façons. Cette aide s'est toujours accompagnée d'une protection contre les importations, mais celle-ci est moins rigoureuse aujourd'hui qu'auparavant. L'aide aux entreprises continue d'être dispensée sous la forme de préférences dans les achats, de l'approbation d'accords de spécialisation et de projets de recherche conjoints, de soutien de la recherche (à l'aide de prêts-subventions) et des avantages fiscaux pour les investissements. Contrairement à la France, le Japon établit ses priorités en concertation : le gouvernement est l'associé principal, mais pas nécessairement dominant. Il n'est généralement pas question de choisir un secteur champion, comme la France a essayé de le faire. Quand des erreurs se produisent, ou quand un bon choix est réduit à zéro par les événements, les Japonais n'hésitent aucunement à abandonner l'activité en question ou à la réduire convenablement. Le Japon s'est retiré d'entreprises dans plusieurs industries, dont l'aluminium, la pétrochimie, la construction maritime, le ciment, les textiles, le charbon et l'acier. Finalement, le choix des investissements est dicté par le taux de rendement, plutôt que par le prestige, les pressions politiques ou les considérations de l'emploi. Par taux de rendement, nous voulons dire que les investissements sont canalisés dans des secteurs où, en raison de la croissance potentielle du marché et de la protection contre l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché que permet la courbe d'apprentissage, des bénéfices élevés constants sont pratiquement assurés.

Les différents gouvernements au Canada apportent une aide importante à des entreprises en détresse. Des entreprises de l'industrie aéronautique, du secteur de la construction maritime et de l'industrie automobile ont reçu une aide considérable; 25 entreprises de construction navale ont bénéficié de près de 2 milliards de dollars de subventions au cours des dix dernières années. Des entreprises dans les secteurs du textile, de la chaussure et de l'ameublement ont également reçu des subventions directes ou une aide financière sous d'autres formes, mais la principale forme d'aide à ces industries a été le maintien de droits de douane et de contingents. Les entreprises en détresse ont absorbé la part du lion de l'aide gouvernementale, mais une aide a été apportée également aux entreprises de technologie de pointe. On a enregistré trois succès notoires à ce jour : *Spar Aerospace Ltd*, *CAE Electronics Ltd* et *Pratt and Whitney Aircraft*. Inévitablement, cependant, certaines entreprises qui ont reçu une aide parce qu'elles étaient considérées potentiellement gagnantes ont été finalement des perdantes.

L'orientation globale de la politique et performance

L'éventail des instruments de la politique industrielle et les diverses combinaisons selon lesquelles les différents pays les utilisent ne se résument

pas facilement. Le tableau 9-7 ne vise qu'à indiquer, d'une façon très générale, l'importance que plusieurs pays ont donnée à chacun des principaux types de politique industrielle. Certains aspects qui ressortent du tableau méritent d'être notés. Les États-Unis, par exemple, sont classés comme étant le seul pays ayant une politique « musclée » en matière de concurrence. Le Japon est le seul pays qui a maintenu des restrictions strictes sur l'investissement étranger, restrictions qu'il assouplit actuellement. La France, l'Allemagne de l'Ouest, la Grande-Bretagne et le Canada accordent une plus grande priorité au développement régional que la plupart des autres pays.

Une évaluation qualitative des effets des divers choix de politique sur le rendement national mène aux conclusions suivantes.

Politique commerciale L'Australie, la France et le Japon ont eu recours à des stratégies protectionnistes ces dernières années. Les résultats économiques de l'Australie ont été plutôt faibles au cours de la dernière décennie, alors que le Japon a connu une croissance soutenue. La performance de la France a été mitigée, forte au début, mais plus faible ces dernières années. Certains observateurs soutiennent que les lignes d'action suivies par le Japon ont largement contribué à protéger les jeunes industries de la concurrence sur le marché intérieur au cours de leur phase d'expansion et à les préparer ainsi à entrer sur le marché international. La Grande-Bretagne, qui est généralement restée fidèle au libre-échange, a perdu une grande partie de son marché intérieur et de ses marchés d'exportation pour les produits manufacturés au cours de l'après-guerre. L'Allemagne fédérale, qui a adopté une politique commerciale analogue à celle de la Grande-Bretagne, a obtenu des résultats relativement bons.

Politique relative à l'investissement étranger Jusqu'à récemment, le Japon a limité de façon stricte l'investissement étranger, tout en maintenant de très hauts niveaux d'épargne et de dépenses en capital à l'intérieur du pays. Les autres pays ont accepté avec beaucoup plus de tolérance les investissements étrangers; certains ont connu une bonne activité économique et d'autres non.

Les lignes de conduite visant des entreprises déterminées Beaucoup d'analystes soulignent l'utilisation heureuse par le Japon de stratégies sélectives pour encourager les entreprises et les industries à forte croissance. L'utilisation par la France de lignes de conduite visant des entreprises et des industries déterminées a donné des résultats très mitigés, notamment des échecs importants dans les secteurs de l'informatique, de l'électronique et de la construction aéronautique.

L'Allemagne de l'Ouest, qui a connu un taux de croissance raisonnablement élevé, a évité généralement de soutenir d'une façon sélective les entreprises et les industries; elle s'est attachée plutôt à encourager des conditions propices à une adaptation dictée par le marché. En Grande-Bretagne, où la croissance a été faible, le gouvernement a eu tendance à utiliser le soutien sélectif pour renflouer des entreprises ou des industries en difficulté, politique qui a souvent comporté le recours à la nationalisation.

TABEAU 9-7 Mélange d'instruments de politiques industrielles, pays choisis

	États-Unis		Grande-Bretagne		Australie		Japon		France		Allemagne		Suède		Canada	
	Importance forte	Importance faible														
Politique de la concurrence	x			x		x(?)		x		x		x		x(?)		x
Politiques d'ajustement de la main-d'œuvre		x		x		x		x		x		x		x		x
Protection commerciale		x		x		x		x		x		x		x		x
Politiques de développement régional		x		x		x		x		x		x		x(?)		x
Dépenses gouvernementales de R-D	x			x		x		x		x		x		x(?)		x
Propriété publique		x		x		x(?)		x		x		x		x		x
Subventions à des entreprises spécifiques		x		x		x		x		x		x		x		x
Influence de l'État sur l'allocation de crédit		x		x		x		x		x		x		x		x
Politique de sécurité sociale		x		x		x		x		x		x		x		x
Restriction de l'investissement étranger		x		x		x		x		x		x		x		x

Source : Marsha Chandler et Michael J. Trebilcock, « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielle*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1985.

Dans certains cas, les sauvetages visaient des industries de base comme la sidérurgie, la construction automobile et la construction maritime; dans d'autres, l'aide a été accordée aux industries de pointe de l'avenir comme l'aérospatiale, pour des projets entrepris par *Rolls-Royce* et la mise au point du Concorde, par exemple. Le Canada a eu recours lui aussi à des interventions sélectives analogues.

Recherche et développement (R-D) L'importance de l'accroissement des dépenses de recherche et développement fait l'objet d'un débat important. La question du choix de la politique gouvernementale idéale pour un pays comme le Canada, qui ne peut pas se lancer dans des grandes courses à la technologie avec des pays aux économies plus vastes, alimente une controverse encore beaucoup plus vive. L'expérience des autres pays offre peu d'indications précises permettant d'aider à résoudre cette question. Le Japon a de plus faibles niveaux de dépenses gouvernementales officielles de recherche et développement parmi les pays de l'OCDE, et il a dépensé beaucoup moins, au total, en recherche et développement que la Grande-Bretagne par rapport à la production économique. Se servir des investissements des autres pays dans la technologie en adoptant ou en adaptant leurs innovations offre de nets avantages par rapport aux investissements nationaux dans ce même domaine. Naturellement, cette façon de procéder serait néfaste si tous les pays la suivaient.

Politique sur la concurrence Cette autre variable donne des résultats ambigus. Les États-Unis ont toujours maintenu une politique antitrust vigoureuse pour encourager la concurrence sur le plan national, alors que la plupart des pays européens et le Japon ont des lois peu restrictives en ce domaine. En fait, ces derniers pays ont adopté, dans beaucoup de secteurs, des lignes de conduite qui encouragent les fusions, les groupements et la concentration.

Il est évident que les rapports entre ces politiques industrielles et la performance économique ont tendance à être opposés et contradictoires. La performance économique particulièrement remarquable du Japon semble être le résultat de multiples facteurs : les efforts combinés de l'industrie et du gouvernement pour permettre au pays de rattraper les pays industriels plus avancés; un niveau élevé d'investissement et, selon toutes probabilités, un système unique d'élaboration des politiques qui semble être très bien adapté au tempérament national et convenir de façon idéale à la réalisation des aspirations nationales. L'utilité de tous ces facteurs peut être renforcée par la stratégie du Japon qui consiste à concentrer des ressources considérables sur le développement d'industries ou de secteurs particuliers qui ont été choisis en raison de leurs perspectives de forte croissance.

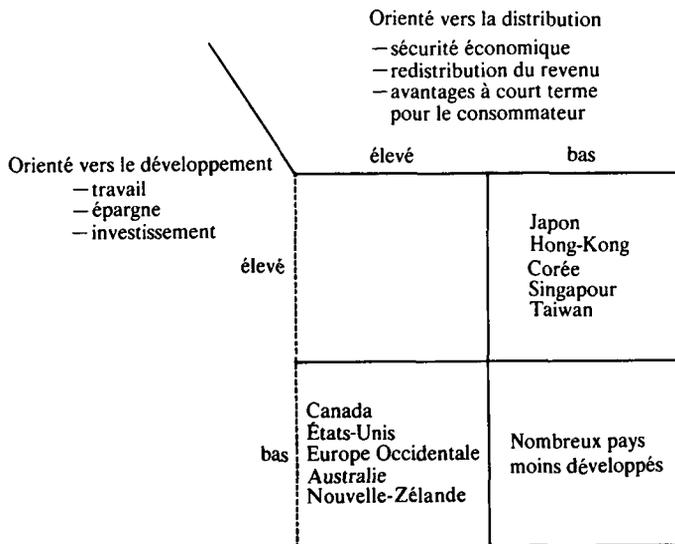
Naturellement, les stratégies nationales ne suffisent pas à expliquer les écarts entre les taux de croissance de chacun des pays. La croissance économique n'est pas non plus le seul critère possible pour établir une comparaison des politiques économiques des différents pays. Une étude distingue les stratégies nationales, qui visent principalement à la redistribution, de celles qui encouragent le travail, l'épargne et l'investissement. L'étude

conclut, comme le montre la figure 9-2, que les pays industrialisés d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale tendent à se caractériser par des niveaux élevés de redistribution des revenus, de faibles taux d'épargne et d'investissement et des facteurs importants décourageant le travail, alors que c'est l'inverse dans les pays d'Extrême-Orient¹⁶.

Il ne s'ensuit pas nécessairement qu'un niveau élevé de redistribution entraîne une faible croissance économique. En fait, certains économistes ont soutenu que, jusqu'à un certain point, la redistribution des revenus peut aider à stimuler la croissance en réduisant la résistance au changement économique nécessaire¹⁷. Une étude qui établit un rapport entre la croissance économique nationale et la position d'un pays dans la hiérarchie industrielle et les facteurs tels que la croissance démographique, les transferts de revenu, et la croissance de l'État, conclut que les pays ayant des transferts de revenus relativement importants tendent à avoir une croissance plus rapide que ceux ayant des transferts de revenus relativement limités¹⁸. L'auteur de cette même étude a constaté également une corrélation entre l'âge des structures politiques des divers pays et leur taux de croissance économique : les pays qui ont des structures plus anciennes ont une croissance plus lente. Toutefois, la question de savoir si l'on doit accorder beaucoup de poids à cette conclusion est sujette à discussion.

Pour mesurer la performance économique entre les pays, on peut aussi comparer non seulement les instruments d'action et leurs effets, mais les liens entre les institutions politiques comme telles et, par conséquent, la structure

FIGURE 9-2 Matrice de stratégie par pays



Source : Bruce R. Scott, « National Strategies : Key to International Competition », dans : *U.S. Competitiveness in the World Economy*, édité par Bruce R. Scott et George C. Lodge, Harvard Business School Press, Boston, 1985, p. 127.

inhérente de la représentation politique. Les études sur les aspects politiques des politiques gouvernementales de développement économique, les déficits et la fiscalité, ainsi que les orientations concernant le marché du travail montrent qu'il y a corrélation étroite entre le degré d'importance de la représentation des syndicats au sein du gouvernement et les mesures concrètes de l'État portant sur les programmes de formation et de création d'emplois. Plus la représentation des syndicats est importante, indirectement ou à l'intérieur des partis politiques, plus est important l'engagement relatif de l'État à poursuivre des objectifs de création d'emplois et de recyclage ou de formation¹⁹.

Aucune de ces études comparatives ne fait apparaître une seule politique ou une seule variable qui explique d'une façon convaincante pourquoi certains pays réussissent à favoriser l'expansion économique et d'autres pas. On ne trouve pas non plus d'ensemble de facteurs économiques et politiques qui, à lui seul, constitue une base juste de comparaison. La liste des facteurs possibles est infinie, et les comparaisons entre des pratiques en surface analogue peuvent être trompeuses. Il est possible, par exemple, que l'engagement du Japon à maintenir une forme d'emploi garanti doive être considéré comme un phénomène culturel particulier plutôt qu'un résultat de sa politique économique ou industrielle.

On étudiera plus loin la question de savoir si cet examen des différentes politiques industrielles fait ressortir la nécessité d'une intervention plus poussée (ou plus intelligente) ou de moins d'intervention pour que les forces du marché guident l'économie. Cependant, une chose est claire : si nous voulons, nous Canadiens, résoudre avec succès les graves problèmes auxquels doit faire face notre secteur industriel, le développement économique futur doit s'accorder davantage aux conditions que crée la concurrence internationale qu'aux pressions politiques internes pour protéger le *statu quo*. Devant affronter une concurrence toujours plus forte sur les marchés intérieur et extérieur, il est dans l'intérêt des entreprises, des syndicats et de l'État d'augmenter la capacité de l'industrie canadienne d'affronter cette concurrence et de rivaliser avec elle.

Les résultats de la politique industrielle du Canada sont mitigés. Notre performance économique globale depuis 1945, qui a certainement été influencée dans une certaine mesure par nos politiques industrielles, a été bonne sous certains aspects et mauvaise sous certains autres. Nous sommes parvenus à effectuer une nouvelle répartition de la production et de la main-d'œuvre entre les principaux secteurs de l'économie pour répondre aux nouvelles conditions économiques, à l'instar de pays comme le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, qui ont été cités comme modèles pour leur faculté d'adaptation. Dans le secteur manufacturier, nous avons réaffecté la main-d'œuvre dans le même sens que les pays modèles, mais pas dans une aussi grande mesure. En outre, la croissance de l'emploi au Canada a été exceptionnellement forte. D'autre part, au cours des dix dernières années ou environ, le taux de croissance de la productivité du Canada a été faible par rapport aux taux enregistrés dans d'autres économies de marché. En outre, au cours de la même période, les bénéfices que nous tirions de l'exploitation de

nos immenses richesses naturelles ont continué de s'amenuiser; les raisons en sont la faible croissance dans les pays étrangers, les changements technologiques qui réduisent la demande de certaines matières premières et la concurrence des pays en voie de développement. Cette tendance a grevé davantage l'investissement de production dans des secteurs où la concurrence internationale est déjà forte et devrait le devenir encore plus.

Il n'a pas été bien difficile de trouver des raisons de critiquer les nombreuses initiatives gouvernementales touchant la politique industrielle. Les dispositions fiscales fédérales, modifiées récemment, qui permettaient la vente, par une entreprise à une autre, de crédits fiscaux au titre de la recherche et du développement ont été en fin de compte mal appliquées, même si l'idée qui les inspirait pouvait être très bonne. Plusieurs nouvelles entreprises que le gouvernement fédéral a aidées parce qu'elles apparaissaient pleines de promesses n'ont finalement pas réussi, mais il y a eu aussi quelques belles réussites. Les efforts déployés pour renflouer des entreprises en vue à l'aide de prêts, de subventions, d'injections de capital et de prises de contrôle directes ont donné quelques succès notables et aussi des échecs retentissants. L'aide importante dispensée par l'État sous la forme de contingents et de subventions aux industries en déclin, comme celles du textile, de la chaussure et de la construction maritime, a alourdi les charges de l'économie, sapé sa compétitivité internationale dans d'autres secteurs et entravé l'adaptation aux nouvelles conditions économiques, ce qui est essentiel pour que le Canada maintienne une croissance constante raisonnable de la production et des revenus.

Les membres de la présente commission reconnaissent que les gouvernements se trouvent dans une position difficile. Laisser une entreprise faire faillite ou une industrie périlcliter sans lui apporter une aide, expose l'État aux critiques pour n'avoir pas tenu compte des difficultés éprouvées par les travailleurs dans cette entreprise ou cette industrie et par les localités dans lesquelles ils vivent. Cependant, comme nous venons de l'indiquer, quand les gouvernements accordent une aide dans de tels cas, on leur reproche d'entraver, souvent à grand prix, une adaptation qu'il faudra de toute façon entreprendre un jour ou l'autre.

Il faut adopter une attitude équilibrée, car il n'existe pas de norme évidente pour assurer le succès, ni de consensus véritable sur la façon d'y parvenir. En fait, le critère de succès varie d'un secteur à l'autre. Du point de vue national, le succès n'exige pas de conserver des activités ou des industries déterminées, mais ceux qui travaillent dans les industries en difficulté sont naturellement d'un avis contraire. Avant tout, nous devons reconnaître que tous les pays font des erreurs dans l'application d'une politique industrielle, car aucun pays n'a encore mis au point la formule idéale dans l'utilisation des divers instruments d'action. La mauvaise répartition des ressources est une conséquence inévitable des programmes d'aide gouvernementaux, tout comme la mauvaise répartition des ressources est une conséquence inévitable des décisions du secteur privé. Le grand défi pour le Canada est d'obtenir des résultats au moins aussi satisfaisants que ceux de ses principaux concurrents dans l'application de sa politique industrielle.

Notes

1. La documentation de la présente section est tirée de la recherche réalisée par la Commission. Consulter Marsha Chandler et Michael J. Trebilcock, « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. D. Christelow, « National Policies Toward Foreign Direct Investment » dans *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, n° 4, 1979-1980, p. 4.
3. Ouchi, William G., *The M-Form Society: How American Teamwork Can Recapture the Competitive Edge*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1984, p. 116-117.
4. Canada, Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Procès-verbal*, le 22 mars 1984, p. 9.
5. Consulter Canada, ministère d'État pour la Science et la Technologie, Groupe de travail sur les politiques et les programmes fédéraux pour le développement technologique et la mise au point de technologies, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984 (D. Wright, président); et Canada, Sénat, Comité permanent sur les finances nationales (C. William Doody, président).
6. Chandler, Marsha et Trebilcock, Michael J., « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
7. Scott, Bruce R., « National Strategies: Key to International Competition » dans *U.S. Competitiveness in the World Economy*, Bruce R. Scott et George C. Lodge, Boston, Cambridge, Mass., Harvard Business School Press, 1985, p. 105-106.
8. Voir Chandler et Trebilcock, « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE ».
9. Edomonds, Martin, « Market Ideology and Corporate Power: The United States » dans *Industrial Crisis: A Comparative Study of the State and Industry*, Kenneth Dyson et Stephen Wilks (édit.), Oxford, Martin Robertson, 1983, p. 71.
10. Canada, Conseil économique du Canada, *Rapport préliminaire sur la politique en matière de concurrence*, Ottawa, Information Canada, 1969.
11. Consulter John Zysman, *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
12. Ouchi, *The M-Form Society: How American Teamwork Can Recapture the Competitive Edge*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1984.
13. Canada, Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1982.
14. Consulter Chandler et Trebilcock, « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE ».
15. Consulter, par exemple, Bruce Scott, « National Strategies: Key to International Competition » dans *U.S. Competitiveness in the World Economy* Bruce R. Scott et George C. Lodge (édit.), Boston, Harvard Business School Press, 1985.
16. *Ibid.*
17. Consulter par exemple, Reuven Brenner et Léon Courville, « La vraie nature de la stratégie industrielle » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

18. John McCallum, et André Blais, « Le gouvernement, les corps intermédiaires et la croissance économique » dans *Les réactions au changement économique*, vol. 27 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
19. Consulter G. Bruce Doern, « Les dimensions politiques de l'élaboration de la politique économique : Un aperçu »; David A. Wolfe, « Les dimensions politiques des déficits »; et Leon Muszynski, « Les dimensions politiques des mesures relatives au marché du travail » dans *Les dimensions politiques de la politique économique*, vol. 40 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

La réorientation des politiques industrielles du Canada

Les commissaires sont convaincus qu'une réorientation des politiques industrielles du Canada est impérative pour que la performance économique du Canada ne soit pas inférieure à celle des pays industrialisés ou des pays nouvellement industrialisés (PNI). Nous définissons la politique industrielle d'une façon générale : nous y incluons tous les efforts de l'État pour stimuler la croissance, la productivité et la compétitivité des industries canadiennes. La politique industrielle doit s'inspirer constamment de notre expérience et de l'expérience de nos principaux concurrents, mais elle doit aussi toujours s'adapter à l'évolution des conditions à l'intérieur du pays comme à l'étranger. Elle doit, en même temps, avoir une stabilité et une cohérence raisonnables.

Un cadre pour une politique industrielle axée sur les forces du marché

Nous examinons la question essentielle de la politique industrielle en gardant à l'esprit toutes les opinions diverses exprimées par les Canadiens devant la présente commission au sujet du rôle que doit jouer l'État dans la formulation et la mise en œuvre d'une telle politique pour le Canada. Les questions fondamentales sont celles-ci : l'État doit-il se confiner dans un rôle plutôt passif en facilitant la croissance et l'expansion industrielles sous l'impulsion du seul secteur privé? Ou doit-il intervenir activement et directement dans les décisions concernant les investissements privés, pour encourager l'expansion des entreprises ou des industries qu'il a sélectionnées comme étant des « gagnantes » potentielles et l'élimination par étapes des « perdantes » reconnues? Une étude préparée pour la présente Commission¹ résume les arguments pour et contre la dernière solution. Ce document présente les objections suivantes à une politique industrielle orientée :

- La difficulté présumée de choisir les gagnants plutôt que les perdants;
- La discrimination inhérente que comporte l'intervention de l'État dans le secteur privé;
- L'érosion de la fonction essentielle du marché dans la répartition des ressources économiques.

Les motifs évoqués en faveur d'une politique industrielle orientée sont les suivants :

- Les gouvernements peuvent distinguer les gagnants des perdants avec une probabilité raisonnable de succès;
- La sélection doit être faite afin d'atteindre les objectifs régionaux en matière d'emploi et de pénétrer des marchés déterminés;
- Les économies d'échelle nécessaires exigent que la mise au point d'un produit ou d'un procédé nouveau soit effectuée par une entreprise unique.

Il est probablement vrai que la plupart des économistes canadiens entretiennent des doutes au sujet de la capacité des gouvernements de choisir les gagnants éventuels et de les aider à acquérir un avantage comparatif sur la scène internationale. Si tous les pays optaient pour cette stratégie, les avantages que retirerait chaque pays seraient simplement équivalents, en

moyenne, aux coûts de l'entrée dans le jeu. Néanmoins, l'étude précitée conclut que les gouvernements canadiens doivent intervenir fermement pour soutenir les entreprises considérées comme des gagnantes potentielles, car cette aide est nécessaire pour surmonter les entraves aux initiatives du secteur privé, qui découlent de la diversité des régions du Canada et de l'étroitesse du marché intérieur.

Outre les arguments économiques pour et contre une politique industrielle orientée, les problèmes pratiques de mise en œuvre sont considérables. L'adoption d'une politique industrielle orientée exige que le gouvernement établisse des critères de sélection qui détermineront quels secteurs ou entreprises doivent être aidés, et lesquels on doit abandonner ou éliminer délibérément par étapes. On a tenté à maintes reprises de définir des critères de sélection, mais aucune formule convaincante n'a vu le jour. Rétrospectivement, il est clair que si certains des critères proposés dans le passé par divers ministères avaient été adoptés, ils auraient entraîné une proportion déraisonnable de mauvais investissements. Choisir les gagnants est extrêmement difficile, en particulier parce que les entreprises qui apparaissent prometteuses aujourd'hui risquent d'être désuètes demain à cause de l'évolution des conditions économiques.

La France et le Japon sont les deux pays qui ont adopté de la façon la plus formelle et sur la plus grande échelle les stratégies industrielles orientées. Comme nous l'avons noté précédemment, l'expérience française a donné tout au plus des résultats mitigés; l'échec a frappé certains secteurs comme celui de l'électronique, où la concurrence internationale est intense. La politique industrielle de la France a été brouillée par des considérations de prestige et par un désir de protéger les industries en déclin.

L'application au Japon de stratégies industrielles orientées a donné également des résultats mitigés. Un certain nombre de secteurs visés, l'industrie des puces électroniques, par exemple, ont obtenu un succès important. En outre, le Japon n'a pas hésité à abandonner des industries en difficulté, comme l'aluminium, la pétrochimie et la construction navale. Cependant, on ne peut affirmer clairement dans quelle mesure les succès obtenus par les Japonais sont attribuables à l'orientation de l'aide gouvernementale comme telle. Il semble maintenant évident que les avantages ont dépassé les coûts de renonciation (soit les coûts de l'abandon de possibilités d'investissements plus lucratifs) se rapportant à l'aide visée. La plupart des analystes en concluent que la réussite du Japon est due à plusieurs facteurs, dont la qualité de la gestion des entreprises n'est pas la moindre.

L'expérience en ce qui concerne les stratégies industrielles fournit de nombreuses illustrations de la difficulté de choisir les entreprises assurées de réussir et de la complexité administrative inhérente à la mise en œuvre de ces stratégies. Une étude d'ensemble d'autres stratégies d'aide utilisées aux États-Unis indique, en conclusion, que l'appui du gouvernement américain à la recherche appliquée de portée générale a été efficace, alors que la recherche axée plus précisément sur des produits particuliers ne l'a pas été. L'étude étend ses conclusions à l'expérience de l'Europe :

La leçon dans ce cas est générale [...]. Il existe beaucoup d'autres cas, pour la plupart européens, qui ont été étudiés, dans lesquels l'État a essayé de

sélectionner et de soutenir des produits particuliers que l'on espérait voir devenir des succès commerciaux. Il y a eu quelques succès, mais la moyenne dans l'ensemble a été très faible, sauf lorsque le gouvernement en question a consenti à subventionner ou à exiger l'achat du produit achevé, ainsi que la recherche et le développement concernant ce produit².

Certains analystes soutiennent que la difficulté de choisir les entreprises ou les industries assurées de réussir provient d'un manque de réaction et de souplesse, et que l'on peut remédier à ce problème par des changements administratifs. À notre avis, les échecs observés au cours des années sont attribuables à des problèmes fondamentaux existant dans le système de sélection, et il n'existe pas de solution administrative rapide.

Il se peut aussi qu'il faille beaucoup de temps avant que l'on arrive à déterminer si une activité donnée est une « gagnante » éventuelle, non pas à cause de l'inefficacité bureaucratique, mais de la nature de l'activité elle-même. La difficulté d'orienter le soutien de la politique industrielle des techniques particulières fournit une illustration de cet aspect. Les techniques particulières, comme celles relatives à la production de variétés de blé de printemps ou les techniques de culture des terres sèches, fournissent des avantages à un groupe de bénéficiaires facilement identifiable, par exemple, les cultivateurs qui possèdent des terres pour la culture du blé. Mais les bénéficiaires des subventions accordées pour la mise au point d'une technique particulière peuvent n'être en fait qu'une seule personne : le propriétaire de l'entreprise en question. Le choix de projets génériques de recherche et développement peut être guidé par des représentants des secteurs visés agissant de concert avec des universitaires et d'autres chercheurs. Par contre, il est très difficile de décider quelle technologie particulière soutenir en se fondant sur l'accord de parties informées, mais objectives, car ces dernières ne sont pas désintéressées. En conséquence, il est presque certain que le processus de prise de décisions sera laborieux et lent.

En raison des difficultés pratiques d'élaborer une politique industrielle orientée, la présente commission ne recommande pas l'adoption de ce concept pour le Canada. L'évolution rapide des conditions économiques internationales et nationales exige un système économique extrêmement souple et s'adaptant très facilement à de nouvelles conditions; il est peu probable que les gouvernements puissent mieux s'adapter à ces situations que l'entreprise privée. Le fait qu'un grand nombre de composantes de la politique industrielle relèvent de la compétence provinciale ou fédérale-provinciale est un autre argument pour ne pas essayer d'appliquer une politique industrielle fixée dans ses moindres détails.

La nécessité d'une consultation et d'une coordination étroites entre les gouvernements, les entreprises et les syndicats est incontestable. La Partie VI du présent Rapport propose un certain nombre de modifications institutionnelles visant à améliorer l'efficacité de la gestion économique du Canada. Une politique industrielle orientée exigerait, par contre, une intervention beaucoup plus grande de la bureaucratie gouvernementale dans la prise des décisions au sujet des investissements privés, intervention que les commissaires ne sont pas prêts à recommander.

Selon nous, le Canada doit opter pour une politique industrielle beaucoup plus axée sur le marché qu'elle ne l'est à l'heure actuelle, plutôt que de s'orienter vers une intervention toujours plus grande de l'État. Les commissaires croient qu'il faut davantage s'appuyer sur le jeu des forces du marché pour déterminer quelles industries et entreprises méritent de prospérer. Il existe plusieurs raisons pour lesquelles une absence totale d'intervention n'est ni concevable ni souhaitable, mais les gouvernements sont intervenus à notre avis dans le marché trop souvent et d'une façon trop importante au cours des dernières années.

Les gouvernements du Canada ne doivent pas, naturellement, tourner définitivement la page sur la question des politiques industrielles orientées. Peu de choses indiquent pour l'instant que les stratégies industrielles orientées sont efficaces au Canada ou ailleurs, mais nous pouvons tous être certains que les gouvernements dans le monde entier continueront d'expérimenter des politiques diverses pour améliorer leurs perspectives commerciales. À mesure que la concurrence internationale se fera plus vive, parfois en raison de l'application de politiques orientées tentées par d'autres pays, les pressions incitant le Canada à en faire lui aussi l'expérience grandiront. Ces expériences comporteront de grands risques. Tant que nous n'aurons pas acquis une plus grande confiance dans la faisabilité et la pertinence d'une politique industrielle orientée, et tant que nous ne connaissons pas mieux les modifications qu'entraîneront probablement une plus grande libéralisation des échanges avec les États-Unis, la présente commission recommande que le Canada s'en remette pour l'essentiel aux forces du marché, pour ce qui est de la répartition des ressources humaines, financières et naturelles du pays.

Dans cette perspective, le Canada doit établir un cadre clairement défini pour une politique industrielle qui faciliterait à la fois la prise des décisions par le secteur privé et la coordination de ses décisions avec les lignes de conduite et les programmes gouvernementaux. Ce cadre devrait indiquer les objectifs de la politique industrielle, les principaux facteurs dont il faut tenir compte pour concevoir et mettre en œuvre la politique industrielle et les initiatives majeures à prendre en ce qui concerne chacun de ces facteurs. Nous allons maintenant examiner les éléments de ce cadre.

La productivité et la compétitivité comme objectifs stratégiques

Dans une économie ouverte de petite envergure, politique industrielle et politique commerciale sont plus ou moins synonymes. Toutes deux devraient s'appuyer sur un ensemble bien défini d'objectifs ou de buts, qui sont habituellement les suivants :

- Taux élevé de croissance du revenu réel moyen;
- Stabilité graduelle du revenu réel dans toutes les régions;
- Possibilité d'offrir un emploi stable et « digne d'intérêt » à tous les citoyens;
- Distribution relativement équitable du revenu.

Bien que les membres de la présente commission approuvent cet ensemble d'objectifs, ils reconnaissent qu'il n'offre pas un cadre opérationnel adapté à la mise sur pied d'une politique industrielle. Nous souhaiterions par

conséquent que les quatre objectifs, mentionnés ci-dessus, soient appuyés par la définition d'un objectif stratégique commun qui servirait de fondement logique aux politiques et programmes des 11 gouvernements à travers le Canada.

Quel devrait être cet objectif stratégique commun? Nous pensons qu'il devrait être relié à l'objectif fondamental d'une politique industrielle, à l'étiquette collective qui est donnée aux efforts gouvernementaux en vue de promouvoir la croissance, à la productivité et au rendement concurrentiel de l'économie canadienne. Cette préoccupation relative à la productivité et à la compétitivité a été constamment évoquée lors des audiences et dans les mémoires présentés à cette commission, et nous sommes convaincus qu'une amélioration importante à ce niveau doit être l'objectif fondamental de notre politique industrielle future.

Le regain d'intérêt récent qu'a suscité la politique industrielle est lié en grande partie aux résultats relativement peu reluisants de l'économie canadienne au cours des dernières années, notamment le taux de croissance particulièrement bas de sa productivité. Ce rendement peu flatteur est quelque peu inquiétant face à la concurrence internationale difficile à laquelle sont confrontées les sociétés canadiennes de fabrication, ainsi que certains secteurs des matières premières tels que l'industrie forestière et l'industrie minière. La politique industrielle suscite un intérêt additionnel en raison du chômage qui, au cours de la prochaine décennie, ne devrait régresser que très lentement par rapport à son niveau actuel assez élevé. Bien que la Commission convienne que le taux élevé actuel de chômage soit un problème cyclique qui, à l'avenir, pourrait être plus facilement résolu à l'aide d'outils traditionnels tels qu'une politique de la gestion de la demande, une politique industrielle complémentaire et une politique de rajustement connexe pourraient contribuer à l'accélération de la création de nouveaux emplois.

Les craintes de voir les Canadiens sortir perdants des marchés internationaux sont alimentées par la conjoncture commerciale internationale qui est devenue de plus en plus concurrentielle. Ces craintes sont également entretenues par l'imposition croissante de barrières non tarifaires telles que des contingentements et des politiques restrictives touchant l'exportation. Cette tendance est particulièrement dangereuse pour le Canada, qui est le seul grand pays industrialisé n'ayant pas un accès garanti à un marché d'au moins 100 millions d'habitants. Une autre source de préoccupation réside dans le fait que des pays nouvellement industrialisés savent tirer parti des coûts particulièrement bas de leur main-d'œuvre dans la fabrication de produits courants et, de plus en plus, de produits plus sophistiqués afin de devenir des concurrents importants sur le marché international.

Si l'industrie canadienne doit survivre et prospérer, elle doit être en mesure de concurrencer effectivement ses homologues étrangères tant au Canada qu'à l'extérieur. Cet impératif implique au moins trois démarches. Dans un premier temps, les sociétés canadiennes doivent se tourner vers l'extérieur, sur le reste du monde. Elles doivent chercher de nouveaux marchés, mettre l'accent sur la recherche et le développement dans des secteurs où le Canada détient un avantage particulier, et mettre la main sur les nouvelles technologies mises au point à l'étranger, que nous devons adopter ou adapter afin de

demeurer concurrentiels. Dans un deuxième temps, le gouvernement doit encourager la compétitivité sur le marché canadien, notamment parmi les sociétés qui sont à l'abri de la concurrence étrangère afin de limiter les coûts des compagnies canadiennes concurrencées par des sociétés étrangères ici au Canada et à l'extérieur. Les gouvernements doivent également éviter d'entraver la compétitivité des sociétés canadiennes en les grevant d'impôts excessifs ou en les accablant d'exigences réglementaires complexes. Dans un troisième temps, l'industrie et le gouvernement doivent tenir compte des divers facteurs qui pourraient modifier la situation concurrentielle du Canada, notamment les fluctuations du taux de change qui peuvent avoir des conséquences sur l'économie dans son ensemble et les aléas qui touchent la prospérité de sociétés ou d'industries particulières. Ces deux facteurs posent des problèmes d'adaptation auxquels il faut trouver des solutions.

Les commissaires sont évidemment préoccupés par le problème de la compétitivité, non pas en tant que telle, mais parce qu'elle est fondamentale à la croissance et au développement de l'économie canadienne, notamment à l'expansion de la production, à la création d'emplois et à la hausse des revenus réels. Les mêmes considérations s'appliquent à la productivité, c'est-à-dire à la capacité de production nationale de biens et services, qui est étroitement liée à la compétitivité du pays sur le plan international. Dans une soumission présentée récemment à un forum intitulé « *Berkeley Roundtable on the International Economy* », la compétitivité était définie de la façon suivante :

La compétitivité d'un pays se mesure à son aptitude à produire, dans le contexte d'un marché libre et équitable, des biens et services qui subissent avec succès le test des marchés internationaux tout en accroissant les revenus réels de ses citoyens. La compétitivité internationale au niveau national repose sur une performance supérieure au chapitre de la productivité, et sur la capacité de l'économie d'orienter la production vers des activités de haute productivité, activités qui à leur tour produisent des niveaux élevés de salaires réels. On associe la productivité à des niveaux de vie croissants, à des possibilités accrues en matière d'emploi, et à la capacité d'un pays de maintenir ses obligations internationales. Il ne s'agit pas seulement d'un indice de la capacité qu'a un pays de vendre à l'étranger et de maintenir un équilibre commercial. Les pays les plus démunis du monde peuvent souvent satisfaire à ces exigences. Ce dont il s'agit, c'est de la capacité d'un pays de conserver une avance aux points de vue technologique et commercial pour les biens et les services qui sont susceptibles de constituer à l'avenir une part plus grande de la consommation et de la valeur ajoutée mondiales³.

Ainsi, la compétitivité consiste globalement en l'utilisation efficace des ressources. Le *Rapport sur la compétitivité industrielle internationale*⁴, établi par le Forum européen de la gestion, présente une méthode empirique pour mesurer la compétitivité au sens le plus large du terme. Selon le Rapport, le Canada s'est classé au septième rang parmi 22 pays en 1984, au onzième rang en 1983 et au sixième rang en 1982. Parmi les secteurs où le Canada était classé relativement bas en 1984, on retrouve l'innovation, l'ouverture vers l'extérieur, le consensus et la stabilité socio-politique, le dynamisme économique, l'intervention de l'État et le rendement industriel. Ce

dernier facteur dépend en règle générale de la productivité des employés et des coûts, de la stabilité des prix, des taux de placement, du roulement de la main-d'œuvre ainsi que des bénéfices et de l'imposition des sociétés. On pourrait bien sûr contester ces divergences d'opinions et données substantielles sur lesquelles ces placements sont fondés; cependant, le rapport nous rappelle les divers facteurs qui peuvent influencer la situation concurrentielle d'un pays.

Une façon plus spécifique et plus restreinte de quantifier la situation concurrentielle d'un pays consiste à mesurer son coût relatif ou son coût unitaire de production. Bien qu'il soit préférable d'évaluer l'ensemble des coûts reliés à la production, les coûts reliés à la main-d'œuvre sont les plus faciles à comparer à l'échelle internationale. Étant donné qu'ils représentent une part extrêmement importante des coûts de production, ceci ne constitue toutefois pas une restriction majeure. Par conséquent, la situation concurrentielle d'un pays dépend étroitement de ses coûts relatifs de main-d'œuvre. Par ailleurs, il est nécessaire de tenir compte de l'importance de la productivité combinée de tous les facteurs de production. En effet, un pays qui utilise sa main-d'œuvre et ses capitaux de façon plus efficace qu'un autre pays peut avoir des coûts de main-d'œuvre inférieurs tout en ayant des niveaux de salaire plus élevés. Pour tenir compte du facteur de productivité, les comparaisons de coûts à l'échelle internationale se font habituellement en termes de coûts par unité de main-d'œuvre, c'est-à-dire le coût de la main-d'œuvre nécessaire pour produire une unité de production.

Étant donné que le commerce international est particulièrement concurrentiel dans le domaine des produits manufacturés et que le commerce de ces produits revêt une importance croissante, les comparaisons des coûts de fabrication par unité de main-d'œuvre entre les pays sont particulièrement appropriées. Malheureusement, les études comparatives disponibles ne présentent pas des résultats très rapprochés en ce qui a trait au Canada.

Une des meilleures méthodes utilisées pour mesurer la compétitivité au niveau de la fabrication a été établie par le Fonds monétaire international (FMI); elle présente les coûts relatifs par unité de main-d'œuvre dans le secteur de la fabrication avec les rajustements liés aux fluctuations des taux de change et les variations cycliques à court terme pour le rendement de la productivité. Le tableau 9-8 présente les indices du FMI pour le Canada et ses deux plus importants partenaires commerciaux, les États-Unis et le Japon. Selon ce tableau, la situation concurrentielle du Canada par rapport au reste du monde a fléchi de façon soudaine, ce qui s'est traduit par une baisse d'environ 20 pour cent entre 1980 et 1983. La situation des États-Unis s'est dégradée encore plus rapidement, ayant enregistré une diminution de 33 pour cent. La hausse importante du dollar américain, et conséquemment celle du dollar canadien par rapport aux autres devises, constituent les raisons essentielles de ce fléchissement. Le tableau indique qu'à long terme — c'est-à-dire depuis 1975 ou même depuis 1970 — la position relative du Canada n'a pas changé considérablement. La situation concurrentielle des États-Unis a suivi un cheminement beaucoup plus versatile. Par ailleurs, le tableau indique que le Japon a également subi une baisse de sa position concurrentielle relative, quoique celle-ci fut assez modeste.

TABLEAU 9-8 Indices^a de variation de la situation concurrentielle du secteur manufacturier, pays choisis

Pays	1983 comparé à 1970	1983 comparé à 1975	1983 comparé à 1980
Canada	98,0	98,6	118,4
États-Unis	92,0	130,0	132,9
Japon	105,6	95,4	108,9

Source : Fonds monétaire international, *International Financial Statistics*, janvier 1985, Washington, D.C., FMI, 1985.

a) Indice relatif à une année de base spécifiée : un indice inférieur à 100 indique une amélioration de la position concurrentielle; un indice supérieur à 100 indique une détérioration de la position concurrentielle.

Si les données du FMI indiquent que la situation concurrentielle du Canada s'est détériorée de façon assez importante au début des années 1980, une autre méthode reconnue de quantification de la compétitivité, mise au point par *Morgan Guaranty Trust*, suggère en revanche que la baisse a été beaucoup moins prononcée. En effet, l'indice du *Morgan Guaranty Trust* qui mesure les taux de change réels en vigueur pour les fabricants des secteurs non alimentaires, semble indiquer que, depuis 1975, la situation concurrentielle du Canada s'est renforcée de façon notoire, c'est-à-dire d'environ 10 pour cent. Ces résultats sont compatibles avec le fait que plusieurs sociétés et industries canadiennes ont réussi à faire face à la concurrence étrangère à la fois sur les marchés nationaux et internationaux. Ces résultats sont également compatibles avec l'augmentation importante enregistrée au niveau de l'excédent de la balance commerciale du Canada depuis 1979.

Malgré l'augmentation continue de l'excédent des échanges commerciaux enregistré par le Canada, la compétitivité du Canada demeure préoccupante sur le plan international, notamment dans le secteur manufacturier. Cette préoccupation porte notamment sur certaines comparaisons des coûts réels par unité de main-d'œuvre entre divers pays par rapport aux fluctuations relatives de ces coûts unitaires indiqués par le FMI et le *Morgan Guaranty Trust*.

Quels sont les écarts absolus au niveau des coûts par unité de main-d'œuvre entre le Canada et les autres pays membres de l'OCDE? Un des mémoires présenté à la Commission met l'accent sur les coûts très élevés au Canada⁵. Selon le tableau 9-9, qui résume les résultats présentés dans ce mémoire, les coûts par unité de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier au Canada étaient environ 30 pour cent plus élevés que ceux enregistrés aux États-Unis en 1983. Les coûts par unité de main-d'œuvre pour le Canada se classent au deuxième rang parmi les neuf pays mentionnés au tableau; les coûts par unité de main-d'œuvre au Canada sont deux fois plus élevés que ceux du Japon.

D'autre part, des chiffres émanant de *Data Resources Inc.*, (présentés au tableau 9-10) indiquent que le Canada a des coûts de production plus élevés

TABLEAU 9-9 Coût de la main-d'œuvre par unité, dans l'industrie manufacturière, pays choisis, 1983

(États-Unis = 100,0)	
Royaume-Uni	136,0
Canada	129,3
Italie	107,2
Belgique	106,3
États-Unis	100,0
Allemagne	92,3
France	86,5
Suède	73,3
Japon	61,2

Source : Donald J. Daly, « Cost Competitiveness and Canada's Challenges and Choices », mémoire pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, juillet 1984, p. 3a.

Méthodes : Ces estimations comprennent les effets nets de la production par heure en termes réels, le salaire horaire total, et les taux de change de 1983. Cela couvre la majeure partie des coûts pour le PNB dans l'industrie manufacturière et les coûts par unité de capital et l'amortissement peuvent être estimés pour certains pays. Les résultats sont des mises à jour des méthodes utilisées dans D.J. Daly, *Canada's Comparative Advantage*, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1979; A.D. Roy, « Labour Productivity in 1980: An International Comparison » dans *National Institute Economic Review*, août 1982, p. 35; mis à jour par le U.S. Bureau of Labour Statistics, *New*, « International Comparisons of Manufacturing Productivity and Labour Cost Trends, Preliminary Measures for 1983 », 31 mai 1984.

que le Japon, la France, l'Italie et l'Allemagne mais que ces coûts de production sont inférieurs à ceux des États-Unis. Ainsi, une étude révèle que les coûts de fabrication par unité de main-d'œuvre au Canada sont plus élevés que ceux de son principal partenaire commercial, en l'occurrence les États-Unis, alors qu'une autre étude montre le contraire.

Selon une évaluation, il semblerait que la situation du Canada se soit détériorée sérieusement depuis 1980. Cette conclusion est contredite par une autre méthode, mais cette dernière semble toutefois correspondre à la croissance récente des exportations dans le secteur manufacturier au Canada. Aucun des indices ne tient compte des exportations de matières premières et ne reflète donc pas les principaux problèmes touchant les secteurs forestiers et miniers. Toutefois, les deux études indiquent que les coûts par unité de main-d'œuvre sont plus élevés au Canada que dans la plupart des principaux pays membres de l'OCDE. De toute évidence le Canada est un pays où les coûts de production sont élevés, surtout si on le compare avec le Japon et si l'on considère le secteur manufacturier dans son ensemble. Néanmoins, il faut se garder de tirer des conclusions hâtives à la lumière de cette dernière observation. Des coûts élevés par unité de main-d'œuvre peuvent être interprétés comme une réussite émanant d'une importante demande mondiale pour nos produits ou d'une solution de rechange reflétant des salaires élevés et l'existence de nombreux emplois à l'extérieur du secteur manufacturier. Néanmoins, ces coûts peuvent également indiquer que nous n'avons pas réussi

TABLEAU 9-10 Multiples des niveaux américains des coûts unitaires de main-d'œuvre

Pays	1968	1975	1982
États-Unis	1,00	1,00	1,00
Canada	0,90	1,03	0,94
France	0,60	0,85	0,63
Royaume-Uni	0,56	0,88	0,96
Allemagne	0,52	0,98	0,78
Italie	0,50	0,88	0,62
Japon	0,40	0,66	0,49

Source : Roger Brinner et Nigel Gault, « U.S. Manufacturing Costs and International Competition » dans *Data Resources Review*, octobre 1983, p. 1-13.

à maintenir le rapport entre la réglementation salariale et la croissance de la productivité.

Dans le cas d'une société ou d'une industrie particulière, le fait de ne pas ajuster les coûts unitaires sur ceux des concurrents étrangers se traduira par une acquisition réduite des parts de marchés internes et de marchés étrangers. Une société peut parfois remédier à la situation en diminuant les coûts par divers moyens tels que la rationalisation de la production, l'introduction des techniques de pointe et la renégociation des conventions de travail. Ces mesures ne suffiront pas nécessairement à résoudre le problème et, dans ce cas, les choix du gouvernement consistent à protéger dans une certaine mesure l'économie de la concurrence étrangère, ou à faciliter le retrait ordonné des ressources de l'industrie en question. Si les comparaisons des coûts unitaires sont interprétées correctement, particulièrement au niveau du produit ou de la société, elles peuvent servir de signal d'avertissement quant aux problèmes d'adaptation à la conjoncture qui surviendront un peu plus tard.

Dans le cas d'un pays, le fait de ne pas maintenir les coûts unitaires véritables en rapport avec ceux de nos principaux concurrents se traduira par un fléchissement de la balance commerciale et, en fin de compte, par une dévaluation du dollar canadien ainsi qu'une baisse du niveau de vie qui suit normalement une telle dévaluation. Le tableau 9-11 présente les balances commerciales canadiennes dans le secteur manufacturier (le total des exportations moins le total des importations, divisé par la somme des exportations et des importations) par secteur industriel pour les années 1966 à 1983. Ce chiffre n'indique aucune détérioration générale. En effet, pour 14 des 19 industries mentionnées, la balance commerciale a été plus favorable tant en 1982 qu'en 1983 par rapport à la période 1966-1982 dans l'ensemble. Les industries pour lesquelles les données concernant la balance commerciale indiquent une situation concurrentielle médiocre et en baisse sont les industries du cuir, des textiles, des usines de tricot et de vêtements. Les

TABLEAU 9-11 Soldes commerciaux dans le secteur manufacturier

Industrie	[(Exportations-Importations)/(Exportations + Importations)] x 100					
	1966	1975	1980	1982	1983	Moyenne 1966- 1982
Alimentation et boissons	20,3	1,0	11,9	20,0	15,4	11,6
Caoutchouc et matières plastiques	-59,5	-63,7	-38,0	-11,0	-16,9	-42,4
Cuir	-57,3	-74,9	-68,9	-68,9	-72,8	-69,4
Textiles	-73,8	-74,8	-59,4	-58,0	-64,8	-67,8
Usines de tissage	-73,9	-93,7	-93,1	-92,9	-94,3	-91,1
Habillement	-41,2	-41,0	-35,3	-45,5	-55,1	-39,4
Bois	76,0	55,4	79,8	84,2	80,9	76,3
Meubles et accessoires	-42,2	-45,5	-9,2	11,1	11,0	-21,9
Papier et produits connexes	88,9	82,0	86,6	83,4	81,0	85,1
Imprimerie et publication	-82,4	-73,8	-64,4	-64,8	-54,5	-70,3
Métaux primaires	40,9	35,3	35,4	42,3	35,0	37,6
Métaux transformés	-65,4	-52,4	-38,7	-34,7	-31,9	-45,4
Machines	-56,9	-49,4	-47,7	-41,7	-41,8	-47,7
Transports	-17,1	-11,7	-8,4	7,6	3,8	-4,7
Matériel : produits électriques	-47,0	-47,5	-39,7	-33,9	-37,2	-42,9
Minéraux non-métalliques	-49,0	-45,2	-33,0	-24,9	-26,3	-33,6
Produits pétroliers et du charbon	-84,6	18,2	42,0	39,5	34,8	22,6
Produits chimiques	-27,7	-36,6	-7,6	-7,0	-14,4	-18,5
Produits manufacturés divers	-49,6	-67,2	-57,7	-54,8	-54,5	-60,5

Source: Canada, Ministère de l'expansion industrielle régionale, Analyse économique et planification de la stratégie, « Le commerce et les mesures du secteur manufacturier, 1983 » Ottawa, 1984.

problèmes auxquels doivent faire face ces industries ont été présentés en détail.

Les balances commerciales de certaines industries choisies dans le domaine de la technologie de pointe apparaissent au tableau 9-12. La plupart des balances sont déficitaires et certaines, notamment celle portant sur les récepteurs de radio et télévision, atteint la valeur minimale de -100, ce qui indique que les exportations sont peu importantes par rapport aux importations. La balance commerciale en 1982 était plus favorable que la moyenne de 1966 à 1982 dans sept cas, et moins favorable dans un cas (le secteur des

équipements de bureau et de magasin, ce qui comprend les ordinateurs) et à peu près la même dans un cas.

Les données concernant la balance commerciale semblent refléter une amélioration modeste au cours des dernières années des situations concurrentielles de la plupart des industries manufacturières canadiennes. Toutefois, ces données peuvent refléter une forte demande à l'échelle nationale – et en conséquence une faible demande pour les produits d'importation – en 1982 et 1983 au lieu de refléter une amélioration sous-jacente au niveau de la compétitivité. Il n'y a rien d'inquiétant en soi lorsqu'une industrie particulière affiche une balance commerciale déficitaire. Cependant, si les industries qui, elles, affichent une balance déficitaire au Canada constituent une part croissante de nos activités commerciales, l'ensemble de notre balance commerciale baissera à la longue, en tenant compte de la possibilité d'une dépréciation additionnelle du dollar canadien.

TABLEAU 9-12 Soldes commerciaux d'industries de haute technologie choisies

Industrie	[(Exportations-Importations)/(Exportations + Importations)] x 100				
	1966	1975	1980	1982	Moyenne 1966-1982
Avions et pièces	14,5	19,0	8,8	19,8	-10,2
Instruments scientifiques et professionnels	-39,1	-61,2	-56,6	-51,7	-56,6
Machines de bureau et de magasin	-56,6	-39,6	-40,8	-48,0	-42,2
Radios et récepteurs de télévisions ménagères	-39,3	-80,4	-77,4	-72,6	-73,2
Matériel de communications	-43,1	-24,8	-25,2	-13,7	-25,3
Matériel électrique industriel	-57,7	-58,1	-46,9	-46,2	-53,9
Matières plastiques	-74,1	-79,6	-49,5	-45,8	-62,7
Produits pharmaceutiques	-43,9	-56,4	-45,0	-41,1	-47,8
Produits chimiques industriels	-3,7	-8,8	20,8	18,9	9,6

Source : Donald D. McFetridge, « Les dimensions économiques de la structure industrielle : un aperçu » dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

Une autre façon d'évaluer les changements relatifs à la compétitivité nationale consiste à mesurer les variations des parts estimatives des pays sur les marchés mondiaux. Une augmentation de la part du marché mondial d'un pays pour un produit particulier suppose une augmentation de sa compétitivité quant à ce produit. Il est difficile de mesurer la taille (en termes de vente) du marché mondial pour un produit; les enquêteurs doivent donc utiliser une variété d'éléments de substitution pour quantifier la part du marché. Parmi ceux-ci, il y a notamment la part canadienne des exportations de l'OCDE telle que rapportée par le ministère des Finances dans sa Revue Économique. Les parts du Canada par groupe général de produits sont mentionnées au tableau 9-13. On peut remarquer que la part du Canada pour tous les produits d'exportation a chuté de un pour cent au cours de la période 1972-1983. Cette baisse semble être une conséquence de la baisse relative des exportations canadiennes dans le secteur des carburants et des matériaux bruts. La part des produits exportés au Canada en provenance des pays de l'OCDE n'a pas varié.

Une autre substitution relative au partage du marché concerne les exportations canadiennes par rapport aux exportations des trois plus importants pays exportateurs du monde, à l'exclusion du Canada. Selon cette unité de mesure, le lien entre la part du marché et la compétitivité est le suivant :

La part relative du marché est liée à la capacité de réduire les coûts et d'améliorer la situation concurrentielle. D'autres facteurs qui doivent être pris en ligne de compte sont la maturité relative de l'industrie et la réaction de cette

TABLEAU 9-13 Part des exportations de l'OCDE, 1972-1983^a

Année	Canada	États- Unis	Japon	CEE	Autres OCDE ^b	Total exporta- tions OCDE
						(mil- liards de \$ US)
						(mil- liards de \$ US)
						(pourcentage)
Alimentation, boissons, et tabac (SITC 0,1)						
1972	9	24	2	60	5	27,3
1973	7	31	2	56	4	42,2
1974	8	31	2	55	4	49,5
1975	7	30	1	57	4	55,7
1976	7	30	2	57	4	58,4
1977	7	25	1	62	4	62,8
1978	6	27	1	62	4	77,3
1979	6	27	1	63	4	92,7
1980	6	28	1	61	4	110,5
1981	7	30	2	58	4	112,4
1982	8	26	1	60	4	102,3
1983	9	27	1	59	4	99,1

TABLEAU 9-13 Part des exportations de l'OCDE, 1972-1983^a (Suite)

Année	Canada	États- Unis	Japon	CEE	Autres OCDE ^b	Total exporta- tions OCDE
						(mil- liards de \$ US)
						(mil- liards de \$ US)
Matières premières (SITC 2,4)						
1972	23	29	3	30	15	19,0
1973	20	32	3	30	15	28,6
1974	19	32	3	31	15	38,1
1975	19	32	3	31	15	33,2
1976	21	31	2	31	15	38,1
1977	20	33	2	31	13	43,0
1978	18	35	2	32	18	48,7
1979	19	35	2	31	13	64,0
1980	18	36	2	31	13	71,7
1981	19	36	2	30	13	64,0
1982	18	36	2	31	12	57,0
1983	19	35	2	32	12	57,2
Carburants (SITC 3)						
1972	19	17	1	60	3	9,1
1973	18	13	1	64	4	13,3
1974	21	14	1	60	4	24,8
1975	19	16	1	57	6	27,3
1976	18	14	0	60	8	9,1
1977	15	13	0	64	7	33,4
1978	13	10	1	66	10	37,9
1979	12	9	1	66	11	59,9
1980	11	10	1	64	14	83,4
1981	11	11	1	64	13	89,7
1982	11	14	0	61	13	89,9
1983	12	11	1	62	14	85,5
Machines et matériel de transports (SITC 7)						
1972	7	21	14	53	6	101,4
1973	6	21	14	53	6	133,5
1974	5	23	15	51	6	169,0
1975	5	23	14	52	7	199,2
1976	5	22	16	51	6	226,0
1977	5	20	17	52	6	256,4
1978	5	19	18	52	6	310,4
1979	5	20	16	54	6	355,9
1980	4	20	17	53	5	413,2
1981	5	23	20	47	5	421,8
1982	5	22	19	49	5	404,8
1983	6	21	21	47	5	397,4

TABLEAU 9-13 Part des exportations de l'OCDE, 1972-1983^a (Suite)

Année	Canada	États- Unis	Japon	CEE	Autres OCDE ^b	Total exporta- tions OCDE
						(mil- liards de \$ US)
(pourcentage)						
Matériaux fabriqués et biens manufacturés (SITC 5, 6, 8, 9)						
1972	4	12	12	63	8	110,7
1973	4	12	11	65	8	151,9
1974	3	13	13	62	8	215,1
1975	3	13	12	63	8	214,0
1976	4	13	12	63	8	236,3
1977	3	13	12	64	8	271,8
1978	4	12	12	64	8	324,1
1979	3	14	11	64	8	408,1
1980	4	14	12	62	8	475,7
1981	4	15	14	59	8	444,4
1982	4	14	14	60	8	415,2
1983	4	14	14	60	8	409,8
Total						
1972	7	18	11	56	7	267,3
1973	7	19	10	57	7	369,6
1974	7	20	11	55	7	496,5
1975	6	20	11	56	8	529,5
1976	6	19	11	55	7	588,5
1977	6	18	12	57	7	668,0
1978	6	18	12	57	7	798,5
1979	6	18	11	58	7	980,7
1980	6	19	11	57	7	1 154,4
1981	6	20	13	53	7	1 132,4
1982	6	19	13	54	7	1 069,2
1983	6	19	14	53	7	1 049,0

Source : Canada, Finances Canada, *Revue économique*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, avril 1984, p. 235 et 236.

Nota : Les soldes peuvent ne pas être égaux à la somme des éléments parce qu'on arrondit les SITC : *Standard International Trade Classifications*.

- a) Les chiffres pour 1983 sont des estimations basées sur des données partielles;
- b) non compris : l'Australie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, l'Espagne, la Suisse, la Turquie et la Yougoslavie.

dernière vis-à-vis de la réduction des coûts liés aux techniques de pointe. Une part relativement élevée du niveau national accorde aux sociétés des économies externes étant donné que cette part facilite la mise sur pied de services

d'infrastructure techniques tels que les associations professionnelles et une infrastructure d'experts-conseils en ingénierie et en gestion tels les services de commercialisation internationale et des capacités de gestion stratégique⁶.

Le tableau 9-14 présente les changements dans la moyenne relative des parts du marché des diverses industries canadiennes pour les périodes 1971-1976 et 1976-1981. Le tableau semble indiquer une baisse au niveau de la compétitivité entre la première et la deuxième période, étant donné que la part des exportations canadiennes a diminué (par rapport aux trois plus importants pays exportateurs) pour la plupart des catégories mentionnées. Les pertes les plus importantes touchent les domaines du pétrole brut, du minerai non ferreux, des métaux non ferreux et de l'automobile. Trois secteurs ont affiché des gains : l'énergie électrique, les viandes en conserve et le charbon.

Ces résultats doivent être interprétés avec beaucoup de précaution. Ils n'indiquent pas nécessairement en terme absolu que la part mondiale du Canada au niveau de la production ou de l'exportation s'est modifiée, mais tout simplement qu'elle a changé par rapport aux trois plus importants pays exportateurs dans chaque industrie. Ils peuvent signifier que la pénétration canadienne d'un marché donné a changé par rapport à la pénétration d'un des trois plus importants pays exportateurs, ou que les pays historiquement desservis par le Canada ont eu une croissance plus lente que les pays desservis par quelques-uns ou par les trois plus importants pays exportateurs. Néanmoins, le tableau 9-14 suggère un certain déclin dans la position concurrentielle du Canada. Les analystes responsables de l'évaluation précédente apportent la conclusion suivante :

Cette analyse des changements au sein du portefeuille industriel canadien nous amène à conclure que les industries manufacturières du pays devront faire face à un avenir difficile. On note une forte dépendance vis-à-vis des industries dont la croissance est lente (et parfois négative). De plus, même à l'intérieur de ces secteurs de croissance lente, la part relative du marché a baissé, ce qui indique que la situation concurrentielle du pays dans l'ensemble s'est affaiblie. Finalement, la réduction relative de la proportion du portefeuille dans le secteur à croissance rapide et à part élevée de la matrice reflète une sérieuse faiblesse structurelle⁷.

Un pays ayant des parts plus importantes des marchés à croissance rapide peut s'attendre à ce que sa monnaie s'apprécie en termes réels et que son niveau de vie s'améliore en conséquence.

Par conséquent, pour anticiper les tendances futures, l'analyse de la part du marché peut être un outil utile, de concert avec d'autres types d'analyses. Une telle analyse peut également faire l'objet d'applications normatives. Les auteurs de l'analyse que nous venons de citer et d'autres économistes soutiennent qu'un « portefeuille idéal » des produits d'exportation devrait comporter des portions importantes de marchés à croissance rapide et des portions inférieures de marchés à croissance lente. De plus, une économie qui s'adapte adéquatement à l'évolution de la conjoncture se taillera, à leur avis, une part plus importante de marchés à croissance rapide et une baisse des marchés à croissance plus lente :

TABLEAU 9-14 Parts relatives de marché des industries canadiennes

Industrie	Part de marché relative ^a	
	Moyenne 1976-1981	Variations en pourcentage ^b
Secteur des marchandises		
minerais non-ferreux	42,8	- 13,34
viandes, volailles et poissons	13,8	1,03
fer et acier de base	4,3	1,12
bois de construction et matériaux de bois	17,3	0,72
papier et pâte de bois	35,3	0,13
charbon et lignite	9,9	2,78
minerai de fer et ferraille	32,7	- 1,29
métaux non-ferreux	34,0	- 7,13
dérivés de pétrole	6,4	1,32
Secteur en déclin		
matériel électrique lourd	2,0	- 0,64
fils et tissus	1,2	- 0,60
vêtements	0,7	- 1,23
produits de cuir, fourrures	2,1	- 0,82
nouveautés	3,0	0,42
lingerie et tricots	0,2	- 0,17
produits de fonderies	5,7	0,72
produits de fer et d'acier	4,1	0,19
Secteur de haute technologie		
matériel électrique léger	2,0	- 0,85
produits de télécommunications	5,5	- 1,58
instruments de précision	3,2	- 0,89
produits chimiques	14,7	1,42
aérospatial	4,9	- 1,19
produits pharmaceutiques	1,4	- 0,24
ordinateurs et matériel de bureaux	5,8	- 0,48
produits de consommation électroniques	0,9	- 0,39
matériel photographique	1,4	0,26
machines spéciales et diverses	7,1	- 2,06
Secteur du matériel de transports		
véhicules commerciaux et matériel de chemins de fer	16,5	1,26
machines agricoles	14,2	- 0,65
véhicules à moteur (particuliers)	14,4	- 8,74
pièces détachées (véhicules à moteur)	17,2	- 2,33
produits du caoutchouc	0,2	1,54
Secteur capital à utilisation intensive de		
cigarettes, produits du tabac	0,4	- 0,03
produits métalliques	4,8	- 0,18
peintures et pigments	0,5	- 0,10
engrais	22,7	0,27
colles	8,2	- 0,89
montres et horloges	0,9	- 0,38
verre et articles de verre	3,4	- 0,47
fruits en conserve	3,8	- 0,71
breuvages (y compris alcooliques)	6,5	- 3,31
bateaux et navires	1,4	0,31
cosmétiques et articles de beauté	1,3	- 0,04

TABLE 9-14 Parts relatives de marché des industries canadiennes (suite)

Industrie	Part de marché relative ^a	
	Moyenne 1976-1981	Variations en pourcentage ^b
plastiques et fibres synthétiques	2,7	0,31
appareils ménagers	1,0	-0,14
autres matières premières	37,7	0,15
Secteur à utilisation intensive de main-d'œuvre		
produits d'argile et poteries	1,8	0,26
meubles et articles de bois divers	6,4	-3,66
produits de plastique	3,4	0,09
éléments électroniques	1,4	-1,57
produits de loisirs divers	2,5	-0,07
matériaux imprimés	3,7	-0,20
tapis et textiles divers	2,8	0,62
divers	4,4	1,64
Secteur de l'énergie		
courant électrique	37,3	14,50
coke, dérivée du charbon	1,4	-0,07
pétrole brut	21,2	-56,64
gaz naturel	39,9	-4,15
Ressources renouvelables		
viandes en conserve	12,6	3,37
céréales	14,4	-2,53
farine, autres produits de minoterie	16,0	-0,67
autres produits agricoles	5,9	-1,17
produits laitiers, matières grasses	3,6	0,07
alimentation pour animaux	4,2	-1,85
bois de chauffage, charbon de bois	46,8	-0,09
matières premières agricoles	26,1	1,24

Source : Joseph R. D'Cruz et James D. Fleck, « Improving the Competitiveness of the Canadian Industrial Portfolio » dans *Business Quarterly*, n° 49, automne 1984, p. 74.

- a) La part de marché relative montre la part canadienne des exportations mondiales divisée par la part combinée des trois plus importants pays exportateurs autres que le Canada pour cette industrie;
- b) la variation en pourcentage montre la différence entre 1976-1981 et 1971-1976.

La préoccupation majeure réside dans le manque de preuves tangibles concernant l'évolution de la composition du portefeuille canadien. Avec le temps, une économie saine devrait voir graduellement disparaître des industries mûres à croissance lente au profit des industries dont la croissance est plus rapide⁸.

Bien que ces analystes concluent que le Canada devrait poursuivre une politique industrielle dans le but d'encourager la croissance des exportations dans les secteurs où il y a possibilité de croissance élevée, les commissaires ne sont pas convaincus, comme nous allons l'expliquer plus loin, que les gouvernements peuvent assumer efficacement ce rôle. Nous sommes

convaincus que le secteur privé se déplacera, à la longue, vers les secteurs offrant des possibilités de croissance, particulièrement si les gouvernements ne font pas obstacle au processus d'adaptation et créent un contexte généralement favorable.

Ainsi, dans l'ensemble, l'analyse récente de la situation concurrentielle du Canada semble inspirer les conclusions suivantes :

- À long terme, les coûts unitaires canadiens dans le domaine de la fabrication sont demeurés plus ou moins semblables aux coûts unitaires de nos partenaires commerciaux. Toutefois, la situation canadienne semble avoir enregistré une certaine baisse depuis 1980, en grande partie à la suite du renforcement de notre dollar par rapport aux devises autres que le dollar américain.
- Les coûts de main-d'œuvre au Canada ont été généralement plus élevés que ceux du Japon et de la plupart des pays européens. Les études présentent des conclusions contradictoires en ce qui a trait à nos coûts de main-d'œuvre par rapport à ceux des États-Unis.
- Les balances commerciales dans le domaine de la fabrication, exprimées en termes de part des activités commerciales globales, ont été généralement plus excédentaires (ou moins déficitaires), au cours des dernières années (1982, 1983), par rapport à leur moyenne à long terme. Les exceptions à cela s'appliquent aux domaines des textiles, vêtements et chaussures. La tendance à la hausse des balances commerciales (bien qu'elles soient en grande partie encore déficitaires) s'applique également aux industries des techniques de pointe.
- La part globale des exportations canadiennes vers les pays membres de l'OCDE a diminué quelque peu entre 1972 et 1983. Cette baisse a touché particulièrement les exportations de matières premières et de combustibles.
- Les exportations canadiennes ont diminué par rapport à celles des trois plus importants pays exportateurs dans la plupart des secteurs pour les périodes 1971-1976 et 1976-1981. Les baisses les plus importantes ont été enregistrées dans plusieurs secteurs des matières premières.

Ces remarques n'impliquent pas nécessairement des réductions de revenu réel ou des problèmes dramatiques d'adaptation pour le Canada à l'avenir, ni, d'autre part, une économie escomptant une hausse importante de revenus.

La croissance de la productivité constitue l'indice le plus sûr de ce que l'on peut attendre de l'avenir. Les prévisions pour l'économie canadienne examinées au chapitre 7 indiquent que la croissance de la productivité se maintiendra en moyenne entre 1 et 1,5 pour cent jusqu'à la fin du siècle. Ceci représente une amélioration importante par rapport à la période 1973-1981, bien que cette remontée ne soit pas garantie; de toute évidence, des meilleurs résultats nous apporteront des bénéfices accrus.

Dans le présent Rapport, les commissaires ont attiré l'attention sur les nouvelles sources de concurrence internationale, notamment les pays nouvellement industrialisés de l'Asie de l'Est. Nous avons également souligné la rapidité avec laquelle les innovations technologiques et les techniques de production en série des pays industrialisés ont été adoptées globalement. Il ne fait aucun doute que la concurrence commerciale internationale s'intensifie.

De plus, nous avons déjà indiqué que le Canada ne devrait pas tenter de se mettre à l'abri de cette concurrence, mais au contraire, rechercher intensément un contexte commercial beaucoup plus libre et établir des échanges commerciaux plus ouverts avec les États-Unis.

Si nous devons relever ce défi avec succès, les objectifs stratégiques fondamentaux d'une politique industrielle doivent favoriser la croissance de la productivité et renforcer la position concurrentielle du Canada. Par contre, la réalisation de ces objectifs exige la consolidation du contexte pour permettre une répartition plus efficace des ressources et les rajustements face à l'évolution de la conjoncture. Cela signifie également qu'il faut renforcer les facteurs essentiels liés au processus économique de la production et de la commercialisation.

Une structure macro-économique pour soutenir le développement industriel

Le secteur privé constitue la pierre angulaire de notre système économique. Toutefois, afin de fonctionner efficacement, il doit être appuyé par des mesures macro-économiques, et notamment des politiques fiscales et monétaires visant à promouvoir l'accroissement permanent de la production et des emplois, tout en jouissant d'une stabilité relative des prix.

Si la stabilité de la production, des emplois et des prix doit être maintenue pour assurer le rendement efficace du secteur privé, le gouvernement ne jouit cependant que d'une capacité limitée pour maintenir cette stabilité. Le Canada est assujéti à des « chocs » externes contre lesquels le gouvernement peut offrir une certaine protection mais qu'il ne peut aucunement prévenir. La récession de 1981 et 1982 a accentué l'extrême vulnérabilité de l'économie canadienne au cycle commercial international. De tous les pays membres de l'OCDE, le Canada est celui qui a enregistré la baisse la plus prononcée de production durant la récession. Outre la vulnérabilité aux variations dans le cycle des affaires, les variations des prix des marchandises, les fluctuations du taux de change, les caprices des conditions climatiques et une variété d'autres facteurs peuvent avoir des répercussions très coûteuses et très perturbatrices sur l'économie canadienne. Les augmentations du prix mondial du pétrole, imposées par les membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) en 1973 et 1979, ont eu et continuent d'avoir des répercussions profondes au Canada. La spirale inflationniste et le ralentissement de la productivité ont été déclenchés lorsque les prix mondiaux du pétrole ont augmenté soudainement, bien que ce facteur ne fut pas la seule source de ces deux événements. La politique monétaire des États-Unis est un facteur externe qui a des répercussions importantes sur les taux d'intérêt au Canada. Ces taux ont également à leur tour des répercussions importantes sur le fonctionnement de notre économie.

Le chapitre 10 présente de façon détaillée les diverses contraintes auxquelles est assujéti une politique macro-économique de gestion de la demande au Canada. L'étude présentée dans ce chapitre met l'accent sur les limites de ce qui peut être réalisé au moyen d'une politique fiscale et monétaire dans un système économique aussi ouvert que celui du Canada. On

souligne également que pour être efficace, la gestion de la demande devrait être réalisée à l'intérieur d'un système de référence à moyen et à long terme.

Bien que les politiques monétaires et fiscales ne peuvent pas offrir un contexte absolument stable pour l'économie nationale, elles peuvent, à l'occasion, renforcer l'instabilité du contexte. Par exemple, sur les 19 budgets fédéraux adoptés entre 1968 et 1984, on en compte 14 qui ont annoncé des nouveaux programmes d'habitation ou ont apporté des modifications aux programmes en vigueur. Plusieurs de ces programmes avaient pour objet de stimuler le secteur immobilier et par conséquent la demande dans son ensemble. Malheureusement, ces programmes ont eu comme résultat de forcer les nouvelles constructions à un niveau qui ne pouvait pas être maintenu. Le secteur de la construction a connu une période de crise par la suite. Le Conseil économique du Canada a conclu, il y a quelques années, qu'une plus grande stabilité dans le domaine de la construction constituait un excellent outil de promotion de la croissance de la productivité de cette industrie⁹. Une approche à plus long terme de politique d'habitation du gouvernement pourrait contribuer à la stabilité nécessaire pour promouvoir la croissance de la productivité et venir compléter l'objectif d'une politique industrielle.

Des budgets et des mini-budgets fédéraux ont été présentés de plus en plus fréquemment au cours de la dernière décennie. Ils comportaient des propositions dont la conception globale était assez générale, alors que les détails administratifs étaient fort complexes. Le budget fédéral de 1980, dans lequel fut présenté le Programme énergétique national (PEN), illustre ce point. Le PEN a entraîné un retrait important de capitaux de placements directs, alors que les citoyens du Canada se sont portés acquéreurs de participations dans l'industrie pétrolière, détenues auparavant par des étrangers. Les taux d'intérêt, déjà assez élevés pour créer de sérieux problèmes, ont grimpé davantage en raison du nombre important d'emprunts contractés pour le financement de ces acquisitions. Ce ne fut là qu'une des conséquences inquiétantes des changements radicaux introduits par le PEN.

La régularité des changements apportés aux lois fiscales au cours des dernières années peut également servir à réduire l'effet des mesures visant à encourager l'investissement des capitaux. Il est clair, tout au moins, que le report de lois fiscales, proposées d'une session du parlement à l'autre, crée une certaine incertitude quant à la nature de beaucoup de nouvelles mesures proposées, et peut, par voie de conséquence, faire obstacle à l'investissement des capitaux et à l'innovation dans le secteur privé.

Le principe selon lequel la flexibilité et la faculté d'adaptation sont les éléments essentiels dans un monde en évolution constante s'applique également à la réalisation des politiques macro-économiques. Toutefois, les gouvernements devraient, dans la mesure du possible, s'efforcer d'apporter une certaine cohérence au cadre macro-économique et micro-économique global; on devrait éviter les amendements inutiles et, pour leur part, les changements inévitables devraient refléter une perspective à moyen et à long termes. En adoptant cette approche, les gouvernements faciliteraient à la fois les prises de décision dans le secteur privé et la concertation entre le secteur

privé et le secteur public. Par contre, le secteur privé doit être logique avec ses propositions relatives aux initiatives gouvernementales.

Un engagement vis-à-vis de la libéralisation des échanges commerciaux

Les commissaires ont déjà souligné que la politique commerciale constitue un élément critique de la politique industrielle dans une économie ouverte et limitée comme celle du Canada. Dans la Partie II de ce Rapport, nous avons donné un aperçu des raisons qui nous incitent à appuyer les efforts continus en vue de réduire les barrières commerciales multilatérales et d'établir des échanges beaucoup plus libres – voire le libre-échange – avec les États-Unis. En bref, nous suggérons qu'un engagement vis-à-vis de la libéralisation des échanges commerciaux devrait constituer l'un des éléments-clés de la politique industrielle du Canada et que ceci devrait être accompagné d'une plus libre circulation des capitaux destinés à l'investissement par rapport à la situation de cette dernière décennie.

La question de savoir si on devrait opter pour le libre-échange ou le protectionnisme est sans doute la question-clé à laquelle on doit répondre lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique industrielle. Cette question se pose d'autant plus nettement en raison de l'utilisation croissante des contingentements d'importation, des subventions à l'exportation, des droits relatifs à l'écoulement des marchandises et des politiques restrictives d'achats préconisées par les gouvernements. La tendance d'après-guerre à la libéralisation du commerce a été compromise au cours des dernières années par une orientation vers le commerce « géré ». Étant donné la domination de plusieurs industries par des sociétés multinationales oligopolistiques, ceci pourrait avoir un effet particulièrement défavorable sur un pays tel que le Canada.

Nous devrions éviter, autant que possible, de nous engager dans une concurrence défensive et négative avec d'autres pays afin de promouvoir l'exportation de produits particuliers. Une telle approche ne servirait qu'à encourager l'investissement en capital dans des secteurs où le Canada n'a aucun avantage comparatif. Au lieu de se lancer dans des luttes internationales coûteuses qui dépendent en fin de compte du montant des subventions que chaque pays est prêt à fournir à une industrie donnée – un jeu où tous les concurrents sont perdants –, nous devrions continuer à nous consacrer avec d'autres pays à développer les remarquables réalisations qui ont été mises sur pied en vue de la libéralisation du commerce au cours de la période de l'après-guerre.

Étant donné que la modification de la structure du commerce multilatéral est un processus complexe, impliquant un grand nombre de pays, et que les échanges commerciaux du Canada ont lieu en très grande partie avec les États-Unis, les commissaires soutiennent que l'on aurait intérêt à déployer un effort bilatéral spécial pour libéraliser les échanges commerciaux avec notre voisin du sud. À notre avis, un engagement envers une libéralisation des échanges commerciaux – si possible sur une base multilatérale, mais pour le

moins avec les États-Unis – offrirait au secteur privé du Canada un excellent stimulant pour le rendre plus efficace, plus innovateur et par conséquent plus concurrentiel.

La capacité d'anticiper les changements et les possibilités nouvelles et d'y réagir varie d'une société à l'autre, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde. Les sociétés les plus prospères peuvent se mesurer aux meilleures sociétés des autres pays et il est fort probable que cette même comparaison s'applique dans le cas des sociétés les moins prospères. En vertu de la protection offerte par les tarifs, les contingentements et les autres formes d'aide, les directions de certaines sociétés canadiennes se satisfont de ce qu'elles ont. Comme certaines données dont il sera fait mention plus tard l'indiquent, plusieurs sociétés canadiennes sont moins assujetties aux forces concurrentielles du marché que leurs homologues américaines. Par conséquent, les sociétés canadiennes sont souvent moins préparées à abandonner des exploitations qui fonctionnent à perte et sont plus portées à se tourner vers le gouvernement lorsqu'elles sont en difficulté. Évidemment, bon nombre de sociétés canadiennes ont réussi à sortir de cette routine tout comme certaines sociétés américaines font preuve d'un certain degré d'inertie. Cependant, de façon générale, le rajustement au Canada a été plus lent que souhaitable en termes d'efficacité économique.

La concurrence accrue à l'échelle mondiale en général, et de la part des États-Unis en particulier, pourrait servir de base pour encourager les Canadiens à répartir leurs ressources humaines, leurs ressources en capital et leurs ressources naturelles de façon à améliorer la productivité du pays. Comme les commissaires l'ont déjà souligné, les divers gouvernements au Canada ne devraient pas essayer de protéger l'industrie du pays contre les forces de changement et la ré-allocation des ressources qui sont des conséquences inévitables de l'évolution; au lieu de cela, les gouvernements devraient travailler avec l'industrie afin de l'aider à s'adapter aux changements le plus facilement possible. L'élaboration par les gouvernements de mesures qui ont pour objet de faciliter le processus de rajustement devrait constituer un des éléments-clés de la politique industrielle.

Si le Canada fait preuve d'indécision quant à son engagement envers des relations commerciales plus libres, sa capacité de convaincre d'autres pays d'aller de l'avant dans la même direction sera considérablement réduite. Cela aurait également pour effet d'encourager les industries du pays à se protéger contre les exigences de la concurrence internationale en faisant pression sur les gouvernements pour obtenir diverses formes d'aide. Le message provenant du gouvernement devrait être cohérent et équitable : l'objectif principal de la politique industrielle et commerciale sera d'augmenter la capacité de l'économie canadienne de réagir aux forces concurrentielles du marché.

Étant donné que la politique industrielle et la position commerciale du Canada sont étroitement liées, la libéralisation des échanges commerciaux doit également être accompagnée d'un engagement visant à « niveler le terrain de jeu ». Si nous parvenons à des accords de libre-échange avec les États-Unis, les sociétés canadiennes devront en effet avoir accès à tous les marchés. Le système fiscal canadien doit permettre à l'industrie du pays de concurrencer

effectivement les sociétés étrangères et la structure de la réglementation ne doit pas entraver de façon excessive la restructuration de l'industrie qui fait nécessairement partie du processus de rajustement. En d'autres termes, dans un contexte propice au libre-échange ou aux échanges commerciaux plus ouverts avec les États-Unis, il serait encore plus important que certaines de nos politiques gouvernementales soient plus ou moins semblables à celles des États-Unis pour que nos industries puissent être raisonnablement concurrentielles. Ceci ne signifie pas que tous les aspects de notre politique industrielle devraient être nécessairement identiques à l'approche préconisée par les États-Unis. Il est important de se souvenir que la France et l'Allemagne de l'Ouest ont des façons très différentes d'aborder le problème de la politique industrielle : la France préconise une méthode qui vise la réalisation de certains buts alors que la politique de l'Allemagne de l'Ouest est plus orientée vers les marchés. Le fait que des méthodes si dissemblables d'aborder la question de la politique industrielle soient acceptables dans un marché commun devrait apaiser les craintes sur les possibilités pour le Canada de poursuivre des politiques indépendantes au sein d'une association commerciale avec les États-Unis, qui engagerait beaucoup moins les deux parties. Il est nécessaire de faire la distinction entre les secteurs tels que la fiscalité, par exemple, qui nécessite une approche parallèle pour des raisons concurrentielles et les secteurs exigeant une approche différente en raison des disparités au niveau des structures économiques ou de la nature différente des deux pays.

Il va sans dire qu'un engagement en faveur d'échanges commerciaux plus libres doit tenir compte des efforts déployés par les autres pays pour promouvoir leurs exportations. Une des méthodes de promotion les plus répandues est le financement et l'assurance-exportation, souvent à des tarifs subventionnés. De façon générale, les gouvernements jouent un rôle de plus en plus actif dans les transactions commerciales à l'échelle internationale. Ils justifient souvent ces activités en se référant aux activités semblables entreprises par d'autres gouvernements.

La Société pour l'expansion des exportations (SEE), mise sur pied par le gouvernement fédéral en 1969, est le principal organisme gouvernemental canadien traitant de l'assurance-exportation et du financement. La Commission canadienne du blé et les autres sociétés de la Couronne accordent également des crédits aux acheteurs de produits canadiens destinés à l'exportation. Toutefois, les banques commerciales assument le rôle-clé lorsqu'il s'agit de financer les échanges commerciaux canadiens. Quarante-dix pour cent de notre commerce à l'exportation est basé sur le financement à court terme, un secteur qui est dominé par les banques commerciales.

La SEE qui finance environ 5 pour cent des exportations se consacre essentiellement au financement à moyen terme et à long terme jusqu'à échéance, qui est accordé à un prix fixe. Les banques commerciales peuvent concurrencer la SEE en offrant un financement à moyen terme et peuvent coopérer avec la SEE en offrant divers types de financement à long terme. La majeure partie du financement accordé par la SEE porte principalement sur les ventes d'exportation aux pays d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Amérique du Sud.

Lorsque la concurrence est totalement libre entre les pays, accorder des subventions aux exportations comporte évidemment des dangers. Ayant reconnu cet état de fait, les pays membres de l'OCDE ont convenu des taux minimaux pour le financement des exportations. À notre avis, le Canada devrait continuer à appuyer les efforts visant à limiter davantage les subventions. Entre-temps, on doit faire face aux réalités de la concurrence sur les marchés d'exportation. Si les autres pays subventionnent le financement de leurs exportations sur les marchés où les Canadiens désirent vendre, le gouvernement canadien devra envisager une activité semblable, après s'être assuré toutefois que le montant de la subvention est compatible avec les avantages que l'on peut en tirer. Il n'est pas recommandé de subventionner l'exportation de produits canadiens non compétitifs, même en l'absence de subventions à l'exportation accordées par d'autres pays.

Si le financement des exportations peut être considéré comme un acte de légitime défense dans certaines situations, il faut toutefois envisager d'autres moyens de faire face à la concurrence. Y a-t-il, par exemple, une possibilité de concevoir plus efficacement les programmes existants? Un document de recherche préparé pour la Commission affirme que les institutions privées peuvent entreprendre la plupart des activités qui sont actuellement réalisées par la SEE¹⁰. Selon cette étude, la SEE devrait abandonner l'assurance à court terme et à moyen terme au secteur privé, tout en fournissant une autre assurance et en agissant à titre de garant de dernier recours pour les projets de grande envergure ou pour les projets à risques élevés.

Un document de concertation, publié récemment par le gouvernement fédéral, étudie les résultats possibles découlant d'une participation accrue du secteur privé au financement des exportations et des assurances¹¹. Le document conclut que le coût des subventions gouvernementales accordées aux institutions financières privées serait probablement supérieur aux subventions implicites nécessaires au maintien de la SEE. Toutefois, ce coût plus élevé serait compensé par l'augmentation du volume des exportations dont pourraient bénéficier les exportateurs canadiens suite à l'amélioration des services offerts par les banques à charte.

Par conséquent, on pourrait par exemple canaliser toutes les subventions pour le financement à l'exportation en recourant aux institutions financières privées. Le rôle de la SEE serait d'administrer le mécanisme des subventions, de contrôler les avantages offerts par les subventions et de continuer à jouer son rôle de garant et d'assureur. Bien que cette possibilité mérite d'être plus amplement étudiée, la difficulté de réglementer des subventions nécessaires soulève de sérieux problèmes politiques et administratifs. Par conséquent, les commissaires recommandent la prudence lorsqu'il s'agit de « privatiser » certaines fonctions exercées par la SEE. Bien que la participation accrue des intermédiaires financiers semble être souhaitable, il faut rappeler que leur participation est déjà très étendue. Ici sont en jeu les cas où l'échec du marché est probable et où les forces du marché ne serviraient probablement pas les intérêts nationaux. La participation du gouvernement par l'entremise de la SEE et des autres bureaux semble être justifiée, une conclusion à laquelle les autres pays sont apparemment parvenus étant donné qu'ils ont conservé des bureaux similaires.

Un engagement en vue d'accroître les entrées de main-d'œuvre, de capitaux, de techniques de pointe et de gestion au Canada

Le présent Rapport propose des mesures visant à améliorer la formation et la faculté d'adaptation de la main-d'œuvre canadienne. Les recommandations des commissaires comprennent la mise sur pied de nouveaux moyens de financement pour l'éducation postsecondaire; un rééquilibrage entre la formation dans les établissements d'enseignement et la formation continue dans l'entreprise en faveur de cette dernière; de meilleurs stimulants pour le recyclage et la mobilité; et de meilleurs stimulants offerts par le partage des bénéfices pour la concertation entre la direction et la main-d'œuvre au niveau des salaires et des initiatives de productivité. Nous avons déjà abordé les questions relatives à la formation du capital, au progrès technologique, et à la gestion et à l'esprit d'entreprise dans le chapitre 8. Ayant déjà abordé dans ce chapitre ces éléments importants de notre économie dans le cadre d'une politique industrielle, il pourrait être utile de résumer brièvement ici nos principales conclusions sur ces éléments.

La formation de capital

Alors que certaines études récentes ont suggéré que l'imposition des épargnes et des placements peut être un obstacle à la croissance du capital social, la portion d'investissement en capital entreprise au Canada, au cours des dernières décennies, par rapport au produit national brut (PNB), s'est avérée relativement acceptable si on la compare aux normes établies par l'OCDE. Les études des commissaires ont indiqué que le gouvernement devrait modifier l'impact du système fiscal sur l'épargne et l'investissement afin de vérifier si, notamment, cela encourage des formes non productives d'épargne et de placement et afin d'évaluer si les déductions pour l'inflation sont suffisantes. Les responsables de la révision devraient également tenir compte des conséquences découlant du transfert de l'impôt des particuliers et des sociétés du revenu net aux dépenses, tel que nous le suggérons de façon plus détaillée ci-dessous.

La recherche et le développement (R-D)

De l'avis des commissaires, l'établissement d'un niveau cible de dépenses portant sur la recherche et le développement par rapport au PNB ne constituerait pas un élément particulièrement utile d'une politique industrielle. L'efficacité des dépenses de recherche et de développement est beaucoup plus importante que leur quantité. Afin d'augmenter l'efficacité de la recherche et du développement, nous avons recommandé que les gouvernements considèrent plusieurs mesures. Ils devraient s'assurer que les stimulants actuellement en vigueur sont effectivement offerts à toutes les entreprises, en remboursant aux contribuables les crédits d'impôt qu'ils ne peuvent pas réclamer, en vertu de la législation actuelle, s'ils n'ont pas un revenu imposable suffisant. Les gouvernements devraient élargir la définition de la recherche et du développement, même si une telle modification doit

susciter des problèmes administratifs, et réduire le taux des subventions fiscales. Ils devraient veiller à ce que des ressources suffisantes soient consacrées à l'obtention de renseignements concernant les innovations technologiques étrangères. Le Canada devrait maintenir un réseau de contacts avec des experts dans d'autres pays et il devrait assurer une présence canadienne plus régulière dans le domaine de l'innovation technologique. Les gouvernements devraient également veiller à ce que les industries nationales soient plus souvent exposées à la concurrence internationale.

Les acquisitions technologiques

On partage de plus en plus les nouvelles techniques au niveau mondial et le pays qui a mis au point une nouvelle technique ne jouit souvent que d'un délai de lancement très court par rapport aux autres pays pour tirer profit de sa découverte. Le Canada fait très souvent appel à un fonds commun mondial de nouvelles techniques, en partie par l'entremise d'investissements étrangers des multinationales. Sur le plan national, la nouvelle technologie semble se répandre moins rapidement parmi des industries de fabrication que dans les autres pays. Pour accélérer le processus, on peut encourager des échanges beaucoup plus libres et favoriser la concurrence. De plus, le fait de réduire au minimum les barrières relatives à la circulation des investissements directs aurait également pour effet d'encourager l'adoption rapide des nouvelles techniques par les sociétés canadiennes.

La politique gouvernementale dans le domaine de l'éducation ainsi que des mesures en vue d'encourager la collecte et la diffusion de renseignements sur le progrès technique pourraient contribuer à améliorer l'adaptation technologique au Canada. On devrait accorder plus d'importance aux cours de sciences, d'ingénierie et de commerce au niveau de l'éducation postsecondaire. Les universités devraient prendre une part plus active à la recherche et au développement offrant des débouchés commerciaux. Les initiatives du Conseil national de la recherche dans le domaine de la collecte et de la diffusion des renseignements pourraient servir de modèle aux autres organismes semblables. Dans les autres pays, des « courtiers en technologie », des organisations offrant des contrats de recherche et des groupes d'étude ont joué un rôle essentiel dans l'acquisition de nouvelles technologies. Le secteur privé ainsi que le secteur public au Canada devraient s'engager de façon plus active dans ce genre d'entreprise. La mise sur pied récente de l'Institut canadien de recherches avancées est un exemple d'initiative du secteur privé, appuyée par le secteur public, qui aidera le Canada à jouer un rôle de premier plan dans le domaine de l'innovation technologique.

La gestion et l'esprit d'entreprise

La concurrence internationale accrue rend encore plus pressant le besoin national de mettre au point des techniques de gestion des affaires à la hauteur de celles des pays chefs de file en la matière. De plus, cela pourrait servir d'excellent stimulant pour améliorer la qualité de la gestion canadienne. Le gouvernement peut contribuer à revaloriser la gestion en canalisant l'aide vers

les petites entreprises et en appuyant de façon plus poussée le secteur éducatif de l'administration des affaires, mais cette responsabilité relève principalement du secteur des affaires lui-même.

L'esprit d'entreprise joue un rôle-clé dans l'expansion de notre économie. Si les petites entreprises représentent la source essentielle de cet esprit d'entreprise, d'autres secteurs ont également besoin d'encouragement. Certaines modifications fiscales pourraient stimuler le secteur des capitaux de risque. Le fait de modérer les restrictions réglementaires pourrait augmenter les placements en actions par les intermédiaires financiers dans les petites et moyennes entreprises et le gouvernement fédéral pourrait modifier le système fiscal afin d'encourager les sociétés à recourir au capital-actions (plutôt qu'au financement par emprunt) et d'encourager les investisseurs à acheter ces actions.

Les autres changements relatifs aux petites entreprises et à l'esprit d'entreprise comprennent la modification de l'impôt sur les gains en capital (notamment la réalisation courante de gains en capital lorsque le propriétaire de l'entreprise familiale meurt), une plus grande neutralité du système fiscal et enfin, une meilleure compréhension des problèmes d'accès aux subventions gouvernementales. De plus, les gouvernements devraient reconnaître que les exigences qui s'imposent en matière d'administration des programmes d'avantages sociaux posent des problèmes particuliers pour les petites entreprises.

Un engagement envers des politiques qui favorisent l'adaptation et la répartition efficace des ressources

Nous, commissaires, avons exhorté les gouvernements à plusieurs reprises à opter pour une politique industrielle reposant largement sur la réceptivité du secteur privé aux forces du marché, plutôt que sur l'intervention du gouvernement sur le marché. En outre, nous sommes convaincus que cette approche doit être appuyée par des mesures qui favoriseront l'ajustement aux nouvelles forces concurrentielles d'une manière compatible avec l'utilisation efficace de nos rares ressources humaines, naturelles et financières.

La politique fiscale¹²

Le système fiscal constitue l'un des plus importants déterminants de la croissance économique à long terme. Dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) présenté en 1966, l'établissement d'un système fiscal équitable pour les différents groupes de contribuables constituait un des principaux objectifs des analystes des politiques. Même si l'équité demeure un objectif important, les spécialistes en fiscalité soulignent maintenant la nécessité d'un système conçu pour favoriser l'efficacité économique. Ce changement d'orientation s'explique en partie par une prise de conscience des contraintes imposées par l'exposition du Canada à d'importants mouvements de capitaux internationaux, qui peuvent être fortement influencés par le système fiscal.

Les gouvernements doivent tenir compte, dans l'élaboration de mesures fiscales, de leurs répercussions sur l'allocation des ressources ainsi que sur la répartition du revenu. La Commission s'est penchée essentiellement sur les aspects du système fiscal qui semblent nuire inutilement à la croissance à long terme du PNB, et sur les aspects du revenu, qui ont peu de rapport avec les objectifs de répartition ou qui pourraient être modifiés tout en restant compatibles avec ces objectifs. Pour comprendre les questions en jeu, il faut être au courant de certains rapports très généraux existant entre le système fiscal et la croissance économique. L'impôt sur le revenu des particuliers et sur les sociétés, qui grève le revenu et le capital peut diminuer l'épargne et l'investissement et, de ce fait, réduire le capital social; comme le capital social est un important déterminant de la production possible, ce genre d'impôt peut par conséquent avoir des répercussions sur la croissance du Canada.

Des mesures fiscales qui découragent les entreprises risquées peuvent inciter les investisseurs à orienter une proportion excessive de leurs ressources vers des entreprises établies et stables. L'impôt sur le revenu des salariés peut avoir des répercussions sur la motivation au travail, tandis que les charges sociales comme les cotisations à l'assurance-chômage et à des fonds de pension peuvent inciter les entreprises à remplacer la main-d'œuvre par des capitaux. Les impôts sur les denrées favorisent certaines denrées et, par conséquent, certains types de production par rapport à d'autres. Certaines taxes, comme celles sur l'alcool et le tabac, peuvent être employées délibérément pour en décourager la production et la consommation. Enfin, la croissance économique peut être influencée par la complexité relative du système fiscal.

Les impôts sur le revenu des particuliers, y compris les charges sociales, creusent un écart entre le rendement d'un facteur de la production et le rendement net reçu par le propriétaire. Par conséquent, le rendement effectif du facteur en question peut être inférieur au rendement souhaitable. Le *Blueprints for Basic Tax Reform*¹³, présenté par le Trésor américain en 1977, et le *Meade Report*¹⁴, publié par le Royaume-Uni en 1978, recommandaient tous deux l'adoption d'un système fiscal fondé sur les dépenses des consommateurs, système que nous désignerons ici « impôt de consommation ». L'impôt de consommation, qui remplacerait l'impôt sur le revenu des particuliers et sur les sociétés actuellement en vigueur, serait fondé sur ce que chacun retire de la « marmite sociale », plutôt que sur ce qu'on y apporte sous forme de revenu. Contrairement aux taxes à la consommation existantes, comme la taxe de vente au détail, l'impôt de consommation ne serait pas perçu sur chaque article acheté. Il serait calculé en fonction du revenu annuel total, ajusté selon la variation des épargnes enregistrées; le résultat représenterait la consommation totale durant la période.

Contrairement à l'impôt sur le revenu, l'impôt de consommation n'altère pas l'épargne. Par contre, l'impôt sur le revenu, en taxant les revenus d'épargne, augmente le « prix » de la consommation future par rapport à la consommation actuelle et, de ce fait, favorise cette dernière. Sous un régime d'impôt de consommation, les consommations actuelle et future portent le même taux d'intérêt. Par conséquent, l'impôt de consommation n'a pas d'effet sur le « calendrier » de la consommation ni sur le niveau d'épargne et

d'investissement. La substitution d'un impôt de consommation à l'impôt sur le revenu entraînerait également une augmentation de la main-d'œuvre disponible et du taux de rendement des investissements. Il semble donc que l'adoption d'un impôt fondé sur la consommation au lieu d'un impôt fondé sur le revenu pourrait permettre un meilleur rendement et faire monter en flèche le PNB. Selon un calcul économétrique effectué aux États-Unis, l'adoption d'un impôt de consommation pourrait entraîner une augmentation du PNB de l'ordre de 10 pour cent¹⁵. L'économie canadienne étant plus ouverte, les gains seraient probablement inférieurs.

On accuse souvent l'impôt de consommation d'être régressif sous prétexte que le revenu en capital serait exempté. Cet argument ne tient pas compte du fait que la structure des taux d'imposition est indépendante de l'assiette fiscale. On peut parvenir au degré de progressivité souhaité avec un impôt de consommation – tout comme on peut le faire avec un impôt sur le revenu – en modifiant la structure des taux. Pendant la transition de l'impôt fondé sur le revenu à l'impôt fondé sur la consommation, certains contribuables seraient avantagés, alors que d'autres seraient défavorisés; on pourrait prendre des dispositions pour minimiser ces conséquences, mais elles n'en continueraient pas moins à poser un problème.

Dans l'ensemble, la notion d'un système d'impôt personnel fondé sur la consommation semble comporter certains avantages. Les dispositions du système actuel, en ce qui concerne les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les régimes enregistrés de retraite (RER), le rapprochent déjà d'un impôt de consommation personnel et il serait logique que cette amorce soit suivie d'un assouplissement ou d'une élimination des restrictions qui touchent actuellement les REER et les RER. À l'heure actuelle, ces fonds sont exclus du dégrèvement pour dividendes, ce qui incite davantage à consentir des prêts plutôt qu'à participer à l'actif des entreprises. Ceci illustre comment l'impôt peut freiner le placement en actions au Canada.

Certaines caractéristiques du système fiscal actuel fondé sur l'impôt sur le revenu personnel entraînent un déséquilibre en favorisant à l'excès certains types d'épargne. Ainsi, les cotisations à un régime enregistré d'épargne-logement (REEL) sont protégées (jusqu'à une certaine limite) et les retraits sont exempts d'impôt s'ils servent à l'achat d'une maison. La déduction de 1 000 dollars du revenu de retraite et le Régime d'épargne actions du Québec représentent d'autres dispositions du système actuel qui semblent trop généreuses envers le revenu en capital.

Le manque de dispositions relatives à l'indexation au taux d'inflation est une caractéristique du système actuel d'impôt sur les sociétés qui nuit à l'allocation des ressources. Bien que des ajustements spéciaux comme l'amortissement fiscal accéléré aident à compenser l'effet de l'inflation sur le coût du capital, ces ajustements ne sont pas sensibles au niveau de l'inflation. Les stocks, en particulier, ont été gravement touchés par les taux effectifs élevés en période d'inflation rapide. Il serait simple d'y remédier en indexant l'amortissement fiscal et l'épuisement successif des stocks à l'indice général des prix. Une autre solution au problème relatif aux inventaires serait de permettre la méthode d'évaluation à rebours des stocks.

Comme le système de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ne tient pratiquement pas compte du degré de risque correspondant à un taux de rendement donné, il favorise en fait les placements « sûrs ». Différentes mesures ont été introduites pour remédier à cette lacune, mais elles sont sélectives. Les industries des ressources bénéficient de mesures comme la radiation rapide des dépenses d'exploration et de développement. D'autres mesures fiscales comme le crédit d'impôt à l'investissement et l'amortissement fiscal accéléré contribuent à compenser le risque inhérent aux dépenses de recherche et de développement et aux investissements dans le secteur de la fabrication. Toutefois, les dispositions actuelles de l'impôt, dans les gains en capital sont entièrement imposables, alors qu'on impose une limite au montant des pertes en capital qui peuvent être déduites du revenu.

Compte tenu de la mesure dans laquelle le système actuel d'impôt sur les bénéfices des sociétés fausse l'investissement, cette Commission a conclu que les gouvernements, de concert avec le monde des affaires, devraient envisager l'adoption d'une nouvelle méthode de calcul de l'assiette fiscale des sociétés. À l'heure actuelle, l'assiette de l'impôt sur les sociétés est essentiellement définie comme étant le revenu courant moins le coût actuel et le coût de l'amortissement et de l'intérêt sur la dette (c'est-à-dire le coût propre du capital d'une entreprise). En remplacement, les commissaires suggèrent que l'on envisage l'adoption d'une définition de l'assiette fiscale fondée sur les flux monétaires. Selon cette méthode, l'assiette fiscale se définit comme les revenus moins toutes les dépenses liées aux facteurs de production selon une comptabilité de caisse. Ainsi, l'investissement de capitaux serait immédiatement déductible, mais l'intérêt et l'amortissement ne donneraient lieu à aucune déduction. Il faudrait prévoir le remboursement des « impôts négatifs » pour retirer tous les avantages de cette approche, c'est-à-dire le remboursement des déductions supérieures au revenu imposable. Le remboursement intégral permettrait de garantir la neutralité de l'impôt, diminuerait la discrimination envers les entreprises risquées et faciliterait le financement des investissements pour les entreprises.

Les recherches effectuées par cette Commission indiquent que d'autres caractéristiques du système fiscal actuel ont des répercussions néfastes sur l'économie. L'impôt sur les ressources, fondé sur la production plutôt que sur les bénéfices, décourage la production de sources à prix de revient élevé. La taxe de vente fédérale sur les produits manufacturés incite les détaillants à entreprendre la production des marchandises qu'ils vendent, ce qui n'est pas dans l'intérêt de l'économie dans son ensemble. La réglementation des prix peut être une forme de taxation et elle peut souvent être tout aussi déséquilibrante que le système fiscal lui-même. Ainsi, par exemple, lorsque les sociétés provinciales d'utilité publique vendent l'électricité aux consommateurs à un prix inférieur à sa valeur réelle, il y a transfert des rentes des ressources aux utilisateurs plutôt qu'au trésor provincial, ce qui favorise les grands consommateurs aux dépens des plus petits et déséquilibre l'allocation de l'électricité. Ceci s'applique également à la politique fédérale, que l'on abandonne maintenant, qui fixait le prix du pétrole canadien vendu sur le marché intérieur en deçà du prix mondial en vigueur.

Dans son ensemble, donc, le système fiscal a une très grande influence sur l'affectation des ressources dans notre société et sur l'ampleur de la production et de la consommation de ces ressources. Cette Commission croit qu'il est important que les freins inhérents au système fiscal soient remplacés par des mesures qui favoriseront l'allocation efficace de ressources productives et l'adoption de nouveaux procédés, produits et services. À notre avis, de telles mesures sont essentielles à une politique industrielle qui permettra au Canada d'atteindre ses objectifs stratégiques. Cependant, les mesures fiscales sont extrêmement complexes et délicates et exigent des analyses approfondies et de nombreuses consultations avant que l'on puisse soumettre au Parlement des modifications de politiques.

Le cadre de la réglementation

Différents règlements des ministères et organismes gouvernementaux affectent à différents degrés de nombreux secteurs de l'économie canadienne : les institutions financières, les courtiers en valeurs mobilières, le transport, les communications, l'agriculture et l'énergie, pour n'en nommer que quelques-uns. L'application de ces règlements a des conséquences importantes sur l'allocation des ressources économiques. Les règlements devraient donc être aussi compatibles que possible avec ce qui, de l'avis des commissaires, devrait être le premier objectif de la politique industrielle canadienne : favoriser la croissance de la productivité et la compétitivité.

Depuis plusieurs années, on se plaint dans certains milieux de la réglementation excessive au Canada. Ces plaintes revenaient fréquemment dans les documents présentés à cette Commission. Ces allégations exigent que l'on se pose certaines questions : y a-t-il davantage de réglementations au Canada que dans la plupart des autres pays? Le Canada, par son essence même, ses traditions et ses valeurs nécessite-t-il une réglementation plus vaste que les autres pays, y compris les États-Unis? Les réponses sont importantes car une réglementation excessive ou mal orientée peut nuire à la concurrence et à l'accroissement de la productivité.

Les États-Unis étant le principal partenaire commercial du Canada, c'est avec le système américain que la comparaison internationale de notre réglementation s'avère la plus pertinente. À cet effet, une étude réalisée en 1980 constitue la tentative la plus complète de déterminer l'ampleur et l'intensité de la réglementation économique au Canada par rapport à celle des États-Unis¹⁶. L'étude a conclu que le champ des activités de réglementation du gouvernement fédéral au Canada est semblable à celui des États-Unis. Toutefois, on a trouvé des différences sensibles au niveau des restrictions légales imposées aux autorités, qui sont plus importantes aux États-Unis qu'au Canada. Les ressources allouées à l'application de règlements au niveau fédéral ont été proportionnellement plus élevées au Canada à la fois en 1970-1971 et en 1977-1978. Les auteurs de cette étude ont conclu que l'intensité de l'application des règlements était sensiblement la même dans les deux pays. Le taux de croissance des activités fédérales de réglementation durant les années 1970 a été à peu près le même dans les deux pays, bien que la

croissance de l'emploi au sein des autorités fédérales chargées de la réglementation ait été supérieure aux États-Unis.

Selon ce rapport publié en 1980, depuis la fin des années 1970, une proportion du produit intérieur brut (PIB), légèrement plus élevée au Canada qu'aux États-Unis, provient de secteurs soumis à des contrôles des prix ou des prix d'entrée. Cette différence est surtout due à une plus grande prédominance des secteurs réglementés au Canada, comme le transport, plutôt qu'à un plus haut degré de réglementation. Le secteur de l'agriculture est une exception. Il est davantage réglementé par les offices de commercialisation au Canada qu'aux États-Unis. Selon une enquête réalisée par cette Commission¹⁷, on estime qu'en 1978, 31 pour cent du PIB canadien étaient soumis à des contrôles de prix, de la production ou des prix d'entrée et que ce pourcentage est passé à 34 pour cent en 1980.

Il existe d'autres différences entre le Canada et les États-Unis. Contrairement à l'administration américaine, le Canada réglemente souvent les grandes industries nationalisées comme les chemins de fer, les compagnies aériennes et les télécommunications. En outre, même si la réglementation canadienne est aussi vaste que celle de nos voisins, il peut y avoir une différence au niveau du fardeau qu'elle impose. Le genre de programmes que les hommes d'affaires américains jugent les plus coûteux — l'hygiène et la sécurité au travail, les méthodes d'embauche équitables et la protection de l'environnement — ont fait l'objet de moins d'attention au Canada.

Au Canada, les activités de réglementation les plus importantes ont généralement touché des industries particulières comme le transport aérien et ferroviaire, et des secteurs de l'agriculture contrôlés par les offices de commercialisation. Plusieurs observateurs ont soutenu que la réglementation de certaines industries résulte souvent d'un désir d'accroître le rendement. À cet égard, le fardeau imposé par la réglementation au Canada est peut-être moins lourd pour ceux qui sont touchés par les règlements qu'il ne l'est aux États-Unis.

Depuis la publication en 1980 de l'étude mentionnée ci-dessus, le tableau de la réglementation a considérablement changé : on a opté pour la dé-réglementation graduelle aux États-Unis et, à un degré nettement moindre, au Canada. Selon une étude plus récente¹⁸, la proportion des activités économiques américaines entreprises dans des conditions « réellement concurrentielles » est passée de 56 pour cent en 1958 à 77 pour cent en 1980. L'étude attribue l'augmentation de la concurrence à une diminution de l'importance des économies d'échelle dans le secteur de la fabrication, à l'augmentation de la concurrence des importations et à la législation antitrust, ainsi qu'à la dé-réglementation. L'auteur n'a pas pu mesurer l'effet de la diminution des économies d'échelle sur l'augmentation de la concurrence. Par abstraction, il a estimé que 37 pour cent de l'accroissement de la concurrence entre 1958 et 1980 étaient dus aux importations, 40 pour cent à la législation antitrust et 23 pour cent à la dé-réglementation.

Depuis le milieu des années 1970, la dé-réglementation a touché les industries suivantes : le matériel téléphonique, le transport ferroviaire, le camionnage, le transport aérien, le service téléphonique interurbain, les services bancaires et les courtiers en valeurs mobilières et en marchandises.

L'étude en question a conclu que les autorités antitrust américaines ont éperonné la dé-réglementation :

Sous les pressions de la division antitrust Antitrust Division, la Commission des valeurs mobilières et boursières Securities and Exchange Commission a aboli la fixation des honoraires des courtiers en valeurs mobilières. La nouvelle concurrence dans le secteur de la téléphonie a été créée en partie par des cas antitrust et par des pressions exercées sur la Commission fédérale des communications Federal Communication Commission. La dé-réglementation de l'accès au secteur bancaire et de la tarification a été accélérée par diverses mesures antitrust¹⁹.

Les autorités canadiennes ont agi de la même manière. À la suite des amendements apportés en 1975 à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, le directeur des enquêtes et des recherches peut paraître devant les offices de commercialisation et les tribunaux administratifs pour représenter les intérêts du public dans la libre concurrence. Le directeur peut intervenir pour remédier à cette lacune. Le rôle du directeur pour défendre le libre accès à la souscription de valeurs mobilières non enregistrées est un cas en question. Le décalage de la réglementation dans certains secteurs importants de l'économie canadienne renforcerait la concurrence, ce que les commissions préconisent vigoureusement.

Au cours des cinq ou six dernières années, on a procédé au Canada à un certain déblocage de la réglementation. Lorsque le gouvernement fédéral a annoncé sa nouvelle politique concernant le transport aérien en mai 1984, il a mentionné certains des problèmes causés par une réglementation peu judicieuse du secteur privé. L'énoncé de la politique concernant l'industrie du transport aérien soutenait que la réglementation antérieure avait freiné l'adoption de nouvelles dispositions en ce qui concerne les services et la tarification; qu'elle avait diminué la latitude d'action offerte aux directeurs de compagnies aériennes pour élargir leur marché et modifier leur exploitation pour en minimiser les coûts; qu'elle avait nui à leur capacité de réagir rapidement aux changements de circonstances à cause de retards indus des décisions relatives à la réglementation; qu'elle exigeait que les directeurs de compagnies aériennes consacrent beaucoup trop de temps et d'énergie à des considérations d'ordre réglementaire essentiellement improductives; et qu'elle compliquait la planification car il était difficile de prévoir les décisions relatives à la réglementation.

Jusqu'à présent, la dé-réglementation a permis d'assouplir les conditions dans lesquelles les compagnies aériennes peuvent offrir des tarifs réduits, de fusionner des permis accordant aux compagnies aériennes plus de souplesse pour composer leurs itinéraires, et d'améliorer les dispositions à l'approbation de services extérieurs supplémentaires. Même si la dé-réglementation n'est pas aussi étendue qu'aux États-Unis, elle indique néanmoins une diminution sensible de la réglementation du transport aérien²⁰.

Le contrôle réglementaire, ou la planification, déborde le cadre de l'application de normes sanitaires, de sécurité et de protection de l'environnement lorsqu'il s'agit d'appliquer des décisions à savoir qui devrait offrir quel service, où, quand et à quelles conditions. La dé-réglementation des

compagnies aériennes américaines a suscité une remise en question de la politique canadienne. De toute façon, le processus de réglementation canadien devenait beaucoup trop complexe et trop politisé. L'économie gagnerait à ce que la réglementation de l'industrie du transport aérien soit limitée à des questions de sécurité et de qualité. Aux États-Unis, contrairement à ce que certains craignaient, la dé-réglementation n'a pas entraîné la perte de services aux petites localités; au contraire, le service est devenu mieux adapté à la taille des localités concernées.

Il y a eu également une certaine dé-réglementation dans le secteur canadien des télécommunications. À cause de l'évolution technologique, la concurrence est devenue à la fois possible et souhaitable dans plusieurs domaines. Dans ces secteurs, les gouvernements ne peuvent plus prétendre que la réglementation est nécessaire pour protéger les consommateurs contre l'exploitation par un monopole naturel. Il est clair que la réglementation qui demeure vise à redistribuer les coûts, et par conséquent le revenu, parmi divers groupes d'utilisateurs des services de télécommunication, à assurer la souveraineté canadienne et à promouvoir l'unité nationale.

La réglementation des télécommunications, par exemple, redistribue les coûts en permettant au service interurbain de subventionner les tarifs d'appels locaux. Les problèmes sont complexes et les commissaires ne prétendent pas que les tarifs perçus pour ces services devraient obligatoirement être équivalents à leur coût respectif. Cependant, s'ils l'étaient, les tarifs pour les appels locaux pourraient augmenter de 70 pour cent, tandis que les tarifs des appels interurbains pourraient baisser de 50 à 70 pour cent²¹.

Les commissaires ne s'attarderont pas sur le détail des questions relatives aux télécommunications pour lesquelles les autorités doivent prendre une décision; toutefois, il y a lieu de se pencher sur certaines questions d'ordre général car elles ont rapport à la réglementation dans son ensemble. Existe-t-il une meilleure méthode de transfert du revenu que le financement d'un service par les utilisateurs d'un autre service? Et même s'il existe un meilleur système, nos institutions politiques, y compris les autorités chargées de la réglementation, peuvent-elles veiller à sa mise en œuvre? Nous reviendrons sur ces questions un peu plus loin dans ce chapitre.

Comme nous l'avons constaté, le gouvernement fédéral a déjà diminué la réglementation et relancé la concurrence dans l'industrie des télécommunications. Il a autorisé le branchement de lignes uniques appartenant à l'abonné, de systèmes d'appareils à clé et de centrales de succursales privées au système de *Bell Canada* et à d'autres systèmes de télécommunications; il a autorisé l'interconnexion de l'équipement d'autres systèmes de télécommunications (comme les Télécommunications CNCP) avec celui de *Bell* et d'autres systèmes téléphoniques; il a autorisé le branchement des services de recherche de personnes aux systèmes téléphoniques; et il a approuvé la connexion d'un câble coaxial aux structures des compagnies de téléphone. Cependant, comme l'indique une étude²², toutes les décisions relatives à la réglementation n'ont pas favorisé la concurrence. Un des exemples est l'approbation en 1977 d'un accord entre Télésat et les compagnies de téléphone, qui empêchait toute concurrence entre eux au niveau du service interurbain.

On a également assisté à une certaine dé-réglementation dans le secteur financier. Le rôle des banques étrangères dans l'industrie canadienne a pris de l'ampleur à la suite des derniers amendements apportés à la *Loi sur les banques*. La distinction entre les banques, les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les courtiers en valeurs mobilières s'atténue de jour en jour, à mesure que chaque groupe commence à détenir des valeurs actives et à prêter des capitaux, activités qui autrefois étaient réservées à un seul groupe. Le gouvernement du Québec a annoncé qu'il a l'intention d'autoriser les institutions financières à offrir des « services complets » d'ici 1985, dans la mesure de sa juridiction. Ailleurs, les banques offrent les services de courtage à prix modique, les courtiers offrent des comptes de gestion des liquidités et les coopératives de crédit se lancent dans le prêt commercial.

Dans le secteur de l'agriculture, cependant, la tendance a été diverse. En 1971, il y avait 97 offices fédéraux et provinciaux de commercialisation. En 1981, il y en avait 124. En 1962, les offices de commercialisation ont reçu 14 pour cent des encaissements agricoles, tandis qu'en 1983, cette proportion est passée à 55 pour cent.

L'imposition de normes de qualité, de sécurité et de protection de l'environnement peut avantager à la fois les producteurs et les consommateurs, à condition que les normes soient correctement établies et appliquées. Selon des études réalisées par le Conseil économique du Canada, les normes de qualité et de sécurité ont permis de réduire efficacement le nombre d'accidents graves. Toutefois, les normes sont souvent établies sans que l'on tienne compte du coût de leur application, ce qui continue à poser des problèmes. Un sondage effectué par le Conseil économique et les présentations faites à cette Commission ont mis en évidence un certain nombre d'exemples de coûts d'application élevés. Stelco a affirmé que les règlements imposés avaient augmenté les coûts de construction de son usine de Nanticoke d'environ 11 pour cent et que ses frais d'exploitation étaient supérieurs de 8 pour cent à ce qu'ils auraient été avec « l'application de mesures de protection de l'environnement moins rigoureuses mais tout aussi efficaces [...] »²³. Ils ont affirmé qu'ils auraient pu éviter plusieurs de ces coûts sans négliger les normes de protection de l'environnement. Les participants au sondage de la Commission ont également signalé qu'ils ont dû engager des dépenses considérables pour l'application des règlements.

L'incertitude au sujet de l'application de mesures réglementaires souvent vagues et la nécessité de transiger avec des organismes et des juridictions qui se chevauchent, constituent un fardeau peut-être plus lourd encore. Les personnes interrogées par cette Commission ont affirmé qu'il s'agissait de problèmes permanents. Un des participants a fait cette remarque au sujet de l'incertitude concernant les règlements :

Le principal problème de la réglementation est l'incertitude. L'exploitation minière est particulière dans la mesure où elle est [...] hautement capitalisée et une fois que l'on est passé par les diverses étapes des règlements concernant le piquetage des concessions et autres éléments de même nature et que l'on trouve un gisement que l'on désire exploiter, le processus d'approbation, tel que celui

qu'il faut suivre en Colombie-Britannique, peut prendre de deux à trois ans et coûter entre cinq et dix millions de dollars, pour peu de choses.

(*Tex Enemark*, transcription, vol. 8, Vancouver, le 12 juin 1984, p. 1935-1936.)

Un autre intervenant a fait ce commentaire au sujet des juridictions qui se chevauchent :

Nous croyons que le meilleur moyen d'améliorer le rendement est de réduire et non d'augmenter l'intervention du gouvernement sur le marché. Il faut moins d'intransigeance, une diminution des règlements antiproductifs et l'élimination d'obstacles à l'efficacité commerciale comme les inspections d'usine, qui se chevauchent, des obstacles interprovinciaux aux mouvements des marchandises et de la main-d'œuvre, et des structures restrictives de la gestion des approvisionnements.

(*George Weston Limited*, transcription, le 24 septembre 1984, p. 1.)

Le Conseil économique a découvert que le processus de réglementation ne constituait généralement pas un des problèmes majeurs avec lesquels les petites entreprises sont aux prises :

Leur principale préoccupation a semblé surtout être liée à l'établissement des documents et rapports exigés aux fins d'impôt, des statistiques et des droits de douane et d'accise. La plupart des difficultés signalées en matière de réglementation avaient trait au zonage, à la planification urbaine, aux codes du bâtiment et aux normes de travail. Ce sont dans les secteurs où plusieurs compétences se chevauchent, tels que dans ceux de l'utilisation des espaces et de la construction, que se sont manifestées les oppositions les plus virulentes à l'égard de la réglementation²⁴.

Toutefois, plusieurs participants aux audiences de cette Commission ont estimé que la réglementation imposait un fardeau permanent aux petites entreprises :

Les entreprises, particulièrement les petites entreprises (mais elles ne sont pas les seules), sont accablées de règlements gouvernementaux non productifs. L'assouplissement des règlements sera bénéfique pour tous les Canadiens.

(*Canada Jaycees*, transcription, le 20 juillet 1984, p. 3.)

Les participants au colloque de cette Commission sur la petite entreprise ont mentionné le fardeau disproportionné que les règlements, notamment ceux concernant les relations avec les employés, représentent pour la petite entreprise :

La « sur-réglementation » est un autre problème que nous jugeons coûteux pour la petite entreprise [...]. En Ontario, où nous avons la Loi sur les normes d'emploi et la Charte des droits de la personne—tout ceci n'est pas trop lourd pour la grande entreprise, mais (diminue) [...] la latitude d'action d'une petite entreprise.

(*Russell Beach, Beach Industries Limited*, à la Commission royale, séminaire sur la petite entreprise, transcription, le 15 octobre 1984, p. 79-80.)

Donc, dans le cas des petites entreprises, la réglementation semble être un obstacle à la croissance et à la création d'emplois.

Même si un certain nombre de règlements répondent au désir de notre société d'avoir des produits sûrs, un lieu de travail sécuritaire et un environnement qui ne pose pas de dangers pour la santé, une bonne partie de cette réglementation contrôle le transfert du revenu d'un secteur de la société à un autre. Cette activité comprend la fourniture de services à un prix inférieur au coût de revient à certains utilisateurs et supérieur au coût de revient à d'autres, et le contrôle des revenus des producteurs concernés ainsi que l'établissement de limites de leurs prix afin de restreindre les bénéfices à un niveau « raisonnable ». Comme les commissaires l'ont indiqué ci-dessus, ces transferts de revenus exigent souvent l'intervention du gouvernement par le recours à une réglementation détaillée, ce que nous avons appelé la « planification réglementaire » ou le « contrôle ».

Deux rapports d'enquête²⁵ font état du montant de certains transferts de revenu résultant de la réglementation. Il se produit des transferts d'un groupe de consommateurs à un autre dans les industries des télécommunications, du transport aérien, du chemin de fer et du camionnage. Les dépenses inhérentes à ces transferts comprennent le coût du processus de réglementation même, la consommation escomptée d'achats sur lesquels des prix réglementés, supérieurs à ce qu'ils seraient s'ils étaient soumis à la concurrence, ont un effet dissuasif, le coût de production supplémentaire, qui découle du remplacement de producteurs et de techniques moins efficaces par d'autres qui le sont davantage, et les dépenses encourues pour rechercher des mesures de réglementation avantageuses et les défendre.

Une diminution de la réglementation serait-elle bénéfique à la société? Selon certains, les transferts réglementaires ne sont pas ressentis par ceux qui doivent les payer. Si on les rendait plus explicites — en les incluant dans le processus des dépenses fiscales, par exemple — cela augmenterait leur « coût politique » tout en diminuant leur popularité. Dans certains cas, donc, le gouvernement cesserait d'autoriser des transferts que seule la réglementation rendait possibles. Ceci pourrait être à l'avantage de la société.

On pourrait continuer à effectuer des transferts dans certains secteurs, par des méthodes moins coûteuses (mais politiquement plus difficiles) comme le système fiscal :

Si l'on admet que le risque augmente les coûts directs de la redistribution du revenu par le moyen de la réglementation, on comprend mieux le bien-fondé de la maxime des économistes selon laquelle une subvention de fonds versée à partir des recettes fiscales constitue un instrument de redistribution du revenu beaucoup plus efficace que la réglementation directe²⁶.

Une des études préparées pour cette Commission²⁷ fait une mise en garde appropriée. Il est très fréquent que nous ne sachions pas si une industrie particulière pratique la méthode du financement d'un service par un autre. Le prix des chemises est généralement le même pour les petites et les très grandes tailles. Cela veut-il dire que les personnes de petite taille financent celles de grande taille et cela reflète-t-il le fait qu'une différence de prix présenterait plus d'inconvénients que d'avantages? En outre, même lorsque nous identifions un cas de financement d'un secteur par un autre, nous ne

savons pas exactement qui en bénéficie en dernier lieu. Les tarifs des appels téléphoniques locaux sont plus élevés pour les entreprises que pour les particuliers. Il est difficile de juger qui bénéficie en fin de compte de la différence. Il n'est pas facile, par conséquent, de rendre les transferts réglementaires plus explicites et plus visibles politiquement. Toutefois, il semble souhaitable de progresser dans cette direction.

En conclusion, la réglementation comporte des problèmes complexes. Il faut tout d'abord déterminer qui établira les règlements et comment. Comme il faut que le responsable de la réglementation soit désintéressé, le gouvernement est le choix logique. Il y a des problèmes plus urgents qui ont rapport au processus de réglementation même. Les commissaires ont identifié un certain nombre de lacunes et ont proposé plusieurs solutions pour y remédier. Les questions soulevées concernent le degré excessif de réglementation dans certains secteurs, auquel s'ajoutent les règlements qui sont contradictoires et qui se chevauchent; le pouvoir discrétionnaire excessif des responsables de la réglementation qui augmente l'incertitude; le manque de consultations sur les modifications des mesures régulatrices proposées et le manque de clarté entourant le transfert des coûts (revenu) souvent inhérent à certains règlements. Afin de réduire ou d'éviter ces problèmes, les commissaires suggèrent la réforme de plusieurs secteurs du processus de réglementation.

Suggestions de réformes

Clauses « crépuscule » Les commissaires proposent l'institution de clauses « crépuscule » pour toutes les activités de réglementation entreprises par les ministères et les agences du gouvernement. Ces clauses auront pour objet de forcer le Parlement à réévaluer périodiquement (peut-être tous les dix ans) le maintien de règlements particuliers. Si le Parlement approuve ce maintien, il doit modifier les lois en vigueur afin de tenir compte des changements de circonstances et de conditions, comme c'est le cas actuellement pour la *Loi sur les banques*, qui est réexaminée tous les dix ans.

Réduction de la discrétion en matière de réglementation Les gouvernements créent en général des organismes de réglementation pour remplir les fonctions qui requièrent un jugement. Par conséquent, ils donnent aux personnes chargées d'appliquer les règlements une certaine discrétion dans l'exercice de leur mandat. Cependant, les gouvernements peuvent donner aux autorités chargées de la réglementation trop de discrétion, et ainsi augmenter indûment l'incertitude relative à ce processus. Les commissaires suggèrent un examen des mandats existants des organismes de réglementation, afin de déterminer s'il faut que le Parlement précise les responsabilités de ceux qui appliquent les règlements et définisse mieux leurs procédures et leurs méthodes routinières.

Augmentation de la consultation Ces dernières années, les autorités ont pris de plus en plus conscience qu'elles devaient consulter ceux qui sont affectés directement et indirectement par la création de nouveaux processus réglementaires ou par la modification de processus existants. Il faudrait que

cette obligation s'applique aux propositions générales de règlements faites par le gouvernement aussi bien qu'à celles, plus détaillées, faites par les organismes de réglementation. Le gouvernement fédéral pourrait donner une nouvelle impulsion à ce processus de consultation en demandant au ministère et/ou à l'organisme de réglementation concerné de consulter le public et les groupes d'intérêts spéciaux, quand c'est approprié, sur les propositions de changements de procédures et de modalités de réglementation. Le Parlement devrait suivre ce même processus de consultation.

La surveillance de la redistribution réglementaire des revenus Les commissaires ont noté que, dans l'exercice de leurs fonctions, de nombreux organismes de réglementation acceptent ou exigent une redistribution des coûts et, par conséquent, des revenus, souvent au moyen d'un interfinancement parmi les divers utilisateurs d'un service particulier. Chaque cas nécessite un examen particulier. Cependant, de tels transferts sont souvent cachés ou mystérieux. Sans pleine connaissance de l'importance de telles redistributions, il est, naturellement, impossible de se rendre compte de leur nécessité. Pour permettre une telle évaluation, nous suggérons que le Parlement exige des organismes de réglementation, ou peut-être de leurs directeurs d'enquêtes et de recherches, qu'ils fassent régulièrement un rapport détaillé au Parlement et au public, sur l'importance de tous les coûts et de tous les revenus de redistribution occasionnés par l'application de règlements.

La politique de la concurrence

On a souvent dit des marchés canadiens qu'ils tendent à être moins concurrentiels que ceux des autres pays, surtout que ceux des États-Unis. Avec le temps, beaucoup d'industries canadiennes sont caractérisées par un nombre relativement peu élevé de producteurs et par une absence relative de changements dans le partage du marché. En outre, la plupart des analystes pensent que la politique de la concurrence du Canada n'arrive pas à empêcher la concentration de l'activité économique.

Au cours des années 1970, la mode en Amérique du Nord a été à la diversification, et un certain nombre de grands trusts furent créés. Ces fusions furent financées d'un grand nombre de manières, mais, inévitablement, des montants importants d'actions se retrouvèrent entre les mains des investisseurs institutionnels et de petits porteurs. Aussi, les trusts furent soumis à la discipline de la Bourse. Au Canada, une grande partie de cette activité de prise de participation a été financée par emprunts, et le seul obstacle à cette tendance à la concentration a été l'obligation de rembourser les banques. Il y a eu également des concentrations énormes de capitaux privés accompagnées d'emprunts bancaires, et l'acquisition d'actifs très importants.

Une étude de la concentration de l'activité économique au Canada a conduit la Commission aux conclusions suivantes²⁸ :

- La concentration globale (c'est-à-dire la part des actifs de sociétés contrôlée par les 25, 50 ou 100 entreprises les plus importantes) a augmenté depuis 1968, et en particulier depuis 1975. La proportion de l'actif des 100 entreprises les plus importantes appartenant à des

entreprises gouvernementales ou sous contrôle canadien a également augmenté.

- La concentration a augmenté dans presque tous les secteurs, pendant la période 1975–1980, ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 9-15. En matière de changements sectoriels, il y a eu une évolution importante du ratio de concentration dans des secteurs industriels particuliers, comme celui des carburants minéraux (+8,9 pour cent), des grands magasins (+41,7 pour cent), et des transports par eau (-17,1 pour cent). Il y a eu peu de changements importants dans le secteur manufacturier.
- Le modèle qui s'est développé au Canada est caractérisé par une baisse de la concentration dans les industries qui étaient auparavant hautement concentrées et une augmentation de la concentration dans les industries qui ne l'étaient pas. Ce modèle a particulièrement fonctionné entre 1970 et 1980.
- Les industries canadiennes particulières tendent à être plus concentrées que leurs homologues américaines. C'est-à-dire que la proportion des expéditions ou des ventes des quatre plus grands producteurs est beaucoup plus élevée dans la plupart des industries canadiennes. Au total, près des quatre cinquièmes de l'activité économique américaine sont, essentiellement, concurrentiels. On estime qu'au Canada, ce pourcentage est beaucoup plus faible, et s'élève uniquement aux deux tiers de l'activité économique mesurée par le PNB.

On peut se poser cette question : « Que signifient ces données? » Commençons par le problème d'augmentation de la concentration globale.

TABLEAU 9-15 Variation du ratio de concentration de quatre entreprises 1975–1980^a

Industrie	Variation
Agriculture, forêts et pêches	-0,5
Mines ^b	-1,1
Fabrication	+0,4
Construction	-3,0
Commerce de gros	-4,1
Commerce de détail	+5,1
Transports, communications et services publics	+7,8
Finances	+4,4
Services	+7,6

Source : R.S. Khemani, « L'ampleur et l'évolution de la concurrence dans l'économie canadienne » dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

a) Variation en pourcentage d'expéditions des quatre entreprises les plus importantes (y compris les entreprises gouvernementales) 1975 à 1980;

b) suivant les données de 1976.

En général, les économistes évaluent les conséquences de la concentration industrielle dans un contexte de secteur particulier. Les estimations de concentration globale constituent uniquement des mesures de la taille des entreprises les plus grandes dans un secteur industriel donné, par rapport à la taille de ce secteur, et non pas par rapport à la taille d'un marché particulier. Le fait qu'une entreprise est grande n'implique pas nécessairement des conséquences économiques négatives; au contraire, les grandes entreprises bénéficient en général d'économies d'échelle. Le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés comporte les conclusions suivantes :

Notre étude des conglomérats a révélé que la diversification n'a probablement pas accru la concentration et a peut-être augmenté la concurrence. Certains signes indiquent cependant qu'elle a diminué l'efficacité globale des sociétés en cause, si l'on en juge d'après le rendement des avoirs, et que les investisseurs ayant des placements dans des entreprises hautement diversifiées ont obtenu un rendement inférieur à la moyenne. En principe, les entreprises diversifiées sont mieux en mesure que les autres de s'engager dans diverses pratiques anticoncurrentielles (par exemple, la fixation de prix déloyaux, le financement compensatoire, les ventes liées, etc.) bien qu'elles semblent ne s'y être livrées que dans de très rares cas. Nous en sommes arrivés à la conclusion que la loi projetée sur la concurrence permettra de régler facilement ces problèmes. Pareillement, nous estimons qu'il n'est nullement besoin d'une loi distincte concernant les fusions d'entreprises²⁹.

Une augmentation de la concentration des producteurs sur un marché particulier peut être néfaste, mais uniquement dans des conditions particulières. Le nombre de producteurs intérieurs dans une industrie n'importe pas du point de vue de la concurrence si l'industrie est soumise à la concurrence internationale, ou si les barrières qui la protègent de l'entrée de concurrents nouveaux sont minimales. Même si l'entrée de nouveaux concurrents est difficile et s'il y a peu, ou pas, de concurrence internationale, les conséquences ne sont pas nécessairement mauvaises. Si une plus grande concentration des producteurs occasionne la création d'usines plus grandes, plus efficaces, ou une répartition plus rationnelle de la production dans le pays et parmi les usines, les bénéfices pour l'économie d'une production à coût plus bas annulent en général les coûts occasionnés par l'accroissement de pouvoir de monopole.

Une étude faite par la Commission trouve que l'augmentation de puissance de production, qui résulte souvent d'une rationalisation, est en général associée à une augmentation de concentration des producteurs³⁰. Aussi, pour que nos producteurs profitent d'économies de grande échelle, il faut qu'ils soient grands par rapport au marché canadien. En outre, à mesure que la production se rationalise, un certain nombre d'industries canadiennes risquent de devenir encore plus concentrées, ce qui ne serait pas mauvais.

On ne peut trop insister sur l'importance d'une libéralisation des échanges pour garantir la concurrence. Étant donné la discipline des prix des marchés internationaux, le Canada peut profiter des avantages des économies d'échelle et de rationalisation de son économie sans avoir à souffrir d'augmentations du pouvoir de monopole intérieur.

Dans une étude récente³¹, le Conseil économique du Canada insiste sur ce point, en comparant la concentration de la production intérieure avec la concentration des ventes intérieures, qui comprennent les ventes de marchandises importées. Quand on utilise cette mesure de concentration, ajustée par les importations, on obtient pour le Canada des niveaux de concentration qui ressemblent beaucoup plus à ceux des États-Unis. En outre, à cause de l'intensification du commerce extérieur depuis les années 1970, la concentration ajustée par les importations dans le secteur manufacturier canadien a, en fait, diminué de près de 10 pour cent pendant cette décennie.

Examinons maintenant l'hypothèse plus générale contenue dans cette étude de la Commission³², selon laquelle la proportion du PNB produite dans des conditions de concurrence effective est beaucoup moins importante au Canada qu'aux États-Unis. Il est très difficile de faire ce genre de calcul avec précision; d'autres chercheurs peuvent aboutir à d'autres conclusions. Néanmoins, les estimations contenues dans l'étude—que les quatre cinquièmes de l'économie américaine sont concurrentiels, contre uniquement les deux tiers de l'économie canadienne—suggèrent qu'il existe entre les deux pays une différence importante, quelles que soient la dimension exacte de ces proportions.

L'étude attribue la majeure partie de cette différence à une plus grande ingérence du gouvernement dans la fixation des prix, la production et les restrictions à l'importation dans notre pays. Par exemple, elle estime que 86 pour cent du secteur agricole américain sont en fait concurrentiels, contre uniquement 53 pour cent du secteur agricole canadien. Cette différence est due au fait qu'au Canada, il y a beaucoup plus d'offices de stabilisation des prix, qui réduisent l'offre de produits, qu'aux États-Unis³³.

Cette observation a deux implications. Premièrement, le pouvoir d'augmenter la concurrence de fait dans le secteur agricole appartient presque entièrement aux provinces et au gouvernement fédéral. Les gouvernements pourraient abolir les offices de stabilisation de l'offre ou réviser leur mandat afin de laisser plus de champ à la concurrence, peut-être en élevant les limites de l'offre autorisée, en facilitant l'entrée de producteurs nouveaux ou en permettant un degré plus grand de concurrence internationale sur le marché intérieur. On pourrait appliquer ce principe à de nombreux autres secteurs. L'absence de concurrence que l'on note au Canada résulte, dans de nombreux cas, non pas d'une absence de lois antitrust du genre traditionnel américain, mais de restrictions de la concurrence mises en place par les gouvernements eux-mêmes.

Deuxièmement, il est important de noter qu'alors que les États-Unis utilisent moins les offices de stabilisation que le Canada, nos voisins essaient d'obtenir les mêmes résultats que nous grâce à divers systèmes de soutien des prix et autres formes de subventions. Il n'est pas difficile de démontrer que ces deux systèmes, qui ont pour objet d'augmenter le revenu agricole, font subir un coût à l'économie, mais que les offices de stabilisation occasionnent moins de pertes que les méthodes américaines de soutien des prix. Ce qui est important, ici, c'est que la concurrence est un moyen, et non une fin : il existe des cas où la restriction de la concurrence est bonne sur le plan social, ou tout au moins constitue la meilleure option dont on dispose.

Les calculs qui essaient de mesurer le degré de concurrence en utilisant le degré de concentration interne dans une industrie donnée peuvent également induire en erreur. Une étude entreprise pour la Commission³⁴, trouve que, sur cette base, 96 pour cent de l'industrie minière et pétrolière aux États-Unis sont effectivement concurrentiels, contre uniquement 7 pour cent au Canada. Cette étude attribue cette différence en partie au contrôle du prix du pétrole brut et du gaz naturel au Canada. Elle l'attribue également au niveau élevé de concentration du secteur canadien. Il est difficile de croire, cependant, qu'une comparaison entre les deux secteurs nationaux donne une idée exacte des montants relatifs de concurrence dans les deux pays. En fait, le secteur canadien est soumis à une concurrence étrangère intense, à l'intérieur du pays et à l'étranger.

Si les producteurs canadiens disposent, en fait, d'un pouvoir de monopole, ils peuvent l'exercer sur les marchés internationaux, et cette situation peut, dans l'ensemble, occasionner des bénéfices pour tous les Canadiens. Prenons l'exemple de l'industrie de la potasse de la Saskatchewan : l'introduction d'un système de rationnement et la consolidation postérieure de cette industrie sous la direction de la *Potash Corporation of Saskatchewan*, organisme gouvernemental, ont peut-être occasionné des bénéfices plus élevés sur les ventes d'exportation, que si ces mesures n'existaient pas. Dans ce contexte, des restrictions de la concurrence occasionnent des bénéfices pour l'économie, car elles procurent des gains plus élevés aux producteurs canadiens et, peut-être, des redevances plus élevées aux gouvernements du Canada.

En général, la question n'est pas de savoir si les gouvernements devraient poursuivre d'une manière plus active leur politique antitrust, anti-concentration. Les gouvernements restreignent souvent la concurrence; en fait, ils mènent souvent une lutte intense et permanente contre la concurrence. Lorsqu'on réalise cela, on peut se poser les questions fondamentales suivantes :

- Quelles mesures restreignant la concurrence sont fonctionnelles et méritent d'être conservées?
- Quelle est la méthode la plus efficace pour éliminer les restrictions de concurrence qui existent encore?

Il existe certaines restrictions évidemment fonctionnelles de la concurrence, qu'il faut conserver. Personne n'est en faveur de permettre l'entrée inconditionnelle de producteurs dans les pêcheries de l'Atlantique ou du Pacifique, par exemple. Et personne n'est en faveur de permettre l'entrée inconditionnelle dans certaines professions libérales, quoique l'on puisse mettre en question les normes d'entrée et le pouvoir d'établissement de ces normes. Des restrictions de la concurrence sur les marchés d'exportation peuvent également être généralement avantageuses, même si elles se poursuivent, dans une certaine mesure, sur le marché intérieur.

Cependant, la plupart du temps, un arrêt de la concurrence ne profite qu'à un seul groupe, et n'est pas dans l'intérêt de l'ensemble de l'économie. La question, alors, devient comment, le mieux, promouvoir, conserver ou recréer la concurrence. Les deux moyens les plus importants pour promouvoir la concurrence sont :

- la libéralisation des échanges; et
- l'élimination des restrictions réglementaires de prix, de production et d'entrée sur le marché, qui existent dans certaines industries.

Dans les secteurs de l'économie où les biens et les services traversent librement les frontières nationales, cette concurrence internationale suffit en général à assurer des conditions de concurrence sur les marchés intérieurs. Dans ces secteurs, on n'a pas tellement besoin de politique gouvernementale pour restreindre les fusions de sociétés canadiennes, la concentration dans des secteurs industriels canadiens particuliers, ou les accords de coopération entre fournisseurs canadiens. Même une politique de concurrence bien conçue et efficacement administrée constitue un mauvais substitut à une exposition de l'industrie nationale aux ventes de la concurrence mondiale.

Dans de nombreuses économies de marché, la politique de la concurrence est basée sur la théorie voulant que les bénéfices économiques d'une production efficiente à large échelle soient supérieurs aux coûts économiques associés à l'augmentation de pouvoir de marché, qui est en général inhérente au développement d'économies d'échelle. Dans une économie de petite taille, des augmentations d'échelle de production occasionnent nécessairement des bénéfices économiques nets lorsqu'elles se produisent dans des secteurs où il existe de la concurrence internationale. On ne peut trop insister sur le rôle central que joue une libération des échanges pour augmenter la concurrence intérieure. Au Canada, le nombre de cas antitrust où la disparition des barrières douanières auraient éliminé les activités soi-disant anticoncurrentielles est important.

La deuxième condition importante pour augmenter la concurrence intérieure est l'élimination des restrictions réglementaires de prix, de production et d'entrée sur le marché. Lorsqu'on enlève ces restrictions, la crainte de nouvelles entrées sur le marché suffit à discipliner les participants. Des travaux théoriques récents en organisation industrielle démontrent que la simple possibilité de concurrence garantit des prix concurrentiels et une production efficiente, même sur les marchés où il n'y a que quelques entreprises. Au Canada, le secteur des transports, celui de la finance et celui des services professionnels sont des candidats évidents à une dé-réglementation partielle de ce genre.

Examinons maintenant la relation qui existe entre la politique de la concurrence et les secteurs de l'économie qui ne sont pas soumis à une concurrence directe de l'étranger, soit à cause de leur nature particulière (comme celui de la construction), soit parce que la concurrence étrangère entrerait en conflit avec d'autres objectifs (comme la protection des médias de communication pour des raisons sociales et culturelles). Il se pose également des questions de politique de la concurrence lorsque les barrières à l'entrée de concurrents possibles dans une industrie (autres que celles imposées par les règlements) sont exceptionnellement élevées.

La politique de la concurrence s'est traditionnellement intéressée aux fusions ayant des effets néfastes sur l'économie. En vertu de la loi actuelle relative aux enquêtes sur les coalitions, par exemple, il est criminel de faire une fusion « lorsque la concurrence [...] est ou doit être diminuée au détriment

ou contre l'intérêt du public, qu'il s'agisse des consommateurs, des producteurs ou des autres³⁵ ».

Cette disposition, comme les restrictions semblables qui s'appliquaient auparavant, s'est avérée presque totalement inefficace, mais on pense de plus en plus que l'orientation de cette politique est mauvaise. Depuis que le Conseil économique du Canada a publié son rapport sur la politique de la concurrence en 1969³⁶, on pense qu'il faudrait retirer les questions de fusions du code criminel et en faire du droit civil, jugées sur leur propre mérite par un tribunal administratif.

Diverses propositions faites pendant les années 1970 pour appliquer cette nouvelle théorie se sont heurtées à une vive opposition du monde des affaires, qui s'opposait à l'étendue du champ d'application de la loi proposée, aux pouvoirs discrétionnaires qu'elle conférait aux membres du tribunal administratif, à l'incertitude qu'elle produisait, ainsi qu'à d'autres points. Des amendements présentés au Parlement au milieu de 1984, mais jamais adoptés, avaient pour objet de réduire l'incertitude en donnant aux tribunaux le droit de juger les cas de fusions en se basant sur un ensemble très simple de critères qui laissaient peu ou pas de latitude aux juges, sur les coûts et les bénéfices économiques de la proposition de fusion.

Quand ces propositions de réformes furent présentées, un certain nombre d'observateurs ont pensé qu'il ne serait pas difficile pour un tribunal compétent de faire une distinction entre les fusions qui servent l'intérêt public en augmentant l'efficacité de l'économie—bénéfice qui annule le coût possible d'une réduction de la concurrence sur le marché, que l'on peut de toute manière éviter par d'autres moyens, comme des réductions de tarifs douaniers—et les fusions qui servent uniquement les intérêts des parties fusionnantes. Cependant, avec le temps, la plupart des observateurs comprennent mieux les problèmes de développement de normes adéquates pour déterminer quelles fusions il faut approuver et quelles fusions il faut rejeter.

Les fusions horizontales, mettant en cause des entreprises qui servent déjà essentiellement le même marché, devraient être les plus simples à évaluer. Il est probable que la grande majorité des fusions horizontales examinées par un tribunal devraient être approuvées sans trop de difficulté si elles sont soumises à la concurrence de biens ou de services étrangers. Même dans des industries où la concurrence est inexistante et les barrières à l'entrée de concurrents domestiques élevées, les fusions devraient probablement être approuvées si elles semblent augmenter d'une manière significative l'efficacité économique.

Aucune des modifications législatives proposées au cours des dernières années ne prévoit que les constitutions de trusts—c'est-à-dire les fusions qui impliquent des sociétés fonctionnant sur des marchés non reliés entre eux—soient assujetties à un examen par les tribunaux civils ou par un tribunal administratif. Les fusions verticales, qui font intervenir des entreprises fonctionnant dans des secteurs différents d'une chaîne d'offre intégrée (la fusion d'une société de transformation d'aliments avec un détaillant majeur d'alimentation, par exemple), devraient presque certainement être soumises à examen, mais la détermination de critères adéquats,

pour déterminer si ces fusions sont dans l'intérêt public, n'a, à notre connaissance, jamais eu lieu. Le problème fondamental est qu'on ne peut définir le pouvoir de marché qu'en fonction d'un marché particulier; or, une fusion verticale implique la création d'une entité qui fonctionne sur plusieurs marchés. Aussi, il est difficile de déterminer si une intégration verticale par une entreprise qui occupe une situation dominante sur le marché est ou n'est pas bénéfique.

Les propositions de réformes faites au cours de ces dernières années ont également eu pour objet d'annuler les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui considèrent comme offense criminelle le comportement monopolistique causant préjudice à l'intérêt public. Encore, les propositions antérieures prévoyaient que ces cas devaient être examinés par un tribunal administratif, alors que les modifications proposées en 1984 envoyaient ces questions aux tribunaux civils.

Nous, commissaires, avons déjà donné notre opinion : dans la mesure du possible, le Canada devrait utiliser le commerce international pour assurer le maintien d'une concurrence dynamique sur le marché intérieur. Le Canada devrait également chercher à étendre considérablement les frontières de la concurrence dans des industries où celle-ci est restreinte par réglementation. Dans d'autres secteurs de notre économie, cependant, on devrait mettre au point des instruments de politique qui maintiennent la concurrence parmi les fournisseurs nationaux de biens et de services autant que possible sur le plan économique. Cet objectif sert l'intérêt des consommateurs, en même temps qu'il abaisse, grâce à la concurrence, les coûts des produits requis par les sociétés canadiennes qui font concurrence aux sociétés étrangères au Canada et à l'extérieur.

À notre avis, d'un point de vue de politique gouvernementale, on aurait tort de s'inquiéter de la grande majorité des fusions de sociétés, quand celles-ci constituent une réponse à la dynamique du marché, et notamment quand les entrées de produits importés de l'étranger permettent le maintien d'un degré adéquat de concurrence. Cependant, en même temps, un pays moderne avec une économie de marché ouvert doit disposer, dans son code civil, de moyens qui lui permettent d'empêcher les fusions horizontales ou verticales contraires à l'intérêt public. De tels abus se produisent, par exemple, lorsqu'une entreprise en position dominante sur le marché vend un produit à un prix exceptionnellement bas afin de ruiner ses concurrents.

Les observateurs qui admettent ce besoin de réforme des règlements concernant les fusions et le comportement concurrentiel se divisent généralement en deux groupes : ceux qui croient que ces questions doivent être du ressort d'un tribunal administratif, avec droit d'appel devant les tribunaux civils uniquement en matière de droit, de juridiction et de justice naturelle, et ceux qui pensent que ces questions sont entièrement du ressort des tribunaux civils. Ceux qui sont en faveur d'un tribunal administratif, comme l'actuelle Commission des pratiques restrictives du commerce au Canada, soutiennent que seul un organisme de ce genre peut exercer le jugement économique requis pour déterminer si un cas particulier de comportement économique cause un préjudice à l'intérêt public. Ceux qui s'opposent à la juridiction d'un tel tribunal, et qui sont en faveur de tribunaux

civils, sont de cette opinion parce qu'ils sont opposés au pouvoir discrétionnaire qu'impliquerait la première solution. Celle-ci, disent-ils, amènerait arbitraire et incertitude.

Comme les commissaires l'ont indiqué plus haut, nous sommes bien conscients de la difficulté de développer des critères pour déterminer si certains types de fusions servent, ou ne servent pas, l'intérêt public. Nous comprenons également la difficulté de distinguer entre un comportement économique aux intentions et aux effets abusifs et préjudiciables, et un comportement aux intentions innocentes et conforme aux normes acceptées de concurrence. Étant donné qu'il est difficile de faire de telles distinctions, nous concluons qu'il vaudrait mieux demander à un tribunal administratif d'exercer son meilleur jugement économique pour résoudre les cas de fusions et de monopole, que d'avoir recours au jugement des tribunaux civils, lesquels ne sont pas équipés pour exercer un jugement économique.

Nous devons également souligner que, à notre avis, le tribunal administratif que nous proposons, ne devrait examiner les fusions, les allégations de comportement monopolistique, et les questions conjointes, comme les accords de spécialisation ayant pour objet une plus grande rationalisation industrielle, que si elles semblent sérieusement menacer la concurrence sur le marché intérieur. Le tribunal devrait baser son jugement sur les circonstances particulières à chaque cas qu'il examine, mais la loi et les règlements qui régissent sa création devraient soigneusement définir son mandat et énoncer des directives claires sur ses procédures et ses délibérations.

Une étude entreprise pour la Commission³⁷ analyse certains types de restrictions de la concurrence, qui peuvent exister dans tous les domaines de l'offre, comme les restrictions territoriales de ventes, les contrats d'exclusivité et les contrats de ventes conditionnelles, et de fixation du prix de revente. Depuis 1975, les trois premières de ces méthodes de restriction de la concurrence sont assujetties à l'examen de la Commission des pratiques restrictives du commerce du Canada, qui dispose d'un certain nombre de moyens si elle pense que ces méthodes réduisent substantiellement la concurrence sur le marché. En 1951, le Parlement a décidé qu'il était illégal pour les fabricants ou les grossistes de demander à un détaillant de vendre un produit à un prix minimum, bien que ces deux groupes de commerçants soient libres de « suggérer » un prix de vente. L'application de cette interdiction de prix de détail minimum constitue, depuis trois décennies, une activité majeure des autorités de lutte anti-coalitions. L'étude entreprise pour la Commission soutient qu'il existe des conditions où le maintien d'un prix minimum de vente peut occasionner des bénéfices économiques importants. Les commissaires ne peuvent arriver à des conclusions sur cette question, mais nous recommandons un examen des modalités qui rendent illégal, quelles que soient les circonstances, de demander un prix de vente prédéterminé. On peut décider que les accords de prix de revente sont illégaux uniquement lorsqu'ils ont, sur la concurrence, des effets nuisibles manifestement plus élevés que leurs bénéfices. Autrement, les accords de prix de revente pourraient faire l'objet d'un examen par un tribunal administratif, exactement comme les méthodes de ventes exclusives et liées sont actuellement examinées par la Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada.

Depuis quelques années, les lois contre les ententes visant à limiter la concurrence au moyen de méthodes telles que la fixation des prix et le partage des marchés, fonctionnaient raisonnablement bien, et remplissaient leurs objectifs limités. Cependant, la Cour suprême du Canada a émis récemment des jugements qui semblent limiter l'efficacité de ces dispositions en augmentant le fardeau que doit assumer la Couronne pour prouver l'intention des prétendus conspirateurs et l'effet néfaste de leur action sur l'économie. À notre avis, il est important que la loi soit modifiée afin d'annuler ces limitations imposées à la Couronne.

Nous sommes d'accord avec les conclusions de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, selon lesquelles les fusions et les acquisitions auxquelles participent des trusts majeurs devraient être traitées sur une base individuelle par le gouvernement fédéral et le Parlement. Comme l'a fait remarquer la Commission dans son rapport de 1978, la décision d'empêcher une fusion est essentiellement de nature politique :

La tentative de fusion de la Power-Argus était importante, non en raison de son incidence possible sur la concurrence au sein de certaines industries (elle aurait d'ailleurs été faible, croyons-nous), mais parce que la notoriété des parties en cause rendait important, aux yeux du public, le geste qu'elles allaient poser. Des transactions aussi spectaculaires devront toujours faire l'objet d'une enquête. Nous estimons que de telles fusions devraient d'abord être analysées à la lumière des dispositions de la Loi sur la concurrence, mais (comme dans le cas de la Power-Argus) s'il n'y a pas de conséquences marquées sur la concurrence, ou aucune dont on puisse disposer en vertu de la Loi, l'État peut quand même avoir des raisons primordiales d'intervenir pour protéger l'intérêt public. Nous ne pensons pas qu'il soit possible d'établir à l'avance des critères législatifs permettant d'évaluer des cas exceptionnels comme celui de la fusion de la Power-Argus. Si l'État intervient pour empêcher ou dissoudre une fusion du genre, la décision doit être politique et elle doit émaner du gouvernement et du Parlement, qui auront tenu compte de toutes les circonstances³⁸.

Essentiellement, la méthode proposée ici laisse le rôle central d'assurer un comportement concurrentiel au contrôle du marché international et à la menace posée par l'entrée d'intérêts concurrents. Elle minimise les manipulations, par le gouvernement, de la structure de l'industrie nationale. Cette méthode n'est pas conforme à la tradition américaine, mais correspond aux moyens utilisés au Canada, à certaines tendances récentes aux États-Unis et aux méthodes utilisées dans la plupart des pays industrialisés. Une autre étude³⁹ faite pour la Commission suggère que bien que la plupart des pays industrialisés accordent leur soutien à une politique de concurrence effective, ils ne mettent pas en pratique ce qu'ils prêchent. En termes plus simples, ces pays ont tous des modalités en faveur de la concurrence dans leurs lois, mais l'application de ces modalités est plutôt l'exception que la règle.

Un facteur dans cette absence d'application par la plupart des pays industriels — facteur qui occasionnera des problèmes même pour une politique de concurrence limitée au Canada — est le recours à la méthode dite « stratégique » ou « avec cible », ou encore « orientée », en matière de politique industrielle. Selon cette méthode, les gouvernements soutiennent les

entreprises nationales qui s'engagent dans des activités de forte croissance, et établissent des barrières élevées d'entrées, dans l'espoir d'obtenir un avantage commercial mondial. Une étude majeure préparée pour la Commission note que dans un petit pays, la méthode « avec cible » ou « orientée » permet avec une certitude presque absolue de garantir le contrôle du marché national à l'entreprise choisie⁴⁰. Le principe de la méthode « avec cible » est d'entrer tôt et de bouger rapidement le long de la courbe d'apprentissage. La réussite qui suit est facilitée par la garantie d'une base au sein du marché intérieur, laquelle fournit le cadre dans lequel l'entreprise peut accroître son volume de ventes et acquérir de l'aide technique. Ainsi, la mise en œuvre de cette stratégie implique non seulement qu'un gouvernement accepte des fusions et des accords de spécialisation, mais encore qu'il empêche activement l'érosion de la base du marché intérieur de l'entreprise choisie : c'est-à-dire qu'il intervienne pour décourager des entrants potentiels. Bref, ceci empêcherait la concurrence.

Les tensions qui existent entre la politique de la concurrence et la nouvelle stratégie industrielle sont illustrées par le cas d'intégration verticale *Bell Canada/Northern Telecom/Bell Northern Research*, sur lequel la Commission des pratiques commerciales restrictives a récemment publié un rapport⁴¹. Il s'agissait de questions traditionnelles de politique de concurrence. *Bell Canada*, monopole réglementé, possédait une proportion importante du capital d'un autre fabricant de matériel de télécommunications, *Northern Telecom*, et les deux possédaient *Bell Northern Research*. Le monopole réglementé pouvait payer un prix excessif à son fournisseur captif et inclure ce prix dans sa base de taux.

On pouvait défendre les liens verticaux qui s'étendaient jusqu'au point final de vente pour des raisons d'augmentation de la productivité et, par conséquent, d'abaissement des coûts. On pouvait réaliser d'autres gains d'efficacité en utilisant de nouvelles techniques développées à l'intérieur d'entreprises associées. La question centrale de ce débat, cependant, est la suivante : est-ce que *Northern Telecom* aurait remporté ses succès considérables sur les marchés d'exportation s'il n'avait profité d'un accès garanti au marché important de *Bell Canada*?

Ceux qui s'opposaient dans ce débat étaient d'une part le Bureau de la politique de concurrence, qui soutenait que les fournisseurs concurrents devraient avoir un accès inconditionnel au marché de *Bell Canada*, et d'autre part, le ministère des Communications, qui maintenait que le lien qui existait entre *Bell* et *Northern Telecom* était opportun dans la mesure où il protégeait des emplois canadiens dans l'industrie des télécommunications et favorisait la « souveraineté technologique » du Canada. Le ministère des Communications disait que tous les concurrents européens et extrême-orientaux de *Northern Telecom* bénéficiaient d'une forme d'accès préférentiel auprès de leur société nationale de télécommunications; par conséquent, *Northern Telecom* n'aurait pas pu remporter ses succès considérables sur les marchés d'exportation s'il n'avait bénéficié d'un accès garanti au marché important de *Bell Canada*. La Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada trouva que l'accès préférentiel de *Northern Telecom* à *Bell Canada* n'avait pas occasionné de paiement trop élevé de matériel pour *Bell*. Par conséquent, le

lien entre les deux sociétés n'avait pas imposé de coûts excessifs aux utilisateurs canadiens, pour leurs services de télécommunications. C'est peut-être vrai dans le cas de la relation entre *Bell* et *Northern*, mais en général, on s'attend à ce qu'une entreprise qui a une base garantie de marché intérieur, l'exploite. Sachant cela, les gouvernements devraient-ils initier, soutenir, accepter ou combattre des mesures garantissant des marchés?

Il faut se rendre compte du lien qui existe entre le cartel de l'uranium, le rationnement de la potasse et l'accès préférentiel à *Bell Canada*. Tous ces accords comportent des restrictions de concurrence impliquant un gouvernement. Tous ont pu procurer un bénéfice au pays. La question est de savoir s'il faut étendre à tout le secteur manufacturier (en particulier le segment utilisant intensivement la technologie) les garanties de marché intérieur ou d'autres restrictions à la concurrence intérieure, comme éléments de la politique industrielle.

Il faut considérer un facteur : la possibilité que cette stratégie ne soit pratique que si elle est cachée, car autrement elle constitue une invitation aux représailles. Plus fondamentale est la question concernant les mérites de l'établissement de cibles. Dans la plupart des cas, les garanties de marché intérieur comportent des coûts économiques importants. On peut considérer ces coûts comme justifiés s'ils sont plus que compensés par des profits supérieurs à la normale sur les marchés étrangers, mais on peut considérer que les perspectives de tels développements sont faibles.

Alors que le lien *Bell Northern* peut avoir contribué à faire de *Northern* un des principaux protagonistes sur le marché mondial – et peut avoir obtenu ce résultat sans imposer un coût pour les clients de *Bell Canada* – ce fait n'implique pas que la politique gouvernementale devrait avoir pour objet de reproduire cette situation ailleurs. La conclusion des commissaires est que, sauf s'il existe des raisons déterminantes, il ne faut pas restreindre la concurrence interne pour des fins de stratégie industrielle.

Notre évaluation des questions majeures de politique de la concurrence nous a mené à conclure qu'il faudrait redéfinir le rôle du directeur des enquêtes et des recherches figurant dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Dans l'avenir, le titulaire de ce poste devrait moins s'intéresser aux fusions, aux monopoles et aux restrictions verticales imposées le long de la chaîne de l'offre, mais étudier plus la possibilité de réformer les conditions fondamentales qui déterminent l'état de la concurrence dans l'économie canadienne. De telles réformes impliquent une opposition à des demandes de continuation ou d'augmentation de tarifs douaniers, de quotas ou de protection équivalente. Elles impliquent un effort ayant pour objet la suppression des restrictions réglementaires d'entrée et de production, y compris de celles imposées par les associations de membres de professions libérales et par les offices de stabilisation. Finalement, elles impliquent une opposition à des tentatives de « garantir » à un seul producteur l'accès au marché canadien ou à un marché provincial. Il est vrai que le directeur poursuit ces objectifs depuis le milieu des années 1970, mais les commissaires suggèrent qu'il devrait beaucoup intensifier cette activité. La politique de la concurrence devrait également avoir pour objet de garantir que le traitement de l'investissement étranger au Canada soit conforme au maintien d'une

concurrence forte. Une plus grande liberté d'accès au marché canadien accordée aux investisseurs étrangers devrait aider à augmenter le degré de concurrence dans l'économie canadienne.

Les efforts sérieux consentis entre 1971 et 1975 pour réformer la législation canadienne sur la concurrence ont suscité ce qu'un observateur a décrit comme une opposition « rapide, massive et unanime » du monde des affaires⁴². Il est dans l'intérêt ultime de tous les Canadiens d'essayer à nouveau de réformer la politique canadienne de la concurrence, qui est démodée. Dans la poursuite de cet objectif, il sera important de maintenir certaines caractéristiques de l'actuelle *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* : les dispositions qui permettent aux entreprises canadiennes de coopérer sur les marchés d'exportation, pourvu que cette coopération ne réduise pas la concurrence intérieure. Il sera également important de réparer un oubli de la loi actuelle : l'exemption apparente des professions libérales auto-réglementées (comme le droit et la médecine) des dispositions de la loi si leur conduite est conforme à l'autorité qui leur a été déléguée par la loi provinciale.

Pour formuler et administrer une politique appropriée de la concurrence, le gouvernement devrait envisager de demander à toutes les sociétés importantes – ou groupes de sociétés – publiques et privées, possédées par des étrangers ou par des Canadiens – de rendre public les renseignements relatifs à leurs opérations. Étant donné la taille relativement petite du marché intérieur canadien, un degré élevé de concentration est nécessaire dans certaines industries pour permettre aux Canadiens d'opposer une concurrence efficace aux entreprises étrangères tant au Canada qu'à l'étranger. Cependant, un degré élevé de concentration peut être beaucoup moins acceptable dans les industries canadiennes qui sont bien protégées contre la concurrence des entreprises étrangères. Une absence de concurrence intérieure risque de rendre les biens et les services produits par de telles industries excessivement coûteux pour les entreprises canadiennes qui doivent acheter chez elles. Par conséquent, ces dernières risquent de trouver réduite leur capacité d'entrer en concurrence avec des entreprises étrangères. Étant donné cette situation, il est important que la politique canadienne de la concurrence puisse réagir à un grand nombre de conditions et de circonstances. La disponibilité de renseignements nombreux sur le fonctionnement de toutes les grandes entreprises est une condition indispensable à l'exercice d'une politique de la concurrence bien équilibrée.

Les sociétés de la Couronne et la privatisation

Quelques sociétés de la Couronne, comme la *Saskatchewan Potash Corporation* ou Pétro-Canada ont acquis d'importantes entreprises privées. Des achats d'actions par la Corporation de développement du Canada (CDC) et des dépositaires de fonds de retraite du gouvernement, comme la Caisse de dépôts et placements du Québec, ont créé plusieurs nouvelles entreprises mixtes. Les données limitées dont nous disposons indiquent que la participation du gouvernement au secteur mixte représentait, en 1982, 7,5 pour cent du capital-actions au Canada : soit cinq fois plus qu'en 1972.

La propriété, par l'État, d'entreprises industrielles a augmenté au Canada, mais elle n'est pas encore tellement importante, par rapport à l'Europe ou aux pays en voie de développement comme le Brésil, le Mexique ou les Indes. Il y a des pays où l'État possède beaucoup moins d'entreprises privées que le Canada : c'est le cas en particulier du Japon et des États-Unis. Cependant, il y a en général peu de privatisations d'entreprises publiques, sauf au Royaume-Uni. Ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 9-16, le gouvernement de la Grande-Bretagne a vendu en partie ou en totalité un certain nombre d'entreprises nationalisées au secteur privé. À cette date, il a « privatisé » ou prévu pour « privatisation » environ dix pour cent des avoirs des entreprises gouvernementales⁴³.

Lorsque l'on étudie l'exemple britannique, on peut se demander si le Canada devrait le suivre. Les résultats financiers défavorables obtenus par un certain nombre d'entreprises gouvernementales canadiennes nous incitent à répondre à cette question, ainsi que la perception que de nombreuses sociétés de la Couronne ne sont pas suffisamment responsables vis-à-vis du gouvernement. En outre, privatisation, dé-réglementation et concurrence sont des questions reliées. Il faut noter en passant qu'il est peut-être plus difficile de privatiser que de nationaliser.

Pour pouvoir décider s'il faut privatiser une entreprise gouvernementale, il faut d'abord se demander si l'entreprise est un instrument efficace de politique gouvernementale. Dans certains cas, la réponse est évidente. L'objet de la Société de développement du Cap-Breton (Devco) est de promouvoir l'emploi dans la région en soutenant les mines de charbons et d'autres formes de développement industriel. Dans d'autres cas, la fonction de politique gouvernementale peut être moins évidente; en fait, elle peut ne plus exister. Si une entreprise gouvernementale ne sert plus ses objectifs de politique publique, on peut légitimement demander pourquoi on ne la privatise pas. La réponse à cette question dépend au moins en partie des vues idéologiques que l'on a concernant l'ingérence gouvernementale dans les entreprises commerciales qui ne servent pas un objectif de politique publique. Les commissaires sont tentés de croire que la majorité des Canadiens pensent que le gouvernement ne devrait pas s'ingérer, sauf pour des impératifs de politique publique.

Est-ce que les intérêts de la politique publique continuent à justifier la propriété totale ou partielle, par le gouvernement fédéral, de sociétés comme Air Canada, les Chemins de fer nationaux du Canada, Teléglobe, Eldorado nucléaire, et la CDC? En dehors de toute idéologie, la question principale se pose comme suit : est-ce que la privatisation de ces sociétés augmenterait leur efficacité? Les données disponibles suggèrent que la privatisation de telles sociétés n'occasionnerait probablement pas d'augmentation de l'efficacité dans la plupart des cas. Il semble plutôt que, en soi, la privatisation ne produirait guère, ou pas, d'accroissement de productivité.

Cependant, la privatisation de telles entreprises serait avantageuse pour d'autres raisons. Ainsi, par exemple, la dé-réglementation de l'industrie des compagnies aériennes ne peut, selon de nombreux observateurs, se faire effectivement sans une modification profonde du statut d'Air Canada. Ce changement peut consister en une privatisation de la ligne aérienne, afin de la soumettre à la discipline des marchés de capitaux, et en une suppression des

TABLEAU 9-16 L'effort de privatisation britannique

Le programme de privatisation

Années	Mise en vente	Montant (millions de livres)
1979-1980	5 pour cent de BP	276
	25 pour cent de ICL	37
	Actions de <i>Suez Finance Company</i> et divers	57
1980-1981	50 pour cent de <i>Ferranti</i>	55
	100 pour cent de <i>Fairey</i>	22
	Permis de pétrole dans la mer du Nord	195
	51 pour cent de <i>British Aerospace</i>	43
	Divers et petits NEB	91
1981-1982	24 pour cent de <i>British Sugar</i>	44
	50 pour cent de <i>Cable and Wireless</i>	182
	100 pour cent de <i>Amersham International</i>	64
	100 pour cent de <i>National Freight Consortium</i>	5
	Divers plus ventes de terres et de propriétés de <i>Crown Agent</i> et <i>Forestry Commission</i>	199
1982-1983	51 pour cent de <i>Britoil</i> (premier appel au comptant)	334
	49 pour cent de <i>Associated British Ports</i>	46
	Hôtels BR	35
	Vente de permis pétroliers, de stocks de pétrole et divers	73
1983-1984	Deuxième appel de comptant pour <i>Britoil</i>	293
	7 pour cent de BP	565
	25 pour cent de <i>Cable and Wireless</i>	260
	Divers	132
Été		
1984	100 pour cent de <i>BR Sealink</i>	66
	100 pour cent de Jaguar	297
Automne		
1984	50 pour cent de <i>British Telecom</i> (payable en juin 1986)	3 900
Prévus pour privatisation avant 1988		
	<i>British Telecom</i> (novembre 1984)	
	<i>British Airways</i> (1985)	
	<i>British Airports Authority</i>	
	<i>British Steel</i> (partie bénéficiaire)	
Approuvés en principe		
	<i>Rolls Royce</i>	
	<i>British Leyland</i> (en particulier <i>Land Rover</i> , <i>Unipart</i>)	
	<i>British Shipbuilders</i> (chantier naval de guerre)	
	<i>National Bus Company</i>	
	<i>Royal Ordnance Factories</i>	

Source : Discours fait par le Professeur Michael Littlechild lors d'une conférence sur « Le développement d'une nouvelle politique industrielle », organisée par l'*Institute for Research on Public Policy*, Toronto, février 1985.

restrictions actuelles de concurrence imposées sur le marché par les autres compagnies, notamment CP Air.

Une entreprise d'État fonctionne parfois avec un désavantage distinct et fondamental par rapport à ses concurrents privés. Quand c'est le cas, la privatisation augmente l'efficacité et la rentabilité. De telles conditions existent dans un secteur tel que celui des industries de haute technologie, orientées vers le marché, où l'imputabilité publique et la rigidité bureaucratique qu'elle implique sont incompatibles avec des adaptations rapides et souples aux changements de circonstances et de conditions. Les fabricants d'avions commerciaux, auxquels le gouvernement est intimement associé par l'intermédiaire de *de Havilland* et *Canadair*, sont des exemples pertinents.

Finalement, la privatisation peut augmenter l'efficacité du gouvernement lui-même. De nombreux observateurs pensent que le gouvernement est devenu tellement grand, tellement complexe et tellement centralisé que, quelles que soient les réformes structurelles, les dirigeants élus ne peuvent pas le gérer. La décentralisation peut fournir au moins un remède partiel, mais ce remède risque d'être incompatible avec les exigences d'imputabilité du secteur public. Un ancien haut fonctionnaire a énoncé le dilemme en ces termes :

Mise à part la difficulté de rendre l'entreprise publique compatible avec les politiques commerciales et financières internationales, il existe également des difficultés réelles à la rendre compatible avec notre forme de gouvernement démocratique.

Cette situation peut se manifester d'une multitude de manières, mais elle est causée par quatre problèmes : celui des conflits d'intérêt, celui de l'imputabilité, celui de la forme et celui de la taille.

Le premier problème vient du fait que plus les ministres et les hauts fonctionnaires sont responsables de faire fonctionner d'une manière efficace une entreprise commerciale, plus ils tendent à entrer en conflit d'intérêt avec leurs autres fonctions. En prenant des décisions pour le compte de l'entreprise, ils sont poussés à agir soit selon les normes de leurs fonctions officielles, qui ne sont pas des normes commerciales, soit selon les normes commerciales, qui ne sont pas celles de leurs fonctions officielles. Dans les deux cas, ils disposent de pouvoirs et de renseignements qui ne sont pas disponibles pour les entreprises commerciales.

Ce problème, auquel s'ajoutent les contraintes imposées par l'emploi du temps surchargé des ministres et des hauts fonctionnaires, plus le fait qu'ils ont rarement une formation en administration des affaires, et encore moins d'expérience dans l'entreprise en cause, incite inévitablement à déléguer la gestion de l'entreprise à ses administrateurs, d'une manière plus ou moins autonome. Cela crée un second problème, celui de l'imputabilité.

Le Parlement est naturellement enclin à insister sur l'autonomie la plus grande possible, et ceux qui gèrent l'entreprise sont naturellement enclins à assumer cette autonomie. Tout à la fois les membres du Parlement établissent des niveaux impossibles de responsabilité que les dirigeants des entreprises publiques honorent d'une façon purement formelle et que les ministres et les hauts fonctionnaires acceptent. Un gouvernement sans responsabilité risque d'amener la tyrannie; une entreprise sans chaîne de commandement risque

*d'amener la faillite; et une absence d'imputabilité dans l'entreprise publique
risque d'amener les deux*⁴⁴.

Ainsi, alors que la privatisation peut permettre ou non, selon le cas, des opérations plus efficaces au niveau de la firme ou du marché, elle peut rendre le gouvernement plus efficace.

De nombreuses sociétés de la Couronne remplissent des fonctions évidentes de politique publique. Elles peuvent, par exemple, offrir des emplois dans les régions déprimées, et des services comme les transports, l'électricité ou les télécommunications, à divers groupes, à des prix subventionnés. Elles peuvent également avoir des objectifs de politique publique plus abstraits, comme la consolidation de l'unité nationale. Ces fonctions posent une autre question : pouvons-nous remplir ces objectifs de politique publique en utilisant d'autres moyens? Le gouvernement fédéral pourrait fournir des emplois ou des investissements dans les régions déprimées, par exemple, en subventionnant les entreprises privées.

C'est un domaine où les gens confondent souvent les moyens et la fin. Alors que, en utilisant les sociétés de la Couronne, on a un moyen de remplir des objectifs de politique publique, ce moyen est rarement unique. Là où existent d'autres moyens de remplir ces objectifs, il se peut que cette considération n'empêche pas vraiment la privatisation. La privatisation de *Canadair* et/ou de *Havilland*, par exemple, ne mettrait pas nécessairement une fin à la présence du gouvernement fédéral dans l'industrie de la construction aéronautique commerciale. Le présent gouvernement peut subventionner la recherche et le développement ou l'emploi et octroyer des crédits d'impôt d'investissement aux sociétés privatisées. Il faut toujours se poser la même question : les objectifs de politique publique sont-ils remplis plus effectivement par d'autres moyens que par la propriété gouvernementale?

Si une entreprise gouvernementale ne remplit pas de fonctions de politique publique, ou si d'autres moyens sont disponibles pour remplir ces fonctions, le gouvernement fédéral devrait, selon les commissaires, au moins considérer la possibilité d'une privatisation. Cela nous amène à la question du transfert des intérêts du gouvernement dans le secteur privé. À qui le gouvernement doit-il vendre ses sociétés de la Couronne? En règle générale, il ne devrait pas vendre une société de la Couronne au concurrent principal de cette société, surtout dans des industries où la concurrence est limitée et l'entrée difficile pour des concurrents possibles. Le gouvernement peut résoudre ce dernier problème en réduisant les barrières réglementaires aux nouveaux entrants; la concurrence potentielle peut alors permettre la vente d'une société de la Couronne à l'un de ses concurrents.

On s'inquiète également beaucoup que des acheteurs étrangers puissent obtenir le contrôle de sociétés de la Couronne qui sont vendues au secteur privé. D'après les commissaires, ce serait une erreur d'interdire aux étrangers l'achat d'actions de ces entreprises. Souvent, cela équivaldrait à exclure les entreprises qui peuvent le mieux faire usage des avoirs de la société et/ou à exclure tous les adjudicateurs, à l'exception des concurrents existants.

Est-ce que le gouvernement doit mettre en vente la totalité, ou simplement une partie de ses intérêts dans une société donnée? Le gouvernement peut obtenir un meilleur prix s'il vend la totalité de ses intérêts, mais il ne peut agir

que par étapes. S'il conserve son contrôle effectif, les acheteurs sauront qu'il peut continuer à utiliser la société dans un but de politique publique et ce, peut-être aux dépens des profits. Ils diminueront donc leur offre en conséquence.

La transformation d'entreprises privées en entreprises mixtes pose les mêmes problèmes. Le prix d'achat des actions reflète la possibilité d'une prise de contrôle par le gouvernement et d'une utilisation ultérieure de l'entreprise dans un but de politique publique. En fait, la possibilité qu'une entreprise soit la cible d'un achat gouvernemental augmente le coût du capital-actions de toutes les autres entreprises.

Pour cette raison, on peut apprécier la sagesse d'une politique comme celle qu'a suivie l'*Alberta Heritage Fund*, laquelle a pour objet de limiter les achats d'actions par les sociétés gouvernementales et les dépositaires de fonds de retraite à dix pour cent du capital de toute société donnée. Cette limite empêche le gouvernement de prendre le contrôle des entreprises privées.

Comme le suggère ce qui précède, le problème fondamental n'est pas tellement la création de plus d'entreprises mixtes par privatisation partielle que la création potentielle de plus d'entreprises mixtes par nationalisation partielle. En fait, des expériences récentes au Canada suggèrent qu'il est plus urgent d'arrêter de nationaliser que de privatiser. Certains gouvernements, pour venir en aide à des sociétés privées en difficulté, en ont pris possession. Par analyse et par expérience, on peut arriver à la conclusion que le gouvernement aide plus les sociétés en prenant possession d'une partie ou de la totalité de leur capital-actions qu'en garantissant leur prêts ou en leur donnant des subventions directes, mais avant d'envisager ces solutions, il faut se demander si les gouvernements devraient venir en aide à de telles sociétés.

Aussi, ce qu'il importe de déterminer, ce n'est pas quel genre d'entreprises le Canada devrait vendre, mais quel genre d'entreprises il devrait cesser d'acheter. Si les gouvernements continuent à intervenir pour « canadieniser », afin de fournir ou de conserver des emplois dans le secteur de la haute technologie ou dans des régions déprimées, ou pour permettre la fourniture de services subventionnés de diverses sortes, nous aurons probablement plus, plutôt que moins, de nationalisations. La valeur de cette forme d'intervention est très douteuse. Une réduction du nombre de ce type d'interventions constitue une première étape, fondamentale, pour contrôler la croissance du gouvernement et du secteur mixte.

La remise en question du rôle des sociétés de la Couronne et de la valeur de la propriété mixte des entreprises s'inscrit dans le prolongement d'une réforme de la politique de concurrence et du cadre de réglementation. L'importance accordée par les commissaires à l'intensification de la concurrence pour améliorer la productivité canadienne implique un élargissement considérable de la base de la politique de la concurrence, base qui doit comprendre toutes les barrières à la concurrence. On s'est trop préoccupé des fusions de sociétés et des trusts, bien que l'on doive s'en préoccuper, surtout si, en fait, la concurrence étrangère n'existe pas pour équilibrer la concentration intérieure. Les commissaires ont noté que ce sont les règlements qui empêchent souvent une augmentation de la concurrence au Canada; pour cette raison, et pour d'autres, nous avons suggéré de

dé-réglementer – surtout la planification réglementaire. Cependant, cette mesure ne serait utile que si elle était accompagnée d'une privatisation des sociétés de la Couronne. Il n'est pas tellement raisonnable de préconiser une forte dé-réglementation de l'industrie des transports aériens alors qu'Air Canada domine cette industrie. Les gouvernements devraient éviter de continuer à nationaliser les actifs privés, surtout lorsque ces nationalisations sont destinées à aider les entreprises ou les industries qui ont des problèmes. Il faut trouver d'autres moyens pour transférer les ressources vers des usages plus productifs.

L'investissement étranger et l'intérêt national

Historiquement, les possibilités d'investissement au Canada ont généralement exigé plus de fonds que les Canadiens ne pouvaient disposer d'économies. Aussi, le Canada a directement importé des montants importants de capital étranger, sous forme de dette étrangère et de capital social (c'est-à-dire sous forme d'investissement étranger direct). Nous avons, en fait, également importé du capital sous forme de revenus réinvestis par des entreprises possédées par des étrangers, déjà établies dans notre pays. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont encouragé les entrées de capitaux, car ces fonds permettent à l'économie canadienne d'atteindre des niveaux de développement industriel qu'on ne pourrait autrement atteindre. En même temps, l'investissement étranger a permis des niveaux élevés de propriété et de contrôle étrangers dans certains secteurs de l'économie canadienne.

Dans les décennies qui viennent, le capital étranger et les nouvelles idées et techniques qui l'accompagnent souvent peuvent contribuer à la croissance et à la prospérité de notre économie, sur le plan national aussi bien que sur le plan régional. Cependant, l'investissement étranger signifie que nous devons partager le contrôle de notre avenir économique avec des non-Canadiens, qui peuvent parfois avoir des valeurs et des aspirations différentes des nôtres. En outre, la nature multinationale de la plupart des entreprises sous contrôle étranger rendent ces entreprises sensibles aux directives de politiques formulées par les gouvernements étrangers, ce qui peut nuire aux intérêts canadiens. Au cours des deux dernières décennies, de nombreux Canadiens se sont dits préoccupés par les niveaux relativement élevés de propriété étrangère dans notre industrie primaire et dans notre industrie manufacturière. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont réagi en adoptant des règlements et d'autres politiques ayant pour objet soit de limiter le contrôle étranger, soit d'atténuer ses effets néfastes⁴⁵.

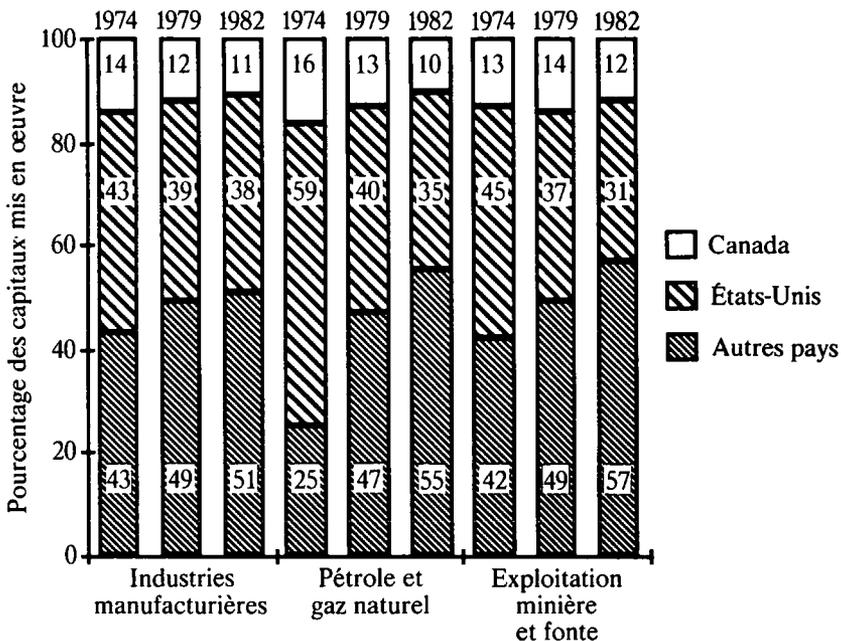
Les questions d'investissement étranger

Les données concernant le passé récent constituent un guide incertain de l'avenir, mais les commissaires aimeraient faire un certain nombre d'observations sur les perspectives de mouvements et de quantités de capital étranger. Premièrement, les entrées d'investissement étranger direct ont diminué depuis leur maximum au début des années 1960. En fait, la part canadienne de l'investissement total direct étranger est passée de 16 pour cent au début des

années 1960 à 3 pour cent à la fin des années 1970, puis à un montant négatif au début des années 1980. Le Programme énergétique national (PEN) a, à lui seul, occasionné une sortie d'investissement direct étranger de près de six milliards de dollars à la suite de l'achat de sociétés appartenant à des étrangers par des intérêts canadiens⁴⁶.

Une analyse limitée aux mouvements de capitaux internationaux, cependant, ne tient pas compte des bénéfices non distribués comme source de nouveaux investissements. Un tel réinvestissement des profits par des entreprises sous contrôle étranger a un effet cumulatif sur le montant de l'investissement externe. Mais dans la mesure où ces entreprises conservent de tels profits au Canada et les réinvestissent, elles n'apparaissent pas dans les statistiques de balance des paiements. Aussi, alors que le montant net d'investissement direct entrant au Canada peut avoir ralenti et, ces dernières années, peut même être devenu négatif, le montant de l'investissement au Canada continue à augmenter. Le contrôle étranger de l'industrie canadienne demeure élevé selon des normes internationales, même si, dans la figure 9-3, on peut voir qu'il y a eu un déclin considérable du niveau de la propriété étrangère dans de nombreuses industries pendant les années 1970. En 1982, les sociétés étrangères contrôlaient 49 pour cent du secteur manufacturier canadien, 45 pour cent du pétrole et du gaz naturel, 43 pour cent des mines et du raffinage, et 26 pour cent de toutes les autres industries, non comprises l'agriculture et la finance. Les entreprises contrôlées par les États-Unis

FIGURE 9-3 Répartition du contrôle dans l'industrie non financière canadienne



Source : Statistique Canada, *Canada's International Investment Position 1979 and 1980*, catalogue no. 67-202, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1984, p. 32.

détenaient la plus grande partie de cette propriété étrangère, et représentent à l'heure actuelle environ 80 pour cent de l'investissement direct externe au Canada.

Peu d'autres économies, sauf celles de l'Australie, de la Belgique et de l'Irlande, ont plus de 40 pour cent de leur capital manufacturier dans des sociétés possédées par des non-résidents; l'Italie, la France, l'Allemagne occidentale et le Royaume-Uni ont, dans leurs économies, de 20 à 30 pour cent de propriété étrangère; la Suède et la Norvège, dix pour cent ou plus; alors que les États-Unis et le Japon ont environ 5 pour cent de propriété étrangère. En outre, le commerce intra-société a augmenté régulièrement au Canada pendant les années 1970: les entreprises situées au Canada qui possèdent, ou qui sont possédées par des entreprises situées à l'étranger, importent actuellement plus de la moitié de leurs marchandises des États-Unis, dans un grand nombre d'industries. Ainsi, malgré une baisse des entrées de capital étranger, le montant d'investissement étranger demeure, au Canada, élevé par rapport à celui des autres nations développées, avec le résultat que les multinationales étrangères vont probablement continuer à jouer un rôle important dans l'économie canadienne.

Comme nous l'avons vu plus tôt, les sorties de capitaux ont beaucoup dépassé les entrées, sur une base de balance des paiements, pendant la dernière décennie. Le montant d'investissement canadien direct à l'étranger, par rapport au montant d'investissement étranger direct au Canada, a augmenté de 25 pour cent en 1974 à 54 pour cent en 1983. Si cette tendance se maintient, le Canada deviendra bientôt un exportateur important de capitaux, tout en restant probablement un importateur net. Grâce à sa situation favorable au compte courant, ces dernières années, le Canada a été un exportateur net modéré de capitaux, d'un point de vue de la balance des paiements. Cependant, si nous incluons dans la balance les bénéfices réinvestis par les filiales de sociétés étrangères, cela n'est plus le cas. Cette tendance vers une augmentation de l'investissement canadien à l'étranger suggère que notre politique à l'égard de l'investissement canadien interne doit tenir compte de notre intérêt national pour obtenir un traitement réciproque équitable pour les Canadiens qui investissent à l'étranger.

Une évaluation des politiques en vigueur qui affectent les entreprises sous contrôle étranger doit tenir compte des avantages et des désavantages de l'investissement étranger direct. La plupart des études générales des effets économiques de l'investissement étranger concluent que les bénéfices occasionnés par les entrées de capitaux sont substantiels et doivent probablement augmenter dans l'avenir. Les bénéfices occasionnés par l'investissement étranger dépassent les avantages évidents d'un accès au capital étranger à un taux hautement concurrentiel, comme complément à l'épargne intérieure. Les gouvernements canadiens perçoivent des recettes considérables de l'imposition des gains générés par l'investissement étranger: entre 1,5 pour cent et 2,5 pour cent du produit national brut⁴⁷.

Ce qui est plus important encore, c'est que l'investissement étranger constitue une source majeure de technologie valable, de méthodes de gestion et d'esprit d'entreprise. Étant donné que les produits, les méthodes et les idées innovatrices sont la clé du succès économique du Canada, nos politiques à

l'égard des entreprises contrôlées par l'étranger doivent éviter les restrictions qui empêchent l'importation de ces éléments. En particulier, la propriété du capital-actions d'une entreprise peut donner à des innovateurs étrangers une incitation accrue à appliquer pleinement leurs idées et leurs méthodes, et à améliorer la qualité de leurs produits. Si les innovateurs doivent obtenir un permis pour utiliser leurs idées dans des entreprises canadiennes qu'ils ne contrôlent pas, on doit beaucoup diminuer les coûts de permis, ou les innovateurs étrangers amèneront leurs idées dans d'autres pays où ils pourront les appliquer d'une manière plus avantageuse.

Ceux qui sont en faveur d'une réglementation de l'investissement étranger au Canada se plaignent, premièrement, du fait que de nombreuses sociétés mères créent des filiales canadiennes pour manufacturer uniquement pour le marché intérieur. Ils soutiennent que ce mode d'opération occasionne des entreprises industrielles tronquées, qui sont contraires à l'intérêt national canadien, dans la mesure où elles n'essayent pas de dépasser leur marché relativement réduit en développant un marché dynamique d'exportation à l'étranger. Certains analystes ont soutenu que les filiales canadiennes d'entreprises étrangères importent plus, exportent moins, et ont moins d'activités de gestion et de recherches au Canada que des entreprises comparables contrôlées par des Canadiens. Bref, ceux qui sont en faveur de la dé-réglementation des entreprises contrôlées par des étrangers maintiennent que la réglementation augmenterait le dynamisme, l'avance technologique et la capacité d'exportation de l'industrie canadienne.

En fait, cependant, il y a peu de preuves de liens extensifs entre contrôle étranger et mauvais rendement industriel au Canada. Par exemple, alors que les entreprises contrôlées par des Canadiens dépensent peut-être plus en recherche et en développement que des entreprises équivalentes contrôlées par des étrangers, ces dernières tendent à avoir une productivité plus élevée. Les entreprises contrôlées par des étrangers tendent à importer plus de marchandises que les entreprises canadiennes, peut-être parce que des produits ou des pièces convenables ne sont pas disponibles de sources canadiennes ou parce que les marchandises canadiennes ne sont pas comparables à celles des pays étrangers, en prix ou en qualité. Ainsi, on peut trouver une explication plus logique à la structure industrielle tronquée du Canada que la propriété étrangère. La politique nationale de 1879 et le recours continu à la protection depuis ce temps, la taille relativement petite du marché intérieur, et les barrières tarifaires et non tarifaires créées par nos partenaires commerciaux principaux ont contribué d'une manière significative à nos problèmes industriels actuels. En outre, les investisseurs canadiens aussi bien que les investisseurs étrangers semblent avoir répondu d'une manière similaire aux conditions et à la conjoncture, au Canada et à l'étranger.

Un deuxième argument en faveur d'une réglementation des entreprises sous contrôle étranger repose sur les difficultés que les gouvernements nationaux rencontrent parfois quand ils cherchent à influencer le comportement d'entreprises multinationales étrangères. Les entreprises qui ont la plus grande partie de leurs activités commerciales en dehors du Canada sont probablement plus sensibles aux politiques générales ou aux directives spécifiques de gouvernements étrangers que les entreprises qui opèrent au

Canada. En outre, les entreprises sous contrôle canadien risquent d'être plus sensibles que les entreprises sous contrôle étranger aux initiatives de politique publique visant à renforcer l'autonomie culturelle et à protéger la sécurité nationale. Les politiques réglementaires et fiscales américaines affectent les décisions des multinationales possédées par les États-Unis au Canada. Depuis deux décennies, de nombreuses multinationales étrangères – en général possédées par les États-Unis – ont dû choisir entre les exigences contradictoires de deux gouvernements nationaux. Il en est résulté des conflits sur les restrictions commerciales, imposées par le gouvernement américain sur le commerce de filiales canadiennes d'entreprises américaines pour des raisons de sécurité nationale, sur la tentative d'application extra-territoriale des lois antitrust et d'autres lois réglementaires américaines, et sur les lois fiscales américaines qui encouragent les multinationales à rapatrier leurs revenus de source étrangère et à augmenter leur production aux États-Unis, plutôt qu'accroître la taille de leurs opérations au Canada. Certes, il est aisé d'exagérer la signification économique de ces conflits bilatéraux, mais leur fréquence relative et la possibilité qu'ils occasionnent des frictions sérieuses dans les relations entre le Canada et les États-Unis suggèrent qu'il faut établir un mécanisme réglementaire pour gérer ces conflits dans l'avenir.

Un troisième argument en faveur de la réglementation de l'investissement étranger est que les multinationales étrangères restreignent souvent le pouvoir de leurs filiales étrangères d'exporter ou d'expérimenter dans le domaine technique. Il y a peu de preuves pour étayer cet argument. Dans la mesure où cet argument est valable, il faut peut-être blâmer l'orientation nationale des dirigeants de la société mère ou la myopie et l'inertie de bureaucraties grandes et complexes. Il est, naturellement, difficile de connaître les motifs des directeurs dans de telles circonstances. Par exemple, on dit que les entreprises sous contrôle étranger dans le secteur des ressources naturelles et dans le secteur manufacturier tendent à commander à des fournisseurs de leurs pays d'origine, plutôt qu'à des entreprises canadiennes qui offrent des biens de qualité comparable à prix concurrentiels. Également, les dirigeants d'une entreprise mère multinationale peuvent refuser de donner à leur filiale canadienne une exclusivité mondiale de fabrication (le permis de fabriquer des produits particuliers comme source unique d'approvisionnement sur le marché mondial), uniquement parce qu'ils ont intérêt à conserver le contrôle sur tous les aspects de la gestion de l'entreprise. À la lumière de ces conflits d'intérêt potentiels, il semble raisonnable d'instituer une forme de réglementation gouvernementale.

La Commission pense que les mêmes politiques fiscales et réglementaires qui s'appliquent aux entreprises nationales devraient en général s'appliquer aux entreprises sous contrôle étranger, sauf dans les secteurs où dominent des intérêts culturels ou de sécurité nationale. Ce principe de traitement national ou de non-discrimination apparaît comme une règle coutumière de droit international public, et le Canada l'a reconnue formellement en adhérant à la *Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La convention de l'OCDE reconnaît que l'égalité de traitement entre les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux est pleinement

compatible avec l'existence d'instruments de réglementation sélective lorsque les entreprises sous contrôle étranger prennent des décisions importantes contraires à l'intérêt national. En outre, la convention autorise le choix préalable des investisseurs étrangers et l'imposition de conditions sociales comme des promesses de rendement par les entreprises sous contrôle étranger qui prennent possession d'une entreprise nationale existante ou créent une entreprise nouvelle. La *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, que le gouvernement fédéral a remplacé par la *Loi sur Investissement Canada*, qui réduit beaucoup l'ingérence du gouvernement en matière d'investissement étranger, est, dans ses grandes lignes, conforme à l'approche réglementaire sélective, sur une base particulière, contenue dans la convention de l'OCDE.

Les dispositions de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) imposent également des contraintes au Canada. Au début des années 1980, les États-Unis ont soulevé des objections aux exigences d'achats locaux et aux exigences de rendement sur le marché de l'exportation que l'*Agence d'examen de l'investissement étranger* (AEIE) imposait aux investisseurs étrangers. L'administration américaine pensait que ces règles étaient contraires à la disposition de traitement national du GATT : c'est-à-dire que le gouvernement canadien n'imposait pas les mêmes conditions aux entreprises canadiennes qui investissaient au Canada. Le GATT forma un comité pour aider les deux pays à résoudre le conflit; ce comité conclut que les dispositions relatives au « contenu local », imposées par l'AEIE pendant ses négociations avec les investisseurs étrangers, violaient l'engagement du Canada au GATT de ne pas discriminer à l'encontre de produits importés. Le Canada accepta de modifier ses procédures administratives pour se conformer au jugement du comité et les États-Unis s'estimèrent satisfaits de cette mesure.

Les politiques affectant les investisseurs étrangers

Dans son témoignage devant la Commission, en mai 1984, un participant a décrit succinctement certains problèmes majeurs que soulève au Canada l'investissement étranger :

Étant donné l'orientation que le commerce international est en train de prendre [et] son importance, les Canadiens sont de plus en plus exposés à l'influence étrangère, et la plupart d'entre eux sont prêts à accepter un certain nombre d'entreprises étrangères [au Canada] qui apporteront leur contribution ici. Il est certain que la manière dont il faut traiter ces entreprises doit dépendre de leurs activités, et pas de leur identité, et qu'on ne doit absolument pas les favoriser au moyen d'aide à leurs importations, à laquelle n'ont pas droit nos propres entreprises commerciales. Nous devons garder [nos portes] ouvertes, et cela nécessite des changements importants dans certaines de nos philosophies actuelles, à la fois fédérales et provinciales.

(Guy St-Pierre, transcription, vol. 2, Montréal, le 31 mai 1984, p. 351-352.)

On emploie à l'heure actuelle deux types de règlements pour contrôler l'investissement direct étranger. Premièrement, le gouvernement ferme complètement ou partiellement certains secteurs-clés de l'économie canadienne aux entreprises sous contrôle étranger ou leur permet d'y entrer et

d'y faire des affaires dans des conditions moins avantageuses que celles accordées aux entreprises sous contrôle national. Deuxièmement, le Parlement a adopté, en 1973, la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* que le gouvernement a l'intention de remplacer, en 1985, par la *Loi sur l'Investissement Canada*. À l'heure actuelle, les entreprises sous contrôle étranger qui cherchent à acquérir une entreprise canadienne d'une importance supérieure à un seuil minimum ou qui créent une entreprise nouvelle au Canada, doivent obtenir l'autorisation préalable du Cabinet fédéral. Nous devons brièvement examiner ces deux types de politique avant de proposer des principes pouvant présider à l'élaboration de futurs règlements s'appliquant aux entreprises étrangères.

Certaines lois fédérales et provinciales désignent des secteurs économiques-clés et les réservent officiellement à des entreprises contrôlées par des résidents canadiens. Nous avons examiné certaines des raisons sur lesquelles repose la réglementation. Il existe un besoin, largement ressenti, de protéger notre autonomie culturelle et politique; d'où ce monopole canadien de la radiodiffusion et de la publication de journaux. Seules des entreprises sous contrôle canadien sont autorisées à récolter et à exploiter certains types de ressources naturelles. Par exemple, les entreprises sous contrôle étranger n'ont pas le droit de recevoir des permis ou des locations de pêche commerciale ou d'exploiter des mines d'uranium. Les Canadiens doivent obtenir le maximum possible d'avantages de l'exploitation de ressources rares appartenant au pays. Il est également difficile d'assurer la conformité aux règlements détaillés qui régissent les opérations canadiennes d'entreprises primaires domiciliées dans des pays étrangers. Étant donné les difficultés d'application des règlements de protection des consommateurs et des autres règlements, ou les conceptions plus larges de l'intérêt national, des lois fédérales et/ou provinciales ont été adoptées afin de limiter l'investissement étranger dans des domaines comme les transports, les communications, les assurances et les opérations de fiducie.

Les règlements dans les secteurs-clés obligent également les entreprises possédées par des étrangers, qui fonctionnent dans certaines industries, de faire concurrence aux entreprises canadiennes dans des conditions spéciales, ou avec des restrictions spéciales. La *Loi sur les banques* limite la portion du marché canadien que peuvent occuper les banques possédées par des étrangers. Les lois fédérales sur l'énergie, adoptées dans le cadre du Programme énergétique national de 1980, ont octroyé aux sociétés d'énergie sous contrôle canadien un traitement réglementaire plus favorable en subventions d'exploration que celui accordé à leurs concurrentes sous contrôle étranger. Le gouvernement a défendu son traitement discriminatoire des banques et des compagnies pétrolières étrangères en soutenant que des intérêts nationaux exceptionnels justifiaient le maintien du contrôle canadien dans ces secteurs-clés. Dans une certaine mesure, ces restrictions sont des mesures transitoires : ces dernières années, le Parlement a progressivement libéralisé la législation protégeant le marché bancaire canadien. Ottawa a également introduit diverses mesures d'incitation dans le secteur énergétique pour encourager les entreprises étrangères, qui contrôlaient traditionnellement plus de 80 pour cent de notre industrie nationale pétrolière et gazière, à augmenter la participation canadienne à leur capital-actions. Au début de

1985, le gouvernement a annoncé la disparition progressive des subventions d'exploration discriminatoires.

La fermeture d'un secteur ou d'un type d'activité à des investisseurs extérieurs ou l'achat ou l'élimination des intérêts étrangers dans les entreprises sous contrôle externe sont les formes de réglementation les plus radicales qu'un pays puisse adopter. De telles mesures reposent sur l'hypothèse que les coûts potentiels du contrôle étranger sont clairement plus importants que leurs bénéfices potentiels. En d'autres termes, ces mesures ne reconnaissent aucun compromis entre les avantages d'une propriété nationale et les gains économiques que peuvent procurer des entreprises possédées par des étrangers. Une méthode strictement préventive de contrôle de l'investissement externe peut également fournir une protection induite à des entreprises canadiennes et réduire leur incitation à améliorer leur position sur le marché. À cause de ces désavantages, le gouvernement ne devrait fermer certains secteurs que pour défendre des intérêts nationaux essentiels. Il se peut que certains contrôles qui existent dans les industries primaires et dans celles de services ne satisfassent pas ce critère. Le gouvernement devra probablement réexaminer ces mesures, de toute manière, car des négociations bilatérales et multilatérales visant à libéraliser les échanges de services mettront presque certainement en question leur utilisation.

La *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* établissait une procédure d'examen préalable pour les entreprises sous contrôle étranger. En vertu de cette législation, des experts examinent tous les investissements étrangers importants impliquant une prise de contrôle effectif. Une analyse détaillée des coûts et des bénéfices de la proposition d'investissement détermine si la création de l'entreprise occasionne des « bénéfices significatifs » pour le Canada. Cette analyse repose sur cinq critères statutaires plutôt vagues, qui utilisent des facteurs comme la création d'emplois, l'innovation technologique et le rendement à l'exportation. Les fonctionnaires négocient souvent avec les investisseurs étrangers pour obtenir des promesses de rendement destinées à augmenter, pour les Canadiens, les bénéfices prévus par l'entreprise. Ces engagements mettent en lumière les objectifs des investisseurs étrangers et contiennent souvent des promesses spécifiques d'achats probables de biens et de services à des fournisseurs locaux, de ventes d'exportations, et d'autres bénéfices pour les Canadiens, occasionnés par leur investissement. Les fonctionnaires n'exercent aucun pouvoir officiel de décision, mais leurs recommandations ont fortement influencé les décisions du Cabinet concernant les demandes. Depuis 1973, année d'adoption de la loi créant L'AEIE, le Cabinet n'a rejeté qu'environ 7 pour cent des propositions d'investissement étranger examinées par L'AEIE, mais des critiques de cette politique ont noté que ces statistiques ne tiennent pas compte d'un nombre inconnu d'investisseurs découragés qui n'ont jamais fait de demande.

En nous appuyant sur les mémoires que les commissaires ont reçus, sur les témoignages donnés à l'occasion de nos audiences publiques et sur l'analyse effectuée dans le cadre de notre propre programme de recherches, nous pensons que le processus de l'AEIE a rendu les investisseurs canadiens plus sensibles aux valeurs sociales et aux objectifs économiques du Canada. (Pour les raisons exposées ci-dessous, nous sommes en faveur de certaines

modifications proposées dans le projet de loi sur Investissement Canada.) La procédure d'examen officiel de l'AEIE a encouragé un dialogue pragmatique entre les fonctionnaires du gouvernement et les investisseurs étrangers et a clairement défini d'avance les normes canadiennes de bonne conduite dans le monde des affaires.

Les commissaires pensent également que les débats publics récents au sujet de l'AEIE ont eu tendance à exagérer ses effets coercitifs ou restrictifs. On peut principalement attribuer cette déformation à l'interdiction absolue de divulgation des renseignements relatifs aux demandes faites à l'AEIE, y compris des raisons qui ont motivé les décisions du Cabinet dans ces cas. Bien que le gouvernement ait périodiquement énoncé des directives de politique pour les demandes à l'AEIE, ces énoncés de principes généraux ne remplacent pas la divulgation par le Cabinet des raisons qui l'ont amené à des décisions particulières, y compris celles qui étaient motivées par des recommandations de l'AEIE. Le secret entourant le processus actuel peut renforcer le pouvoir de négociation du personnel de l'AEIE lorsqu'il négocie avec des investisseurs étrangers, mais, en même temps, il risque de décourager des entreprises étrangères désireuses d'investir, notamment des entreprises potentiellement productives.

En outre, les commissaires pensent que le refus du gouvernement de divulguer les raisons de ses décisions passées a miné la capacité de rendre compte du processus de l'AEIE, et que des réformes pour clarifier ce processus amélioreraient également la qualité du débat public sur les politiques en matière d'investissement étranger. Il doit, naturellement, exister des limites raisonnables à la divulgation pour protéger les intérêts privés et les secrets commerciaux de ceux qui font une demande à l'AEIE. Mais ces problèmes existent dans de nombreux domaines de réglementation économique et les agences de réglementation canadiennes ont développé des procédures élaborées pour protéger la confidentialité des intérêts légitimes. Comme moyen pour résoudre ou minimiser certains de ces problèmes, nous recommandons la création d'un tribunal administratif quasi-judiciaire pour remplacer l'Agence actuelle d'examen de l'investissement étranger et pour assumer les fonctions de décision actuellement assignées au ministre responsable de l'Agence et au Cabinet. L'avantage principal du tribunal que nous proposons serait son pouvoir de tenir des audiences publiques et de donner par écrit les raisons de la décision du gouvernement.

En décembre 1984, le gouvernement canadien a déposé une ébauche de loi, sous la forme du projet de loi C-15, qui contenait plusieurs modifications importantes du processus actuel. Premièrement, les investissements étrangers ayant pour objet la création de nouvelles entreprises au Canada ne doivent plus être assujettis à un examen réglementaire, sauf quand leur fonctionnement risque d'avoir des effets négatifs sur certaines activités culturelles canadiennes. Deuxièmement, il y aura examen des prises de contrôle étrangères d'entreprises canadiennes existantes, mais les demandeurs n'auront plus à prouver que leur investissement proposé donnera lieu à des « bénéfiques importants » au Canada. Il leur suffira de prouver qu'il y aura un « bénéfice net » en termes de développement économique pour le Canada pour que leur prise de contrôle soit autorisée. Troisièmement, une nouvelle agence, appelée

Investissement Canada, remplacera l'AEIE. Quatrièmement, le projet de loi C-15 limitera les examens obligatoires de prise de contrôle uniquement aux cas des entreprises ayant des actifs supérieurs à 5 millions de dollars. (En vertu de la législation actuelle, tout investissement étranger direct portant sur des entreprises ayant 250 000 dollars d'actif ou plus est obligatoirement soumis à un examen réglementaire.) Il y aura également examen des acquisitions directes qui impliquent des investissements de 150 millions de dollars ou plus. Les commissaires souscrivent aux propositions du gouvernement ayant pour objet de réduire la portée de la réglementation et d'alléger le fardeau de la preuve que les investisseurs étrangers doivent assumer quand il s'agit de démontrer les bénéfices pour les Canadiens. Étant donné la concurrence mondiale intense pour acquérir des investissements nouveaux et de la technologie nouvelle – et étant donné la performance relativement faible du Canada en vue d'attirer l'investissement étranger pendant la dernière décennie – les modifications proposées constituent un mouvement dans la bonne direction.

Ayant souligné plus haut la nécessité d'une procédure plus transparente de prise de décision, nous pensons que le projet de loi C-15 comporte un défaut : il transfère le pouvoir de décision final, sur les prises de contrôle étrangères, du Cabinet à un seul ministre. Au moins, quand la décision est soumise à l'approbation de l'ensemble du Cabinet, d'autres ministères ont la possibilité d'examiner la proposition et les agences centrales du gouvernement ont également la possibilité de soulever des questions de politique publique. Bien que le Cabinet soit trop occupé pour examiner toutes les propositions de prise de contrôle, l'octroi d'un pouvoir de décision exclusif à un seul ministre crée un risque substantiel d'arbitraire.

Nous, commissaires, préférons que l'investissement étranger soit examiné par un tribunal quasi-judiciaire, surtout parce que cela comporterait la nécessité d'audiences publiques et une complète divulgation des données pertinentes. Les agents non gouvernementaux devraient avoir la possibilité de discuter les questions en public. En outre, ce tribunal devrait publier un rapport contenant les raisons économiques, politiques et autres, de ses actions. Dans le passé, le gouvernement prétendait que le secret entourant les demandes d'investissement étranger empêchait la divulgation de renseignements importants concernant l'entreprise, à des concurrents existants ou futurs. Nous reconnaissons la nécessité de restreindre l'accès à des renseignements sensibles, mais on peut allier des mesures protectives à des audiences publiques et à une présomption générale en faveur d'une divulgation totale. Les organismes de réglementation existants, comme le Tribunal anti-dumping, font face à des problèmes semblables et ont élaboré des procédures de protection des intérêts commerciaux légitimes.

En outre, l'agence d'investissement étranger devrait élaborer des règles de procédure pour éviter des retards indus d'examen. Elle pourrait peut-être utilement adopter une procédure en vertu de laquelle un cas est automatiquement approuvé si le tribunal n'a pas rendu son jugement dans un laps de temps spécifié ou n'a pas avisé le demandeur de l'inévitabilité d'un retard.

En examinant de futures prises de contrôle d'entreprises appartenant à des Canadiens, la nouvelle agence, Investissement Canada, devrait insister surtout

sur les conséquences probables de la fusion sur les coûts et le progrès technologique de l'industrie nationale. L'AEIE a trop souvent négligé d'examiner la vitalité ou l'intensité de la concurrence entre les entreprises nationales et étrangères dans de nombreuses industries canadiennes qui ont des niveaux relativement élevés de participation étrangère. La nouvelle agence devrait examiner si une grosse multinationale essaye, par l'intermédiaire d'une entreprise qu'elle contrôle, d'obtenir une position excessive ou « indue » dans le secteur industriel qui est le sien. Les tribunaux responsables de l'interprétation de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ont trouvé difficile de définir exactement la concentration indue ou la diminution de la concurrence. Libéré des contraintes du droit criminel, le tribunal quasi-judiciaire que nous proposons posséderait la connaissance spécialisée requise pour évaluer l'effet probable de la prise de contrôle étrangère sur la concurrence et sur d'autres éléments pertinents de performance industrielle.

Comme les commissaires recommandent que la nouvelle autorité administrative analyse la situation technologique et concurrentielle entourant les demandes de prises de contrôle étrangères, il serait souhaitable de relever le seuil d'examen au-dessus du niveau de 5 millions de dollars d'actifs proposé dans le projet de loi C-15. Nous proposons un seuil de 50 millions de dollars d'actifs. Cela permettrait d'affecter les ressources administratives limitées à l'examen des prises de contrôle les plus grosses et les plus critiques. Nous appuyons la proposition gouvernementale, contenue dans le projet de loi C-15, de ne pas examiner les investissements nouveaux faits par des propriétaires étrangers. Les effets anti-concurrentiels de ces investissements sur l'industrie nationale sont probablement beaucoup moins importants, dans la mesure où, contrairement aux cas de prises de contrôle, ils augmentent le nombre de concurrents indépendants sur le marché. Néanmoins, le gouvernement devrait surveiller les effets de cette exonération sur l'état de la concurrence dans l'économie canadienne en général.

Dans l'avenir, ce processus d'examen des prises de contrôle devrait avoir des effets bénéfiques sur le rendement qu'afficheront les entreprises sous contrôle étranger après leur entrée sur le marché. On pourrait procéder à cet examen en appliquant la règle, proposée par les commissaires, en ce qui concerne les rapports que devraient soumettre les directeurs canadiens. Dans la mesure où l'examen précède l'entrée de l'investisseur étranger, sa justesse et son efficacité dépendent de projections et d'hypothèses spéculatives sur les conditions économiques futures. Des mesures de rendement futur dépendent toujours de la justesse de ces prévisions et hypothèses et cette incertitude économique limite la capacité de l'agence d'examen d'exiger une stricte conformité. En outre, le processus d'examen ne traite pas directement des conséquences néfastes des politiques et des directives officieuses des gouvernements étrangers qui visent les filiales ou les succursales canadiennes d'entreprises multinationales étrangères. La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* fournit au Cabinet des pouvoirs étendus pour combattre les politiques et les directives étrangères contraires aux intérêts canadiens, mais elle n'a pas donné lieu à un effort systématique d'examen ou d'enquête.

Les commissaires pensent que le gouvernement devrait consentir plus de ressources à la collecte et à l'analyse de renseignements permettant de

comparer effectivement le rendement global des entreprises sous contrôle étranger et de celles sous contrôle canadien. Le gouvernement devrait également imposer des normes pour ce qui est des rapports que doivent soumettre les entreprises importantes, qu'elles soient canadiennes ou étrangères. Nous recommandons que les directeurs de toutes les sociétés importantes, qu'elles soient canadiennes ou étrangères, soient tenus d'évaluer et de soumettre un rapport sur l'adhérence de leur entreprise à un code officiel de conduite promulgué par le Cabinet. Le gouvernement fédéral a élaboré, dans le passé, un certain nombre de codes de conduite qui peuvent servir de modèles. La Déclaration de l'OCDE de 1976 et ses conventions conjointes ont reconnu la légitimité de normes générales relatives au rendement, normes concernant, entre autres, les transferts de technologie, les ventes d'exportation et l'acquisition de biens et de services à des fournisseurs nationaux.

La plupart des grandes sociétés canadiennes publient à l'heure actuelle des rapports annuels et trimestriels, sur leurs états financiers et leurs activités commerciales, conformément aux lois sur les sociétés et sur les titres. Les commissaires recommandent qu'en plus de ces obligations de faire rapport de leurs activités, toutes les sociétés importantes sous contrôle canadien et sous contrôle étranger (c'est-à-dire toutes celles qui ont 50 millions de dollars d'actif ou plus) soient tenues de publier annuellement des renseignements, conformément au code proposé de conduite économique comme leurs dépenses de recherche et de développement, leurs achats à des entreprises affiliées et leurs exportations à des acheteurs adhérents et non adhérents. Ces rapports annuels devraient mettre l'accent sur un montant limité de mesures quantifiables suffisamment normalisées pour permettre des comparaisons entre des groupes d'entreprises. Il semble que la meilleure stratégie pour appliquer cette méthode de rapport consisterait en une modification de la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers*.

La *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* exige que la majorité des directeurs d'une société canadienne soient « résidents canadiens » et la plupart des lois provinciales sur les sociétés contiennent une exigence semblable⁴⁸. Ces lois fédérales et provinciales sur les sociétés n'imposent cependant pas de devoirs ou d'exigences particulières aux directeurs canadiens pour assurer que, dans l'entreprise, les décisions sont prises en tenant compte du point de vue canadien plutôt qu'étranger. Et pourtant, il est évident que les décisions prises par les directeurs canadiens concernant leur société devraient refléter leurs idées sur les ambitions et les intérêts de notre communauté nationale. Les commissaires pensent qu'il faudrait modifier la législation actuelle sur les sociétés pour y ajouter des dispositions obligeant les directeurs canadiens à donner aux intérêts canadiens une considération sérieuse et continue, lorsqu'ils prennent des décisions importantes qui concernent leur société. La législation devrait exiger des directeurs canadiens qu'ils soumettent, avec la déclaration qui contient les renseignements que nous venons de décrire, un rapport annuel expliquant les efforts de leur société en vue de promouvoir les objectifs de rendement figurant dans le code général de conduite proposé. Une telle obligation permettrait un examen public de la manière dont les directeurs se sont acquittés de leur responsabilité de tenir compte des intérêts du Canada.

Les politiques d'ajustement

Comme l'ont déjà fait remarquer les commissaires, la politique industrielle canadienne devrait comporter des mesures destinées à aider les Canadiens à s'ajuster aux changements incessants dont notre économie fait l'objet. Ces changements—massifs à notre époque—constituent un élément vital et inévitable de la réponse dynamique de notre économie aux forces traditionnelles et innovatrices, réponse qui a permis une croissance substantielle de notre production, de notre emploi et de notre mode de vie. Les industries nouvelles prospèrent et croissent et l'intensification de la concurrence à l'intérieur et à l'étranger, ainsi que les pressions créées par le progrès technologique, éliminent les industries les plus vétustes et les forcent à évoluer. D'autre part, il est possible qu'une industrie continue de prospérer, mais que le progrès technologique réduise sensiblement le nombre des travailleurs qu'elle emploie, comme ce fut le cas en agriculture. Pour les gens qui en sont affectés, le processus de changement peut être extrêmement pénible. Aussi leur arrive-t-il d'y résister avec violence. En fait, le processus de changement occasionne inévitablement des incertitudes considérables qui, à leur tour, ont un effet néfaste sur l'économie. On peut, par conséquent, aisément justifier, aussi bien sur le plan économique que social, l'adoption de politiques ayant pour objet de faciliter l'ajustement et la réorientation de ceux qui en sont affectés.

Pendant la plus grande partie de 1984 et au début de 1985, il y eut en Grande-Bretagne une grève amère et violente des mineurs de charbon, causée par la proposition du *National Coal Board*, organisme gouvernemental, de fermer 20 puits non économiques et d'abolir 20 000 emplois. Les émeutes de l'acier, au début de l'année 1979, à Paris, occasionnées par la proposition de diminuer la production de l'acier et, par conséquent, les emplois dans les régions où les usines étaient vétustes, provenaient d'une réaction similaire devant la perspective de changements économiques. Ces deux événements rappellent, dans une certaine mesure, le mouvement Luddite du début du XIX^e siècle en Grande-Bretagne, mouvement né d'une protestation violente contre le chômage occasionné par l'introduction de machines nouvelles dans l'industrie du textile. On est frappé par la similarité du comportement des ouvriers malgré les deux siècles qui les séparent.

D'un point de vue purement économique, le gouvernement n'a pas tellement de raisons de s'ingérer dans le processus d'ajustement. Les intérêts de l'ensemble de l'économie sont mieux servis par un mouvement rapide des capitaux, des ressources humaines et autres, qui quittent les secteurs qui produisent relativement peu de biens et de services, pour aller dans les nouveaux secteurs où l'on produit plus. En l'absence de contraintes, ce processus se déroule conformément aux lois du marché et s'inscrit dans la poursuite éternelle de la maximisation des profits et des revenus. C'est un processus qui implique une sorte de darwinisme économique—la survie du mieux adapté—où le marché récompense ou punit l'investissement et les autres décisions.

D'après cette théorie, les agents du secteur privé, qui ont tous intérêt à la bonne marche du processus, sont beaucoup plus capables que les gouvernements d'évaluer les conditions du marché et d'y répondre. Par conséquent, un économiste qui accepte ce point de vue ne saurait justifier une intervention du

gouvernement ayant pour objet d'éviter les conséquences du risque privé pris par les propriétaires de capital financier ou physique.

Dans le cas de la main-d'œuvre (c'est-à-dire des ressources humaines), les perspectives économiques et sociales d'ajustement sont plutôt différentes. Si on laisse opérer librement les lois du marché, par exemple, on risque d'obtenir des dépenses trop faibles d'éducation et de formation générale. L'entreprise ne peut s'assurer que ces dépenses engendreront suffisamment de nouveaux employés qualifiés et les individus, non seulement n'ont pas les moyens de financer leur propre éducation et leur propre formation, mais encore trouvent difficile d'emprunter (sans l'aide du gouvernement), étant donné leurs perspectives de revenus futurs.

Il est évident que le gouvernement doit veiller à ce qu'il y ait des services d'éducation et de formation générale. Pour la même raison, le gouvernement pourrait aider les travailleurs à s'ajuster aux changements en subventionnant le recyclage professionnel et la relocalisation. Ces mesures, naturellement, se distinguent nettement d'une aide gouvernementale à des entreprises improductives, qui aurait pour unique objet de conserver les emplois existants. Le soutien des entreprises improductives ne fait qu'empêcher des ajustements qui doivent finalement avoir lieu.

En aidant les travailleurs à s'ajuster aux changements, le gouvernement peut réduire la résistance au processus de changement lui-même. On peut également soutenir que la société a une obligation sociale et morale de partager le fardeau de l'ajustement. Ce partage peut impliquer plus qu'une simple réattention et/ou un déménagement des travailleurs déplacés; il peut nécessiter une compensation financière pour certains coûts personnels d'ajustement, comme la perte de leur investissement dans leur maison.

En cette matière, les perspectives politiques sont tout à fait différentes au Canada de ce qu'elles sont dans les autres pays. La concentration régionale ou locale d'entreprises et de travailleurs dans des secteurs industriels ayant des problèmes engendre souvent de fortes pressions politiques sur le gouvernement pour qu'il soutienne directement l'entreprise ou les entreprises impliquées et préserve l'emploi de leurs travailleurs. De telles interventions retardent souvent, plutôt qu'elles ne facilitent, le processus de changement. Mais le coût total pour empêcher le processus d'ajustement est rarement évident et, par conséquent, ne soulève pas beaucoup d'opposition. Les mesures de protectionnisme commercial, comme les tarifs douaniers et les quotas, ont l'avantage politique d'apaiser les directeurs d'entreprise aussi bien que la main-d'œuvre, alors que leurs coûts sont répartis largement dans toute l'économie, à long terme.

Quand ces instruments ne sont pas disponibles, les pressions politiques obligent souvent les gouvernements à fournir diverses formes de subventions à des entreprises spécifiques pour soutenir la production et l'emploi. Ces mesures ont également l'avantage politique d'apaiser simultanément les investisseurs et les travailleurs. Bien que les coûts soient plus visibles que ceux engendrés par des mesures protectionnistes, ils peuvent souvent être déguisés en partie sous une forme non budgétaire, comme des garanties de prêts et des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché. Par contre, les dépenses gouvernementales pour les programmes d'ajustement de la main-d'œuvre,

comme les allocations de retraite, de retraite prématurée et de mobilité, comportent des coûts hautement visibles. Elles peuvent aussi rendre l'opinion publique plus consciente qu'un secteur particulier ne peut pas ou ne sera pas protégé des effets néfastes des forces du marché, ce qui peut être coûteux au plan politique.

Le processus politique amène par conséquent le pays à adopter des politiques qui sont, à bien des égards, très différentes de celles qui auraient été adoptées si l'on faisait tout reposer sur des considérations uniquement économiques et sociales. Au lieu d'alléger les coûts d'ajustement de la main-d'œuvre, les gouvernements favorisent des politiques qui retardent ou repoussent le processus d'ajustement, avec, à long terme, des réductions du revenu national et des effets néfastes sur la création d'emploi. Ces politiques ont eu jusqu'à présent des effets évidents, au Canada, dans l'industrie du textile, de l'habillement, de la chaussure, de la construction navale et des mines de charbon de la Nouvelle-Écosse; toutes ces industries font face à des problèmes d'ajustement aussi importants, ou même plus importants, que ceux qu'elles ont dû affronter dans le passé, en dépit d'une aide massive sous forme de barrières à l'importation et de subventions aux entreprises.

La nature et l'importance de ce dilemme sont démontrées par la situation de l'industrie du textile. Uniquement pour l'année 1979, on estime que, pour l'ensemble du pays, chaque emploi sauvé au moyen d'un protectionnisme par tarifs et par quotas, dans l'industrie canadienne du textile et de l'habillement, a coûté 34 000 dollars, alors que, cette même année, les ouvriers travaillant dans l'industrie textile canadienne avaient un salaire moyen de 10 000 dollars⁴⁹. Cela signifie que si l'on enlevait toute protection et si, à la suite de cette mesure, tous les ouvriers du textile perdaient leur emploi — ce qui est douteux — les sommes économisées chaque année suffiraient à fournir aux travailleurs un revenu deux ou même trois fois supérieur à leur revenu réel pour le restant de leurs années d'emploi, et à offrir en plus, une économie additionnelle aux consommateurs canadiens de textiles, sous forme de prix plus bas⁵⁰.

Le défi des Canadiens consiste à élaborer des politiques qui facilitent, plutôt que retardent, un ajustement économique rapide, tout en fournissant une aide généreuse aux personnes les plus affectées par les changements. Cette combinaison de politiques est nécessaire aussi bien pour des raisons économiques que morales. L'expérience de l'après-guerre du Japon et de l'Allemagne occidentale suggère que, pour avoir une économie saine, il est essentiel de s'engager fermement à faire un ajustement rapide, et l'expérience de l'après-guerre de la Grande-Bretagne suggère que l'absence d'un tel engagement conduit à une stagflation économique sérieuse. L'expérience japonaise et ouest-allemande démontre également l'importance de politiques d'ajustement bien conçues afin d'alléger le coût du changement, en particulier pour la main-d'œuvre. Pouvons-nous donner à nos propres institutions politiques le pouvoir d'élaborer une combinaison équivalente de politiques?

Le gouvernement doit donner une priorité élevée à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques qui faciliteront un ajustement rapide. Sur le plan social aussi bien qu'économique, il existe des raisons convaincantes pour justifier l'adoption de mesures destinées à résoudre les problèmes de

transition. Ces mesures devraient couvrir une partie raisonnable des coûts d'ajustement des travailleurs impliqués et de leurs familles. La mise en œuvre de telles politiques et de tels programmes devrait, à son tour, aider à réduire la résistance du gouvernement aux changements.

Les gouvernements ne devraient pas s'abstenir d'adopter des mesures d'ajustement efficaces sous prétexte qu'en période de récession on ne peut pas se les permettre, et qu'en période de croissance économique on n'en a pas besoin. Même en période de chômage intense, la croissance de certaines industries est souvent freinée par le manque de travailleurs qualifiés. Par exemple, une étude récente de 4 012 établissements industriels et commerciaux au Canada révèle que, sur les 1 354 répondants, environ 50 pour cent avaient des difficultés à trouver du personnel de 1977 à 1979, et 43 pour cent prévoyaient un manque de personnel pendant les cinq années à venir. Par contre, en période de croissance économique rapide et de chômage peu important, il peut y avoir des industries qui déclinent. Les travailleurs de ces industries peuvent avoir des problèmes à trouver de nouveaux emplois parce qu'ils n'ont pas la formation nécessaire ou qu'ils ne veulent pas déménager dans d'autres régions.

Les responsables des politiques doivent déterminer si le déclin d'un secteur particulier est à court ou à long terme, résultant de conditions économiques particulières. Il est aussi difficile de déterminer les secteurs de l'économie qui doivent disparaître (ou subir une transformation totale, comme cela a été le cas du secteur agricole au cours du demi-siècle dernier) que de prévoir les causes de difficultés des autres. L'industrie de la construction navale, par exemple, subit des difficultés sérieuses depuis de nombreuses années. N'a-t-elle pas d'avantage comparatif sur le plan international ou ses avantages dans certains domaines disparaissent-ils parce que les gouvernements étrangers subventionnent leur propre industrie de construction de navires? On peut concevoir que nos constructeurs de navires pourraient faire face à la concurrence étrangère dans certains domaines particuliers si les autres pays abandonnaient l'octroi de subventions qui créent des distorsions de marché.

Pour ce qui est de l'industrie des mines de charbon du Cap Breton, on croyait généralement à la fin des années 1960 qu'elle n'était pas viable et qu'elle devait progressivement disparaître. À la suite de l'augmentation importante des prix pétroliers, provoquée par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) à partir de 1983, le prix du charbon se mit à augmenter fortement et les charbonnages prirent de l'expansion. Le prix du charbon a, par la suite, un peu décliné par rapport à son maximum antérieur, mais il est difficile de prévoir l'avenir de l'industrie, étant donné l'incertitude qui règne sur les prix et l'offre du pétrole du Moyen-Orient et les prévisions encore plus difficiles sur l'utilisation de l'énergie nucléaire.

Bien que l'industrie canadienne du textile soit depuis longtemps dans une situation difficile, ses exportations à destination des États-Unis ont beaucoup augmenté depuis quelques années et l'introduction de nouvelles technologies qui remplacent la main-d'œuvre par du capital suggère qu'il existe au moins certains éléments, dans cette industrie, qui sont, ou peuvent devenir, concurrentiels sur le plan international. Depuis quelques années, l'industrie canadienne de l'automobile, ainsi que celle de la fabrication des machines

agricoles, connaissent de grandes difficultés économiques, comme celles des États-Unis, avec qui elles sont étroitement associées. Dans les deux pays, une profonde récession sévit dans l'industrie du matériel agricole. Est-ce que les problèmes de cette industrie sont de nature cyclique? Ou indiquent-ils un déclin structurel à long terme? Grâce à des économies substantielles de coûts, l'introduction de modèles mieux adaptés à la demande du marché, la reprise économique et l'imposition de quotas sur les importations de véhicules japonais, l'industrie de l'automobile au Canada et aux États-Unis est en bien meilleure santé. Est-ce que l'industrie de l'automobile a définitivement résolu ses problèmes ou connaîtra-t-elle à nouveau des difficultés sérieuses si l'on abolit les quotas imposés aux importations de véhicules japonais? Est-ce que l'abandon récent, par les États-Unis, des quotas sur les importations de véhicules japonais suffira à mettre en danger l'industrie canadienne de l'automobile?

Il est déjà difficile de répondre à ces questions lorsque l'on prend des décisions dans le secteur privé, alors que l'on a une connaissance intime des problèmes et du potentiel de l'industrie, mais il est encore plus difficile d'y répondre quand on appartient au secteur public, que l'on n'a pas cette connaissance détaillée et que l'on reçoit souvent, de ceux qui sont concernés, des représentations qui obscurcissent les réalités de la situation. Il faut que les gouvernements fassent preuve de prudence quand ils mettent en œuvre des politiques d'ajustement qui doivent avoir des effets structurels à long terme. Leur but devrait être d'élaborer des politiques qui minimisent le risque d'erreurs systématiques de jugement. On est plus flexible et adaptable lorsque l'on préfère utiliser le jugement décentralisé de ceux qui sont engagés dans la vie d'une industrie plutôt que le jugement centralisé du secteur public. Les dispositions d'aide à l'ajustement aux travailleurs déplacés, par exemple, laissent chaque personne libre de déterminer la manière dont il veut procéder pour trouver un nouvel emploi.

Nous avons suggéré dans les pages qui précèdent que les forces politiques ont tendance à s'opposer aux politiques qui sont dictées par des considérations économiques et, à un degré moindre, par des considérations sociales ou morales. Les forces politiques ont tendance à favoriser, par ordre décroissant, la protection du commerce extérieur pour préserver la production et l'emploi, les subventions individuelles aux entreprises pour leur permettre de maintenir leur production et leurs emplois et les subventions à la main-d'œuvre pour faciliter sa mobilité. Les gouvernements doivent trouver les options qui réduisent le conflit existant entre les politiques qui sont dictées par de bonnes considérations politiques et celles dictées par de bonnes théories économiques et de bonnes préoccupations sociales. Nous examinerons ci-dessous ces options.

La politique commerciale

Lorsque des secteurs importants de l'économie sont assujettis à des pressions sévères à cause des importations, le gouvernement ne peut accepter cette situation sans réagir. Les entreprises et les travailleurs affectés exigent diverses formes d'assistance : recours aux clauses échappatoires unilatérales

prévues dans les accords internationaux, imposition de droits anti-dumping ou pressions exercées sur des pays exportateurs particuliers afin qu'ils établissent des quotas d'exportation « volontaires ». De nombreux pays ont eu recours à des mesures protectionnistes ces dernières années, mesures qui vont contre l'intérêt de tous les pays. Un moyen de restreindre le protectionnisme est peut-être un accord international restreignant étroitement de telles mesures. Cet accord pourrait exiger la mise en œuvre d'une stratégie d'ajustement visant à réduire la capacité dans le secteur affecté ou à augmenter son efficience par restructuration, par tout gouvernement qui impose des mesures protectionnistes.

Des changements institutionnels dans le pays peuvent également s'avérer bénéfiques. Les gouvernements pourraient rendre publics les coûts et les bénéfices des mesures protectionnistes proposées. La Commission canadienne du tarif, par exemple, pourrait enquêter et tenir des audiences publiques sur des propositions de mesures protectionnistes. Dans son rapport, la Commission pourrait donner son estimation des coûts et des bénéfices prévus, exprimer son jugement sur les mesures proposées et recommander des formes d'aide autres que des mesures protectionnistes. Le gouvernement serait, naturellement, libre d'accepter, de rejeter ou de modifier de telles recommandations, mais les renseignements fournis, les mémoires présentés au cours des audiences et l'opinion d'un tribunal responsable fourniraient une base pour juger les mesures adoptées par les autorités politiques. L'agence à qui serait confiée cette responsabilité devra avoir une perspective économique large, comme la Commission du tarif, et non une perspective spécialisée concernant des intérêts particuliers, comme la Commission du textile et du vêtement. L'*International Trade Commission* des États-Unis et l'*Industry Assistance Commission* de l'Australie remplissent des fonctions similaires à celles que nous proposons.

Pour résister aux pressions des producteurs en faveur de mesures protectionnistes, on pourrait fournir une aide financière aux groupes de consommateurs. On pourrait également modifier la dynamique politique qui favorise l'adoption de politiques opposées aux intérêts économiques à long terme du pays. Ainsi, de nouvelles lois régissant le financement des campagnes électorales pourraient réduire la dépendance des partis politiques par rapport aux contributions intéressées des producteurs, peut-être en prévoyant un système de subventions électorales.

Comme le gouvernement fédéral continuera à protéger des secteurs particuliers contre la concurrence sévère des importations étrangères, au moins pendant des périodes limitées, nous allons examiner la forme que ce protectionnisme devrait prendre. Il ne faut pas utiliser des quotas à long terme sur les importations, car ces quotas garantissent pratiquement aux producteurs intérieurs une part du marché, qu'ils prennent des mesures pour améliorer leur position concurrentielle, ou non. Il vaudrait mieux créer un droit de douane permanent. Les coûts des concurrents étrangers baisseront probablement et cela permettra à une proportion croissante de leurs produits de surmonter la barrière tarifaire. Il en résultera une contraction ordonnée de la part de marché détenue par l'industrie nationale si cette industrie est incapable de faire face à la concurrence. Une autre solution serait de réduire

graduellement le montant du tarif douanier, méthode que l'on utilise communément pour appliquer les modalités de réduction de protectionnisme contenues dans les accords internationaux.

Les subventions aux entreprises

Si l'on impose des contraintes légales et politiques aux mesures protectionnistes, les gouvernements peuvent tenter de protéger la production industrielle et les emplois contre la concurrence étrangère en octroyant des subventions à des entreprises spécifiques. Cependant, de telles subventions ont tendance à arrêter ou à retarder l'ajustement. Ces subventions occasionnent presque les mêmes coûts économiques que les tarifs douaniers et ont souvent des effets similaires. Quand le marché des capitaux fonctionne bien, il est rare que des « défaillances du marché » justifient l'octroi de subventions à un secteur en déclin. Une aide gouvernementale à la modernisation est parfois nécessaire pour rendre une industrie ou une entreprise concurrentielle sur le plan international, mais la vétusté d'une usine est souvent le résultat, plutôt que la cause, d'une perte de pouvoir concurrentiel sur le plan international⁵¹. Les entreprises seulement capables de se faire payer leurs coûts variables sont forcées de laisser leurs immobilisations se dégrader, ce qui réduit leur capacité de rendement. Si de nouvelles immobilisations permettent d'augmenter le rendement, le marché des capitaux doit fournir les fonds nécessaires à leur financement. Si le gouvernement propose de l'aide à une entreprise, afin d'augmenter son pouvoir concurrentiel et sa rentabilité à long terme, il se peut que le public reste sceptique, car une telle aide ne peut normalement être offerte que s'il y a eu une évaluation négative des marchés de capitaux privés sur la viabilité de l'investissement projeté.

Même l'efficacité des recours aux subventions industrielles en vue de préserver les emplois est douteuse. Pour justifier une subvention, il faut supposer qu'un certain nombre d'emplois dans une entreprise donnée sont de nature marginale et, par conséquent, ne seraient pas maintenus en l'absence de subventions. Mais même si c'est le cas, une subvention à une entreprise spécifique ne peut pas réussir à préserver les emplois, sauf si ces emplois sont de nature marginale par rapport à l'ensemble de l'industrie. Cela se produit, par exemple, si une entreprise en faillite ne reçoit pas de subvention et d'autres sociétés faisant partie de la même industrie n'augmentent pas leur production et leurs emplois pour profiter de la situation causée par cette faillite. Même lorsque les emplois sont de nature marginale à la fois pour une entreprise spécifique et pour l'ensemble de l'industrie, on doit se poser une dernière question : est-ce que ces emplois sont marginaux par rapport à l'ensemble de l'économie? En d'autres termes, si l'on ne paye aucune subvention, est-ce qu'il y a réduction nette du nombre total d'emplois dans le pays? Les subventions utilisent des ressources qui, employées autrement, pourraient aider à créer un nombre plus élevé d'emplois plus productifs dans un autre secteur de l'économie. Les subventions aux entreprises appartenant aux secteurs en déclin protègent souvent les sociétés les moins productives et les plus marginales; ainsi elles freinent une réorganisation efficace de l'économie et la création de nouveaux emplois plus durables.

Si les pressions politiques imposent néanmoins l'octroi de subventions aux entreprises dans des secteurs en déclin, la meilleure stratégie consiste à aider l'entreprise la plus forte, et non la plus faible. Les gouvernements peuvent couvrir certains coûts occasionnés par les fusions, les consolidations et une réduction ordonnée de la capacité de production. Les mesures récentes de sauvetage d'entreprises en faillite au Canada n'ont pas utilisé ces méthodes. Trois sociétés de matériel agricole qui avaient des problèmes financiers (*Massey-Ferguson, Cooperative Implements, White Farm*) ont reçu une aide substantielle du gouvernement fédéral, bien que ces entreprises et l'ensemble de l'industrie, aient un important surplus de capacité de production. Il ne semble pas que le gouvernement ait tenté de faciliter les fusions ou de rationaliser la production par d'autres moyens. Une importante entreprise de camionnage (*Maislin Trucking*) a reçu une aide gouvernementale (pour finalement faire faillite) malgré un surplus de capacité de production dans l'industrie et des possibilités de fusion pour les transporteurs de longue distance qui suivent les mêmes itinéraires. Le sauvetage des entreprises de transformation du poisson de l'Atlantique, qui touchent l'ensemble de l'industrie, a néanmoins permis le maintien de nombreuses usines inefficaces de transformation.

Si l'on ne peut, pour des raisons politiques, éviter certaines subventions aux entreprises, elles devraient avoir une forme qui minimise les possibilités de renouveler les demandes d'aide. Les gouvernements devraient inclure des conditions à l'obtention d'aide, y compris une contraction ordonnée de la capacité de production ou une rationalisation.

Un danger inhérent à la méthode que nous proposons est le jugement erroné que peuvent poser les gouvernements sur l'avenir d'une industrie. Une aide conditionnelle peut engendrer des changements structurels majeurs, basés sur des projections erronées concernant l'évolution du marché, soit à cause d'une erreur de jugement soit à cause d'un changement imprévisible de circonstances dans le pays ou à l'étranger. Les gouvernements peuvent réduire ce danger en laissant à l'industrie concernée l'initiative des propositions de restructuration, au lieu de lui imposer un plan gouvernemental. En outre, comme le démontrent l'expérience britannique et, à un degré moindre, l'expérience française, on court le danger, en encourageant les fusions et les consolidations, de créer des sociétés tentaculaires qui dissimulent le maintien d'opérations inefficaces. Une contraction ordonnée et le renforcement des points forts de l'industrie doivent devenir des objectifs politiques majeurs. L'utilisation d'un organisme tampon, comme l'Office canadien pour un renouveau industriel, pour mettre en œuvre ces politiques industrielles globales, permettra aux dirigeants de prendre leurs distances par rapport aux intérêts politiques qui exigent d'autres formes de subventions.

On pourrait raffiner davantage cette politique en décourageant l'utilisation de subventions peu élevées qui n'ont pas ou peu de visibilité. Un code du GATT plus contraignant sur les achats gouvernementaux pourrait, par exemple, exiger la comptabilisation de subventions non budgétaires, comme les garanties de prêts et l'octroi de prêts à taux préférentiel. Si l'on comprend ces coûts dans les budgets de dépense du gouvernement et dans les enveloppes de dépenses au moment où l'aide est donnée, cela augmentera leur visibilité et leur imputabilité.

Les politiques d'ajustement de la main-d'œuvre

Si le gouvernement accomplit ces changements politiques, l'attention du public se tournera vers les coûts d'ajustement imposés à la main-d'œuvre qui, pour des raisons aussi bien économiques que sociales, requièrent toute notre attention. La Partie V du Rapport étudie en profondeur les questions-clés que soulèvent les politiques d'ajustement de la main-d'œuvre. Les réformes suggérées mettent l'accent sur l'aide à ceux qui recherchent du travail. Les commissaires trouvent que la formation pratique est plus bénéfique que la formation dans un établissement d'enseignement. En outre, une réforme du régime d'assurance-chômage doit encourager les travailleurs à rechercher des emplois bien rémunérés et stables, et non pas ceux où ils sont constamment victimes de renvois.

Les commissaires ont aussi étudié les régimes de prestations conditionnelles d'assurance-chômage utilisés en Allemagne occidentale et au Japon. Après une période de bénéfices sans conditions, qui peut durer 16 semaines, le gouvernement peut exiger du bénéficiaire qu'il participe à un programme de réorientation pour continuer à toucher les bénéfices. Cette méthode est basée sur la théorie selon laquelle, si, après un certain temps, un chômeur n'arrive pas à trouver du travail, une réorientation ou un perfectionnement professionnel s'avère nécessaire. Ainsi, une partie importante des dépenses d'assurance-chômage doit servir à financer la formation professionnelle. Les prestations conditionnelles d'assurance-chômage tendent également à minimiser le soutien aux membres de la population active. Comme dans le cas des subventions à des entreprises spécifiques, il est important que le prestataire prenne des mesures qui réduisent au minimum la possibilité de nouvelles demandes d'aide.

Malgré ces avantages présumés, les commissaires préfèrent conserver un programme d'assurance-chômage sans conditions. À notre avis, cette méthode fait plus confiance au jugement des personnes quand il s'agit de trouver un emploi ou de se réorienter. Les réformes que nous proposons devraient encourager les membres de la population active à exercer ce genre de jugement d'une manière plus déterminée. Des programmes améliorés de réorientation et de mobilité devraient compléter cette méthode.

Pour améliorer les politiques actuelles de mobilité et de réorientation, les commissaires font un certain nombre de suggestions. Le gouvernement devrait demander à tous les employeurs importants d'enregistrer leurs postes vacants aux Centres d'Emploi du Canada. Cela aiderait à surmonter les problèmes sérieux dus à une connaissance insuffisante des possibilités d'emplois dans tout le pays, et, par conséquent, permettrait aux centres d'offrir ces postes à des chômeurs ou à des personnes qui sont sur le point de le devenir. Des données plus détaillées sur des métiers spécifiques ainsi que des prévisions systématiques à moyen terme des pénuries, susceptibles d'apparaître dans certains métiers, devraient permettre une meilleure planification des programmes pratiques ou institutionnels de formation des chômeurs présents ou futurs.

Le gouvernement devrait modifier les programmes actuels de formation dans les établissements d'enseignement. Ces programmes sont souvent trop courts pour permettre une bonne formation; on ne prévoit pas suffisamment

de places pour les étudiants qualifiés et intéressés; les allocations de dépenses pour les étudiants sont insuffisantes et les étudiants ne peuvent obtenir de prêts pour ces programmes; les accords fédéraux-provinciaux de financement donnent le quasi-monopole de ces programmes aux établissements d'enseignement provinciaux et les interdisent aux établissements privés d'enseignement, ce qui empêche de nouvelles approches en ce qui concerne les possibilités futures d'emploi. Nous recommandons également dans la Partie V d'insister davantage sur la formation sur le tas.

Afin de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, les gouvernements devraient augmenter l'aide aux travailleurs qui doivent déménager pour trouver un nouvel emploi; cette aide ne couvre, à l'heure actuelle, qu'une partie des coûts directs de relogement. En outre, le gouvernement du Canada devrait utiliser une partie des économies d'assurance-chômage, réalisées en vertu des propositions contenues dans la Partie V, pour aider l'ajustement des travailleurs en créant des programmes de retraite prématurée pour les travailleurs âgés (peut-être ceux qui ont entre 60 et 65 ans), comme l'ont fait les Français. À l'heure actuelle, cette méthode facilite les ajustements dans l'industrie des textiles, des vêtements, de la chaussure et de la tannerie. En outre, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient envisager d'augmenter la transférabilité des régimes de retraite privés en exigeant une dévolution rapide des contributions de l'employeur, comme moyen supplémentaire d'améliorer la mobilité des travailleurs. Les gouvernements peuvent également exiger que les employeurs importants donnent à leurs employés le temps de participer à des programmes de formation. Les commissaires donnent des détails sur cette proposition dans la Partie V.

Nous, commissaires, proposons l'adoption de ces politiques dans l'espoir qu'elles faciliteront le redéploiement de la main-d'œuvre et des secteurs de l'économie en déclin vers ceux en expansion, en allégeant les coûts de transition des travailleurs concernés. À cet égard, il convient de noter que les effets de ces politiques sont très différents de ceux des programmes généraux d'assurance-chômage ou des programmes octroyant des allocations de chômage étendues à des secteurs spécifiques, comme le Programme canadien d'ajustement des textiles ou le Programme américain de *Trade Adjustment Assistance*. En fait, un certain nombre de ces programmes semblent retarder plutôt que promouvoir l'ajustement. Les propositions que nous faisons ici permettraient une meilleure intégration de la politique sociale et de la politique économique; les expériences japonaise, ouest-allemande, scandinave et, dans une moindre mesure, française suggèrent qu'une telle intégration est essentielle au bon fonctionnement du marché du travail.

Un problème important que nous n'avons pas encore traité est celui du coût que doivent assumer les nombreux Canadiens qui vivent directement ou indirectement des industries en déclin dans les communautés où sévit un chômage élevé. Ces coûts sont à la fois financiers et psychologiques, et comprennent aussi bien la dépréciation de la valeur de revente d'une maison et l'augmentation des taxes municipales que la perte d'aménités sociales. Étant donné la complexité des aspects politiques des interventions, les gouvernements utilisent souvent des mesures protectionnistes ou des

subventions pour éviter de faire face à de tels problèmes. Ils pourraient mieux concilier les considérations économiques et politiques en aidant les communautés qui ont les coûts d'ajustement les plus élevés; les coûts politiques qu'ils encourraient, s'ils s'abstenaient de le faire, seraient également très élevés. Les gouvernements devraient subventionner généreusement tout départ massif des travailleurs et de leurs familles d'une communauté. Cette aide pourrait consister en propositions généreuses de retraite pour les travailleurs les plus âgés et en indemnités pour les pertes dues à la vente des maisons et les pertes d'aménités sociales. On pourrait, aussi, prévoir une aide aux municipalités pour éviter qu'il y ait une augmentation des coûts de services publics pour ceux qui restent dans la communauté.

On peut limiter les dépenses budgétaires en consacrant l'essentiel des ressources à convaincre les gens de quitter les communautés durement touchées. Certaines de ces caractéristiques figuraient dans le programme d'ajustement relatif à l'industrie et à la main-d'œuvre qui a récemment pris fin. Ce programme fut conçu pour 12 communautés touchées. Cependant, il avait un caractère provisoire, était modestement financé, et reposait sur la fourniture d'aide financière aux entreprises disposées à demeurer dans les communautés désignées ou à s'y installer. L'aide aux personnes mettait l'accent sur la création d'emplois temporaires dans les communautés désignées. Bref, ce programme semblait confondre préoccupations cycliques et préoccupations structurelles. Néanmoins, il suggérait de nouvelles orientations productives.

Un programme révisé d'ajustement communautaire-industriel devrait constituer un élément permanent de la politique industrielle du Canada. Le recours à une politique d'ajustement structurel uniquement en période de récession, lorsque les ressources sont limitées, est probablement beaucoup moins efficace et plus coûteux que le recours à une politique d'ajustement des secteurs en déclin dans un milieu économique en général plus prospère. La législation japonaise sur les industries structurellement touchées illustre une conception à plus long terme d'ajustement de ces secteurs.

Dans les programmes d'ajustement communautaire-industriel, le gouvernement doit juger si le déclin des communautés ou des secteurs se produit à long terme. Si, par exemple, il y a trois ans, le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario avaient qualifié de déprimées l'industrie automobile et les communautés comme Windsor et avaient provoqué un exode important de la main-d'œuvre, ils auraient manifestement commis une erreur sérieuse. Cet exemple démontre qu'il est sage de n'utiliser qu'avec une extrême prudence les politiques ayant pour objet de faciliter un exode massif de communautés soit-disant déprimées, en se basant sur l'observation à court terme des difficultés industrielles.

Services de transports, services de communications et autres services de soutien de l'infrastructure

L'aire continentale immense du Canada et sa population peu dense font des services de transports et de communications un impératif politique et social, ainsi qu'un élément fondamental de notre assise économique. Les transports

et les communications se complètent de plus en plus dans certains domaines et se font concurrence dans d'autres. Un contrôle efficace des stocks dans le secteur manufacturier dépend de ces deux facteurs. Le système de communications a également des effets importants sur les marchés financiers modernes, en permettant des mouvements de capitaux plus rapides dans tout le pays.

L'infrastructure des transports et celle des communications sont des industries importantes en elles-mêmes. Elles sont vitales pour la production de toutes les autres industries. Cette infrastructure détermine également la mesure dans laquelle nous, Canadiens, communiquons entre nous et aussi la manière dont nous nous définissons comme pays. Les Canadiens résidant dans les endroits les plus isolés s'inquiètent de la manière dont le Canada du Sud, ou urbain, gère ses besoins de transports et de communications. Ils considèrent que ces liens sont vitaux pour leur vie économique et pour leur identité canadienne.

La région atlantique a reçu des subventions importantes pour plusieurs composantes de son système de transport. Le long débat sur le tarif de frêt du Nid-de-corbeau (le tarif du Nid-de-corbeau) démontre l'importance historique des transports pour l'Ouest canadien. Le Canada central est préoccupé par la modernisation de la Voie maritime du Saint-Laurent et par les effets de la dé-réglementation américaine de l'industrie du camionnage et de l'industrie des chemins de fer. Les infrastructures des transports et des communications Est-Ouest ont toujours été vitales, mais elles sont, comme le reste de l'économie canadienne, soumises à des tensions constantes de la part des facteurs géographiques et de la puissance économique américaine. Environ 40 pour cent du pétrole et du gaz que les Canadiens consomment coulent dans des oléoducs qui passent par les États-Unis. La Voie maritime du Saint-Laurent et le système des Grands Lacs sont un actif maritime partagé. La plupart des opérations des chemins de fer, des sociétés de camionnage et des compagnies aériennes canadiennes sont continentales. Les mouvements frontaliers des touristes et, par conséquent, un grand nombre d'économies locales, grandes et petites, dépendent de la qualité des divers modes de transports. Le commerce entre le Canada et les États-Unis totalisait 150 milliards de dollars en 1984.

Les questions de transports et de communications vont poser encore plus de défis dans l'avenir que dans le passé. Parmi les questions qui se posent aux responsables politiques, il y a la nécessité de répondre à la dé-réglementation des transports aux États-Unis dans les secteurs du rail, de l'air et du camionnage; la nécessité de développer des systèmes de transport technologiquement avancés et sans problèmes pour l'environnement dans le but d'aider le développement des ressources pétrolières et gazières, frontalières et océaniques; la nécessité de moderniser le système de rail et de manutention des grains de l'Ouest; la nécessité de respecter le choix des personnes tout en maintenant notre identité nationale, laquelle est peut-être menacée par l'écoute des émissions de télévision américaines que permettent l'utilisation d'antennes paraboliques et d'autres découvertes technologiques; et la nécessité de faire face à une croissance potentielle de propriété croisée dans les entreprises de transports et de communications, y compris les sociétés de la Couronne et les entreprises mixtes.

Il est essentiel que le Canada maintienne un système efficace de transports et de communications, mais les commissaires pensent que la politique qui régit ce système doit satisfaire un grand nombre d'objectifs sociaux et économiques. Des changements fondamentaux du système ou de nouveaux investissements importants soulèvent inmanquablement et nécessairement de grands problèmes politiques. Les controverses entourant la construction du chemin de fer Canadien Pacifique (CP), l'établissement du chemin de fer Canadien National (CN), le *Trans-Canada Pipeline*, la Voie maritime du Saint-Laurent, l'*Alaska Highway Natural Gas Pipeline*, le taux du Nid-de-Corbeau et la dé-réglementation aérienne témoignent de cette réalité.

La Loi nationale sur les transports de 1967 illustre assez bien les dilemmes actuels. Fondamentalement, la loi repose sur le principe de la « concurrence intermodale ». Transports Canada et la Commission canadienne des transports se sont cependant surtout préoccupés, du moins jusqu'à récemment, de faire en sorte que le système national de transports satisfasse les objectifs économiques du gouvernement en ce qui concerne la croissance, la stabilisation et la redistribution des revenus. Depuis les années 1970, la politique gouvernementale a de plus en plus pris pour acquis que le système national de transports avait mûri, que la concurrence intermodale existait, et que, par conséquent, il devenait possible de satisfaire les besoins de l'économie sans un tel niveau d'interventionnisme gouvernemental dans l'ensemble du système⁵². On cherche maintenant à maintenir un réseau complexe de « marchés gérés » qui comportent un certain nombre de modes de transports. Le même principe s'applique à la politique globale de télécommunications et de radiodiffusions.

Une étude entreprise pour cette Commission compare les tendances réglementaires intergouvernementales dans trois secteurs : les lignes aériennes, les télécommunications et les marchés financiers et boursiers⁵³. La réglementation gouvernementale dans ces secteurs a évolué; on est passé d'une fonction de supervision à une fonction de promotion et, ensuite, à une fonction de planification. L'ancienne fonction de supervision impliquait une concentration plus grande, comparable à la réglementation des services publics de base, alors que la nouvelle fonction de planification cherche à satisfaire un grand nombre d'objectifs, en particulier des objectifs sociaux et régionaux. La première fonction était passive et adjudicative, alors que la nouvelle comporte plus d'activités. Ce rôle actif est la conséquence d'un grand nombre de pressions qui s'exercent sur le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les provinces interviennent à trois niveaux : en qualité d'agents de réglementation, en qualité de représentants d'intérêts dans ces secteurs et en qualité de propriétaires de leurs propres entreprises de transports et de communications. Étant donné l'évolution rapide de la technologie dans ces domaines et des conséquences des mesures récentes de la dé-réglementation aux États-Unis, l'étude faite pour la Commission suggère qu'il conviendrait d'adopter des mesures de dé-réglementation sélectives dans ce pays. Cela ne signifie pas nécessairement que tous les aspects des opérations de transports et de communications doivent obéir aux lois du marché, mais plutôt qu'il faut réduire sélectivement les règlements. Les commissaires appuient ce principe général.

Notre examen du cadre réglementaire a mis en lumière un besoin de dé-réglementation sélective dans un certain nombre de domaines, à cause de facteurs tels que le rythme du progrès technologique (surtout dans les télécommunications), les mesures de dé-réglementation américaines (surtout dans les transports) et le besoin de renforcer le marché dans l'économie canadienne. Notre examen de la politique concurrentielle a suggéré que l'on ne doit pas s'inquiéter de la concentration des sociétés en soi, mais plutôt des mesures publiques et privées qui limitent la concurrence. Il y a eu au Canada une augmentation de la concentration dans les transports et les communications, mais on ne sait pas si cette concentration s'est faite aux dépens de la concurrence.

Notre analyse précédente du rôle des sociétés de la Couronne et des entreprises mixtes est également pertinente, car c'est la présence conjointe de nombreux règlements et d'entreprises publiques qui distingue la philosophie politique canadienne, dans le domaine des transports, de celle des États-Unis. Ainsi, une dé-réglementation des transports aériens ne signifierait pas grand-chose si elle n'était pas complétée par la vente d'Air Canada. Au cours des dernières décennies, les deux paliers de gouvernement ont fait grand usage des sociétés de la Couronne dans les secteurs du transport et des communications.

Il faut également examiner le rôle des entreprises mixtes comme Télésat Canada. Sa structure sociale est telle que cette institution est devenue un véhicule pour ralentir, ou au moins gérer, l'introduction de technologies nouvelles potentiellement utiles pour ses entreprises membres-actionnaires. Mais, en même temps, elle est une menace pour les systèmes téléphoniques terrestres, dont beaucoup appartiennent aux gouvernements provinciaux actionnaires de Télésat Canada. La décision prise en 1977 par le Cabinet pour permettre à Télésat Canada de se joindre au *TransCanada Telephone System* (TCTS), un système qui réglementait officieusement les taux transcontinentaux, complique encore plus sa structure de propriété à la fois publique et privée. Quoique l'on puisse dire du rôle qu'il a joué en vue de stabiliser la technologie, on ne peut pas dire que le TCTS ait promu la concurrence.

Une question conjointe concerne le degré auquel on peut permettre à une société de la Couronne, comme Postes Canada, d'entrer sur le marché et de se transformer en véritable société de communications. Nous pensons traditionnellement à Postes Canada et à ses problèmes historiques de relations de travail et de déficit, mais sa viabilité future est inextricablement liée à sa capacité de faire face à la concurrence. Ses critiques, dans le monde des affaires, veulent que l'on élimine son déficit, mais s'objectent à ce qu'elle fasse concurrence au secteur privé. En même temps, Postes Canada perd du terrain vis-à-vis de ses concurrents, ce qui explique en partie son déficit.

Dans une veine entièrement différente, les commissaires veulent étudier des questions-clés sur l'avenir de Radio-Canada, dans l'industrie des communications. Bien que les Canadiens conçoivent Radio-Canada surtout comme une entreprise culturelle, il s'agit aussi de la clé du futur pour l'industrie des télécommunications. Demander à Radio-Canada de se livrer au jeu de la concurrence pour obtenir des recettes publicitaires n'est peut-être pas la

bonne méthode. Il vaudrait peut-être mieux subventionner totalement Radio-Canada afin qu'elle n'ait pas à s'appuyer sur les recettes provenant de la publicité, ce qui la laisserait libre de promouvoir la culture et l'industrie des arts.

Les commissaires désirent attirer l'attention sur une autre tendance relative aux dépenses fédérales de transport et de communications. La part de ces dépenses dans les dépenses fédérales totales, après avoir augmenté pendant une courte période au début des années 1970, est passée de 7,3 pour cent en 1974 à 5,3 pour cent en 1982⁵⁴. Les dépenses occasionnées par le taux du Nid-de-Corbeau augmenteront un peu les investissements, mais les données révèlent, qu'avant cette décision, le soutien en faveur de l'infrastructure des chemins de fer avait considérablement diminué. Les données relatives aux dépenses provinciales font ressortir une évolution semblable : il y a une diminution globale dans toutes les provinces sauf en Alberta.

On ne doit pas nécessairement s'inquiéter de la diminution de la proportion des dépenses dans ces domaines. Cependant, lorsqu'elle s'ajoute à des besoins probables d'infrastructure pour les prochaines deux décennies, la baisse relative de l'investissement public devient un problème sérieux à résoudre. En 1981, Transports Canada a indiqué que le remplacement du stock de capital vieillissant dans le secteur des transports (y compris les oléoducs, mais non compris les installations de transport des passagers par voie de chemin de fer) nécessiterait plus de 90 milliards de dollars d'investissement total public et privé⁵⁵. Ce montant ne comprend pas les investissements de transports que peut faire le gouvernement fédéral dans des projets reliés aux ressources énergétiques, comme ceux de la mer de Beaufort, de l'Arctique et des côtes de Terre-Neuve.

Ces nécessités de dépenses, mise à part la taille de l'investissement en cause, démontrent que les décisions-clés en matière de transports dépendent de méga-projets relatifs au développement des ressources, du cadre réglementaire et du processus d'approbation fédéral-provincial. Les investissements de transports associés au développement des ressources exigent une longue période de préparation, tout comme les projets de ressources eux-mêmes; aussi, importe-t-il que le marché soit stable. Cependant, les marchés de ressources sont instables. Presque invariablement, le gouvernement fédéral et les provinces sont engagés dans les méga-projets de ressources. Les consortiums complexes d'entreprises, mêlés aux grands projets de ressources, demandent en général aux gouvernements de fournir des subventions importantes ou au moins de partager une proportion importante des risques. Les commissaires prient le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux d'essayer de coordonner le mieux possible les processus d'approbation associés aux nouveaux grands projets. Cependant, nous sommes également bien conscients que la conclusion d'accords de partage des risques par les gouvernements et les agents du secteur privé peuvent nécessiter beaucoup de temps, car ils portent à la fois sur les propositions de développement des ressources et sur la fourniture des installations nouvelles de transports.

Comme nous l'avons indiqué, l'évaluation des investissements requis dans les transports ne comprend pas les installations de transport ferroviaire de

passagers. On a récemment accordé beaucoup d'attention au statut « en service, hors-service » d'un certain nombre de services de passagers de Via Rail, mais on doit prendre un certain nombre de décisions importantes d'investissement à long terme, lesquelles auront de grandes répercussions économiques et politiques. D'un point de vue économique, c'est le corridor Québec-Windsor qui pourrait le mieux profiter d'une amélioration du service ferroviaire des voyageurs. Pour fournir ce service, il faudrait que le gouvernement investisse massivement dans la construction du matériel nécessaire pour permettre aux trains à haute vitesse de concurrencer effectivement les autres modes de transports. La plus grande partie de cet investissement très important favoriserait les provinces centrales, ce qui, naturellement, déplaît au reste du pays. Jusqu'à ce que ces conflits d'intérêts politiques soient résolus, on ne prendra pour le service ferroviaire que des demi-mesures, c'est-à-dire que le service demeurera mauvais et il y aura d'autres déficits.

Les commissaires pensent qu'il faudrait accroître le niveau des investissements publics et privés dans le domaine des transports et des communications au cours des deux prochaines décennies. Nous prévoyons que les sociétés de la Couronne continueront à assumer un rôle important dans tout ce secteur, mais nous croyons qu'il y aurait également lieu d'envisager de privatiser certains domaines choisis. En même temps, nous nous inquiétons du degré de réglementation qui continue d'exister dans certains domaines des transports et des communications.

La décision des autorités américaines de dé-réglementer un certain nombre d'industries de transports pourrait ne laisser au Canada d'autre choix que celui de les imiter, au moins dans une certaine mesure. Dans leurs opérations internationales, par exemple, les chemins de fer canadiens se heurtent déjà aux effets de cette dé-réglementation, dans la mesure où les chemins de fer américains peuvent déjà conclure des accords ou des contrats sur une base bilatérale avec des expéditeurs, sans devoir enregistrer ou déposer leurs taux auprès des agences de réglementation américaines. Comme les chemins de fer canadiens risquent de souffrir de cette concurrence, on devrait dé-réglementer sélectivement ce genre de trafic frontalier au Canada. La dé-réglementation du camionnage américain affecte également l'industrie canadienne du camionnage. Une étude de cette industrie par le Conseil économique du Canada⁵⁶ a conclu qu'on devrait, et qu'on pourrait, dé-réglementer considérablement au Canada. Nous pensons qu'il faudrait graduellement dé-réglementer partiellement le camionnage, étant donné les différences de nature qui existent à l'intérieur du marché canadien. Les commissaires croient que, de façon générale, les gouvernements devraient favoriser un retour aux principes du marché dans le secteur des transports et des communications.

Lignes directrices pour les interventions en matière de développement industriel

Les marchés sont les moyens les plus importants pour allouer les ressources au sein de l'économie canadienne. Certes, les marchés canadiens ne correspondent pas aux marchés parfaits décrits généralement dans les

manuels, mais plusieurs d'entre eux sont très efficaces. La plupart du temps, il n'est pas réaliste d'attendre que les gouvernements réalisent une meilleure allocation que le marché, par une intervention directe qui influence l'activité d'une entreprise ou d'un secteur particulier. Néanmoins, dans des cas limités, il peut y avoir de bonnes raisons économiques d'envisager une telle intervention. Les commissaires ont étudié comment une politique d'ajustement bien conçue peut aider le marché à retirer la main-d'œuvre et le capital des secteurs en déclin avec un minimum de bouleversements. Nous allons maintenant examiner les conditions dans lesquelles une forme plus directe d'intervention gouvernementale peut aider à promouvoir le développement économique.

D'une manière très large, on peut justifier une intervention gouvernementale dans des situations où existe ce que les économistes appellent souvent une « défaillance du marché ». De telles défaillances se produisent lorsque les coûts ou les bénéfices pour les tiers ne se reflètent pas totalement dans le prix de marché. Les biens et les services publics fournissent souvent des bénéfices tangibles et intangibles difficiles à quantifier ou à facturer à ceux qui les utilisent. La Défense nationale constitue ce que l'on appelle un bien public, et certaines sortes de connaissances et de renseignements peuvent tomber dans la même catégorie. On peut justifier, par exemple, une aide gouvernementale à la recherche et au développement, au moyen d'aide fiscale, de subventions et d'autres moyens. La recherche peut en effet apporter des connaissances qui augmentent le bien public. C'est le cas, par exemple, du développement des nouvelles espèces de blé, qui améliorent, d'une manière significative, le rendement des fermiers canadiens.

L'intervention du gouvernement est parfois requise dans des situations où, pour des raisons technologiques, les opérations à grande échelle sont la source d'économies importantes. Dans les cas les plus extrêmes, cela peut occasionner inévitablement la création de ce que l'on considère souvent comme des monopoles naturels, surtout lorsqu'il s'agit de services téléphoniques ou électriques. Étant donné que leur position monopolistique leur donne un pouvoir économique énorme, les services publics sont presque toujours soumis à une réglementation économique et/ou sont gérés par des sociétés gouvernementales. De nombreuses installations de transports sont également approvisionnées, ou subventionnées, par les gouvernements. Malheureusement, dans de nombreux cas, le montant de ces subventions est beaucoup plus important que celui requis pour promouvoir le développement d'un système de transports efficace. La Voie maritime du Saint-Laurent constitue un bon exemple de projet de transports qui, à cause des coûts fixes élevés, n'aurait pu être mis en œuvre que par le gouvernement.

Des économistes affirment que les sociétés du secteur privé n'aiment pas prendre de risques et, par conséquent, n'aiment pas être associées à des projets importants et risqués, dans lesquels l'investissement en capital n'est recouvré, au mieux, qu'au bout d'une longue période. Le taux d'escompte du secteur privé, pour un projet à risque élevé, peut comporter une prime de risque exceptionnellement élevée. Alors qu'une ou plusieurs sociétés privées peut conclure que le taux d'escompte ou le rendement attendu d'un projet est trop bas, un gouvernement peut décider s'il doit assumer une partie (ou la

totalité) des risques, à cause des bénéfices sociaux élevés que le projet procurera par rapport à ses coûts projetés. Cela semble, au moins en partie, avoir été le raisonnement en vertu duquel les gouvernements ont aidé certains méga-projets dans le passé.

Un autre motif d'intervention gouvernementale est la protection des « industries naissantes ». Les gouvernements espèrent que, grâce à leur soutien, ces industries deviendront auto-suffisantes et créeront ainsi des emplois et des revenus. Pour que ce genre de raisonnement se vérifie, il faut que les gains à long terme soient supérieurs aux pertes initiales à court terme. On a été très déçu de voir beaucoup d'industries naissantes ne pas grandir. C'est pourquoi les commissaires manifestent beaucoup de scepticisme à l'égard du soutien gouvernemental aux industries naissantes.

Les gouvernements ont également justifié leur interventionnisme en évoquant la petite taille du marché canadien par rapport à la taille minimum d'usines efficaces et le besoin de rationaliser la structure de production. Le problème des usines qui sont trop petites pour être économiques et qui ne produisent que pour le marché intérieur s'explique par l'existence des tarifs douaniers. Paradoxalement donc, l'intervention du gouvernement est requise dans ce genre de situations pour corriger les effets d'une intervention antérieure.

Certaines politiques industrielles n'ont pas pour objet de corriger les défaillances spécifiques du marché, mais se justifient du point de vue économique. Le gouvernement défend, comme nécessaires, certaines politiques qui ont pour objet d'aider les industries à être concurrentielles sur le plan international, ou de protéger les industries nationales de la concurrence étrangère et de compenser l'aide fournie par les pays étrangers à leurs propres industries. Les commissaires croient, cependant, qu'une meilleure manière de résoudre ce problème consiste, pour le gouvernement, à poursuivre ses efforts en vue d'éliminer les pratiques qui introduisent des distorsions sur le marché international. Si ces efforts échouaient et si les contre-subsidies pouvaient inciter « l'autre partie » à abandonner sa politique interventionniste, le gouvernement devrait envisager une intervention.

De nombreux gouvernements nationaux ont tendance à soutenir l'industrie nationale, surtout dans le secteur manufacturier. Cette tendance s'explique, sans aucun doute, par le degré auquel les industries manufacturières sont exposées à la concurrence internationale. On peut justifier les incitations fiscales canadiennes à la fabrication et à la transformation, comme le taux d'imposition plus bas et le taux d'allocation de consommation de capital sur une base de deux ans, ainsi que l'importance accordée à la fabrication dans la plupart des programmes d'aide industrielle du gouvernement fédéral, par le soutien que les autres pays donnent à leur propre secteur manufacturier. Néanmoins, les commissaires sont convaincus que tous les pays se porteraient probablement mieux s'ils avaient un système d'impôts et de dépenses plus neutre.

Un autre secteur favorisé par le gouvernement est celui des petites entreprises. Pour justifier un tel soutien, on évoque généralement le dynamisme des entrepreneurs de ce secteur et les bénéfices qui en résultent sous forme d'une croissance accrue de la production et de l'emploi.

La promotion du développement régional est un objectif important de la politique gouvernementale. En général, le développement régional n'est pas évoqué pour compenser une défaillance du marché. En fait, il est basé sur une volonté nationale plus large de partager les bénéfices de la croissance, de la production et de l'emploi entre toutes les régions, ce qui implique que l'activité industrielle doit être répartie plus également dans tout le pays. Le crédit d'impôt à l'investissement est différencié selon les régions afin d'encourager l'investissement dans les régions du pays où il y a beaucoup de chômage. Le Programme de développement industriel et régional (PDIR), le principal programme de subventions régionales du gouvernement fédéral, a été conçu de manière à donner de plus fortes incitations aux régions où il y a beaucoup de chômage. Cependant, des programmes d'impôts et de dépenses différenciés selon les régions peuvent retarder la croissance économique globale et nuire au processus de développement.

Des objectifs autres que l'amélioration du rendement du pays ont souvent inspiré les politiques industrielles. La redistribution des revenus d'un groupe à l'autre est souvent une préoccupation majeure. En général, les politiques industrielles ne sont pas un bon moyen d'atteindre cet objectif. Néanmoins, comme les groupes de producteurs bénéficient souvent des politiques gouvernementales, alors que les pertes sont généralement diffusées très largement dans le public, il peut y avoir des pressions politiques considérables en faveur de la politique industrielle de redistribution des revenus.

Les défaillances du marché peuvent occasionner des inefficacités qui peuvent justifier l'intervention du gouvernement, mais le processus politique lui-même a des défauts qu'il faut prendre en considération. Si le gouvernement se préoccupe, par exemple, de la redistribution des revenus, il peut négliger ou ignorer d'autres mesures qui pourraient corriger les défauts du marché. La situation existante peut donc s'aggraver à la suite de l'intervention gouvernementale qui était censée l'améliorer. Ce paradoxe devrait faire réfléchir ceux qui croient pouvoir corriger tous les défauts du marché, même les plus minimes, par des interventions. C'est uniquement dans le cas de très sérieuses défaillances du marché que l'intervention peut être bénéfique.

Étant donné que le gouvernement intervient inévitablement pour promouvoir le développement économique, il convient d'établir des critères pour déterminer où il doit intervenir. Le premier critère d'intervention doit être susceptible d'améliorer l'allocation des ressources et, par conséquent, la croissance réelle; les bénéfices projetés doivent être beaucoup plus importants que les coûts projetés. L'analyse coûts-bénéfices n'est pas une science exacte, mais elle offre un grand nombre de techniques utiles pour évaluer des politiques et des programmes industriels spécifiques. L'application de cette méthode et d'autres méthodes d'évaluation par les services d'évaluation des ministères et des agences, avec l'aide du bureau du Contrôleur général, devraient identifier les programmes qui ne produisent pas des bénéfices nets. Ceux-ci devraient être abandonnés.

Pour les interventions qui, en plus d'améliorer l'allocation des ressources, poursuivent des objectifs non économiques, on doit avoir recours à un deuxième critère : la réalisation d'un objectif non économique de la manière la moins coûteuse. On peut utiliser les instruments d'évaluation mentionnés

ci-dessus pour analyser l'efficacité relative avec laquelle les programmes réalisent les objectifs qui leur ont été assignés.

Le gouvernement ne devrait pas permettre aux dépenses que requièrent ses interventions de n'être assujetties à aucune limite. Au contraire, il devrait imposer des limites budgétaires strictes aux dépenses de fonds publics. Trop souvent, on a toléré que les dépenses pour soutenir un secteur, une industrie ou une entreprise particulière, augmentent à des niveaux beaucoup plus élevés que ceux prévus dans le budget à l'origine.

Il est très important que toutes les politiques et tous les programmes industriels soient soumis à la vérification gouvernementale la plus stricte. On doit poser comme hypothèse que, dans la majorité des cas, le marché est le meilleur mécanisme pour assurer une bonne allocation des ressources. La charge de la preuve incombe à ceux qui proposent l'intervention. L'économie sera plus dynamique et ses perspectives de développement meilleures si l'on accorde plus d'importance au marché et moins aux interventions gouvernementales, comme moteur du développement.

S'il a des raisons décisives pour intervenir, le gouvernement doit également choisir l'instrument le plus approprié. Les commissaires sont fermement convaincus que le gouvernement doit choisir l'instrument le plus compatible avec le principe de marché. Pour cette raison, nous préférons les incitations fiscales aux programmes de subventions sélectives et les deux ensembles à la réglementation directe. Les incitations fiscales sont plus généralement disponibles que les subventions et n'impliquent pas l'exercice d'une discrétion administrative. Elles ont par conséquent tendance à introduire moins de distorsions sur le marché que les subventions. Les incitations fiscales et les subventions laissent les décisions finales de production et de fixation des prix au secteur privé, alors que la réglementation confie certaines de ces décisions les plus importantes au gouvernement et à ses agents.

Un engagement à renforcer l'union économique

Un des principaux éléments du mandat de la Commission est de faire des recommandations pour maintenir et renforcer l'union économique canadienne. La partie VI de ce rapport traite de cette question et comporte de nombreuses recommandations. Pour le moment, les commissaires désirent simplement démontrer l'importance d'une union économique forte pour la mise en œuvre de politiques industrielles efficaces. À vrai dire, union économique forte et politiques industrielles efficaces sont des réalités interdépendantes. Étant donné la répartition du pouvoir et de l'autorité entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans ce domaine, il est impossible de fournir un soutien industriel efficace sans que les politiques et les programmes des deux paliers de gouvernement soient raisonnablement harmonisés et se renforcent mutuellement. L'union économique ne peut être forte s'il existe une désaffection régionale à l'égard des politiques industrielles canadiennes. D'autre part, les politiques industrielles canadiennes ne pourront accroître la productivité et la compétitivité, si le marché intérieur est assujéti à des restrictions relatives à la mobilité interprovinciale des ressources. La

Chambre de commerce du Canada a fait les observations suivantes à propos des barrières intérieures au commerce, aux investissements et aux mouvements des personnes :

Nous nous demandons si les institutions et les politiques actuelles n'ont pas paralysé notre économie, lui enlevant une partie de sa souplesse et de sa capacité d'adaptation. Ceci s'est produit au cours des dernières années avec l'érection de barrières au mouvement de la main-d'œuvre et des capitaux, et avec l'aide de politiques qui, dans certaines industries, empêchent la rationalisation.

(Chambre de commerce du Canada, mémoire, le 6 octobre 1983, p. 26.)

Ces événements menacent de fragmenter un marché intérieur canadien déjà petit et, du même coup, de réduire notre rendement économique et notre capacité de faire face à la concurrence internationale.

Les commissaires ont noté que la politique industrielle devrait se fier davantage aux lois du marché pour assurer l'allocation des ressources humaines, du capital et des matières premières au Canada. On peut trouver des raisons pour justifier la concurrence à laquelle se livrent les gouvernements provinciaux, en ce qui concerne la localisation de ces ressources, et les efforts qu'ils font pour maximiser leurs bénéfices sociaux lorsqu'une usine est créée. Cependant, un gouvernement ne doit pas protéger davantage la production d'une telle usine en utilisant, par exemple, sa politique d'achats. En outre, les gouvernements devraient éviter de s'engager dans ce que l'on pourrait appeler de la « concurrence à solde négatif ». Celle-ci peut exister, par exemple, lorsqu'il y a surenchère pour de nouveaux investissements, surtout des investissements étrangers. La consultation et la coordination intergouvernementales sont des conditions nécessaires au renforcement de l'union économique et à l'élaboration de politiques industrielles efficaces.

Conclusions

Des mémoires présentés à la Commission, il ressort qu'il y a, au Canada, de profondes divergences de vues en matière de politique industrielle. Le monde des affaires est en général favorable au principe de non ingérence gouvernementale, alors que les groupes sociaux et les mouvements syndicaux craignent que l'adoption de ce principe favorise la croissance économique au détriment du plein-emploi. Cependant, une politique industrielle bien conçue n'implique pas nécessairement un compromis entre la croissance économique et l'emploi. En fait, les commissaires croient que si on élabore un cadre solide pour la politique industrielle, la croissance économique et l'emploi seront complémentaires et se renforceront mutuellement.

En admettant que ces objectifs aient été contradictoires dans le passé, ce qui est d'ailleurs contestable, ceci provenait de l'importance indue accordée par le gouvernement à la protection des industries en déclin et au retard que ces industries ont mis à s'ajuster aux conditions changeantes. Le gouvernement n'a pas accordé suffisamment d'importance à la création d'une économie souple et flexible, dans laquelle les ressources humaines, le capital et les matières premières sont constamment réorientées afin de produire des biens et des services de valeur croissante.

Au Canada, il y a eu peut-être une époque où la forte demande pour nos produits à l'étranger et la protection de nos marchés intérieurs nous permettaient de nous accorder le luxe d'une mauvaise allocation des ressources économiques. Néanmoins, l'évolution de la situation actuelle exige que nous consacrons tous nos efforts à améliorer notre productivité et notre compétitivité internationale. Le défi posé par les autres grands pays industriels, comme les États-Unis et les pays d'Europe, ainsi que le Japon et les pays nouvellement industrialisés, nous obligent à réorienter nos politiques industrielles. Les commissaires ont recommandé que le Canada continue de soutenir l'évolution vers un contexte commercial plus libéralisé, surtout avec les États-Unis. Tout en croyant qu'une telle démarche offrirait au Canada des bénéfices potentiels importants, l'élaboration de politiques industrielles qui nous permettront de récolter ces bénéfices est primordiale.

Il n'y a pas de solution facile pour améliorer la panoplie d'instruments qui constituent une politique industrielle, car celle-ci affecte plusieurs aspects de notre société. Et aucune facette de l'expérience internationale ne permet d'envisager une solution qui permettrait de résoudre toutes les difficultés à la fois. La Commission a étudié soigneusement la possibilité de poursuivre une politique industrielle très précisément orientée où les gouvernements, en coopération avec le secteur privé, détermineraient les « gagnants » et les « perdants » industriels. Nous sommes convaincus, cependant, que les problèmes soulevés par les efforts du gouvernement en vue de prévoir l'évolution du marché, de même que les complexités administratives, les risques élevés d'échec—surtout en période de restriction budgétaire—et d'autres considérations vont à l'encontre d'une telle méthode à l'heure actuelle. Ces conditions existent et demeureront présentes, jusqu'à ce que les Canadiens acquièrent une certaine expérience des ajustements qu'exige la libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis. Les commissaires croient plutôt, que les politiques, que le Canada élabore pour promouvoir la croissance et le développement industriels, devraient être beaucoup plus assujetties aux impératifs du marché qu'à l'heure actuelle.

Favoriser une orientation plus respectueuse des lois du marché n'implique pas le soutien de politiques conçues principalement en fonction de circonstances particulières ou le soutien d'une absence de toute politique. Le Canada a besoin d'une politique industrielle claire et cohérente pour guider le secteur privé dans ses décisions d'investissement et faciliter la coordination et la consultation au sein du secteur public. Il est très important que l'on adopte un objectif ou un ensemble d'objectifs stratégiques qui donneront une orientation à la politique industrielle. Étant donné l'évolution du commerce et de la technologie, les commissaires recommandent que la politique industrielle ait pour objectif ferme l'amélioration de la productivité et de la compétitivité internationale du Canada.

Pour y arriver, il faudra réorienter plusieurs programmes et politiques, aussi bien au niveau fédéral que provincial. Il est extrêmement important que l'on coordonne des efforts en vue de mettre au point un cadre plus stable pour les prises de décision et les politiques d'investissement privées. Les décisions du secteur privé sont déjà suffisamment compliquées pour que l'on évite de les soumettre aux caprices des politiques gouvernementales. En outre, les

gouvernements devraient reconnaître que des politiques plus libérales, en matière de commerce et d'investissement, libéreront des forces nouvelles sur le marché, ce qui augmentera le besoin d'allouer nos ressources humaines, notre capital et nos matières premières d'une manière plus efficace. On peut s'attendre à ce que les possibilités nouvelles, que crée un milieu international mieux intégré, jointes aux exigences d'une concurrence plus rude imposée à l'industrie canadienne, contribueront à renforcer la faible productivité que le Canada affiche depuis une douzaine d'années.

Bien qu'une concurrence internationale plus rude entraînera des changements importants, ce n'est pas le seul remède. Partout au Canada, les gouvernements doivent accorder beaucoup d'attention au développement des ressources humaines et financières dont nos industries ont besoin pour concurrencer efficacement les autres pays. La Partie V de ce Rapport traite des qualités de formation et d'éducation dont notre main-d'œuvre aura besoin pour que le Canada conserve, et même améliore, sa position dans la « course » technologique. Dans cette partie de notre rapport, les commissaires ont souligné deux dimensions de notre économie qui sont particulièrement importantes : une gestion de première classe et un fort esprit d'entreprise. Ces deux dimensions nécessitent des « fortifiants », car elles sont toutes deux un peu défaillantes. La formation du capital a, jusqu'à récemment, été relativement forte au Canada, mais, même là, des réformes fiscales et d'autres mesures pourraient encourager le secteur privé à adopter une attitude plus dynamique et plus orientée vers le risque. La recherche et le développement, effectués au pays, doivent être orientés plus efficacement vers les applications commerciales, et le progrès technologique étranger devrait être adopté ou adapté plus rapidement et plus agressivement au contexte canadien. Ces deux mesures nécessiteront la création d'un réseau plus moderne de renseignements parmi les dirigeants de sociétés, les chercheurs canadiens et les experts étrangers.

Il faudrait repenser tout le cadre des politiques gouvernementales qui influence tellement la prise de décision dans le secteur privé, afin d'encourager la poursuite de l'excellence, une répartition efficace des ressources et l'institution de nouveaux processus, produits et systèmes. Le système fiscal, par exemple, influence directement les décisions de travail et de loisirs, ainsi que la consommation, l'épargne et l'investissement. La politique de la concurrence, la surveillance de l'investissement étranger, le cadre réglementaire, et l'ampleur et la portée des opérations des sociétés de la Couronne ont également des effets majeurs sur les décisions du secteur privé. Tous ces facteurs ont des caractéristiques qui, d'après les commissaires, nécessitent des réformes pour améliorer la productivité et la compétitivité du Canada. Les secteurs du transport et des communications ont également besoin d'être renforcés, car dans un pays aussi vaste que le Canada, ils fournissent une infrastructure essentielle à l'union économique. En outre, les gouvernements doivent aider à la consolidation de l'union économique en minimisant les politiques et les programmes qui nuisent à la libre circulation de la main-d'œuvre, du capital et des biens et services dans le pays.

La politique industrielle nécessite des mécanismes d'ajustement qui facilitent les transferts de ressources vers des activités ayant plus de valeur.

Souplesse et faculté d'adaptation dans un monde en évolution rapide devraient être, pour le Canada, des impératifs de premier ordre, car nous dépendons totalement du commerce extérieur. Les commissaires recommandent avec insistance que la politique d'ajustement devienne un élément central de la politique industrielle : on ne doit pas aider les industries en déclin à survivre, mais plutôt à rationaliser leur production ou à cesser leurs activités si les circonstances l'exigent. L'aide devrait avoir pour objet la ré-utilisation des ressources des industries en déclin, en particulier des ressources humaines, dans des entreprises industrielles plus productives.

Ces éléments de politique industrielle peuvent améliorer considérablement la productivité et la compétitivité du Canada. Les commissaires sont convaincus que ces facteurs, à leur tour, contribueront à augmenter la production, l'emploi et le revenu réel du Canada.

Notes

1. Richard G. Harris, « Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale » dans *Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale*, vol. 13 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Richard R. Nelson, « Government Stimulus of Technological Progress: Lessons from American History », dans *Government and Technical Progress: A Cross-Industry Analysis*, Richard R. Nelson (édit.), New York, Pergamon, 1982, p. 469.
3. Stephen Cohen, David J. Teece, Laura Tyson et John Zysman, *Competitiveness, Berkeley Roundtable on the International Economy*, document de travail, Berkeley, University of California, 1984, p. 3.
4. European Management Forum, *Report on International Industrial Competitiveness*, RMF Foundation, Genève, 1984.
5. Donald J. Daly, *mémoire*, le 8 novembre 1983.
6. Joseph R. D'Cruz et James D. Fleck, « Improving the Competitiveness of the Canadian Industrial Portfolio », *Business Quarterly* vol. n° 49, automne 1984, p. 78.
7. Joseph R. D'Cruz et James D. Fleck, *Canada Can Compete! Strategic Management of the Canadian Industrial Portfolio*, Institute for Research on public Policy, Montréal, 1985, p. 68.
8. D'Cruz et Fleck, « Improving the Competitiveness of the Canadian Industrial Portfolio », p. 79.
9. Voir Conseil économique du Canada, *Toward More Stable Growth in Construction, report on the Study on Cyclical Instability in Construction*, Information Canada, Ottawa, 1974.
10. André Raynaud, « L'assurance et le financement des exportations au Canada » dans *La politique intérieure et le milieu économique international*, vol. 12 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
11. Canada, Finances Canada et Affaires extérieures Canada, *Export Financing*, document de consultation, Ottawa, 1985.
12. L'étude qui suit est tirée d'un document préparé pour cette Commission par Robin W. Boadway et Neil Bruce, « Les questions théoriques posées par la réforme fiscale » dans *Le bien-être économique*, vol. 26 des études préparées pour la

- Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985 ; et des résultats d'une Conférence sur la politique fiscale tenue par cette Commission ainsi que d'autres documents préparés par R. W. Boadway.
13. United States, Department of the Treasury, *Blueprints for Basic Tax Reform*, Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1977.
 14. Institute for Fiscal Studies, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, George Allen et Unwin, Londres, 1978 (Président du Comité : J.E. Meade).
 15. L.H. Summers, « Capital, Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model », *American Economic Review* vol. n° 71, septembre 1981, p. 533-544.
 16. W.T. Stanbury et Fred Thompson, « The Scope and Coverage of Regulation in Canada and the United States: Implications for the Demand for Reform » dans *Government Regulation: Scope, Growth, Process*, (édit.), W.T. Stanbury – Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1980.
 17. R.S. Khemani, « L'ampleur et l'évolution de la concurrence dans l'économie canadienne » dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
 18. William G. Shepherd, « Causes of Increased Competition in the U.S. Economy, 1939-1980 », *Review of Economics and Statistics*, vol. n° 64, novembre 1982, p. 613-627.
 19. Id., p. 623.
 20. Voir Richard Schultz et Allan Alexandroff, « La régulation économique et le système fédéral » dans *La régulation économique et le système fédéral*, vol. 42 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
 21. Une autre étude qui essaye de calculer les prix « idéaux » des services locaux et interurbains, en prenant pour hypothèse qu'il est souhaitable de redistribuer les revenus en établissant le prix des communications téléphoniques, suggère que le service local devrait être 19 pour cent plus élevé et le service interurbain 50 pour cent plus bas. Voir : J.A. Breslaw et J. Barry Smith, « Efficiency and Regulation: An Optimal Pricing Model of Bell Canada », *Canadian Journal of Economics*, vol. n° 40, novembre 1982, p. 634-648.
 22. Stanbury et Thompson, « The Scope and Coverage of Regulation in Canada and the United States ».
 23. Conseil économique du Canada, *Reforming Regulation*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 124.
 24. Id., p. 127.
 25. Voir : W.T. Stanbury et George Lermer, « Regulation and the Redistribution of Income and Wealth », *Canadian Public Administration*, vol. n° 26, automne 1983, p. 378-401 ; et Keith Acheson, « La réglementation économique au Canada : un tour d'horizon » dans *La mise en œuvre de la politique industrielle*, vol. 4 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
 26. Stanbury et Lermer, « Regulation and the Redistribution of Income and Wealth », p. 401.
 27. Acheson, « Economic Regulation in Canada ».
 28. Voir Khemani, « Extent and Evolution of Competition in the Canadian Economy ».

29. Canada, Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978, p. 407.
30. John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, « La productivité : les différences entre le Canada et les États-Unis dans Le secteur manufacturier de 1970 à 1979 » dans *Le rôle des échelles et la productivité : les différences entre le Canada et les États-Unis*, vol. 6 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
31. J.R. Baldwin, P.K. Gorecki et J.S. McVey, « Imports, Secondary Output, Price-Cost Margins and Measures of Concentration: Evidence for Canada », document de discussion 263, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1984.
32. Khemani, « Extent and Evolution of Competition in the Canadian Economy ».
33. En fait, sur les 54 pour cent des recettes agricoles canadiennes en espèces traitées par les Offices de mise en marché, quelque 24 pour cent seulement sont traitées par des Offices de gestion de l'offre. Le reste est traité par des Offices qui ne limitent pas la production.
34. Khemani, « Extent and Evolution of Competition in the Canadian Economy ». Voir aussi Shepherd, « Causes of Increased Competition in the U.S. Economy ».
35. Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, art. 2.
36. Conseil économique du Canada, *Interim Report on Competition Policy*, Information Canada, Ottawa, 1969.
37. F. Matheson et R. Winter, « La politique en matière de concurrence et la nature des échanges verticaux » dans *La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux*, vol. 7 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
38. Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, *Rapport*, p. 407.
39. Marsha Chandler et Michael J. Trebilcock, « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
40. Harris, *Trade, Industrial Policy and International Competition*.
41. Voir « Restrictive Trade Practices Commission », *Telecommunications in Canada, Partie III, The Impact of Vertical Integration on the Equipment Industry*, Ottawa, 1983.
42. Irving Brecher, *Canada's Competition Policy Revisited: Some New Thoughts on an Old Story*, Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1982, p. 17.
43. Ce chiffre correspond aux recettes provenant de la privatisation (voir tableau 9 – 16) divisées par la valeur aux livres du capital de l'entreprise gouvernementale, qui, d'après Littlechild, s'établit à 80 milliards de livres.
44. Michael Pitfield, « The Limits of Public Enterprise », présenté à la Conférence de Couchiching, Orillia, Ontario, le 11 août 1984, p. 4 – 5.
45. Voir A.E. Safarian, « Le contrôle par l'État de l'investissement étranger » dans *La politique intérieure et le milieu économique international*, vol. 12 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
46. Canada (Finances Canada), *Revue économique*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, avril 1982, p. 80.

47. Voir Glenn P. Jenkins, « Taxes and Tariffs and the Evaluation of the Benefit from Foreign Investment », *Canadian Journal of Economics*, vol. n° 12, août 1979, p. 410 – 425.
48. Art. 100(3).
49. Glenn Jenkins, *Costs and Consequences of the New Protectionism*, Institut Nord-Sud, Ottawa, 1980.
50. William G. Watson, *A Primer on the Economics of Industrial Policy*, Ontario Economic Council, Toronto, 1983.
51. Richard G. Harris, Frank D. Lewis et Douglas D. Purvis, *Economic Adjustment and Public Policy in Canada*, Queen's University, Kingston, 1982.
52. John W. Langford, « Transport Canada and the Transport Ministry: The Attempt to Retreat to Basics » dans *How Ottawa Spends Your Tax Dollars: National Policy and Economic Development, 1982*, G. Bruce Doern, James Lorrimer (édit.), Toronto, 1982.
53. Schultz et Alexandroff, *Economic Regulation and the Federal System*.
54. Allan M. Maslove, Michael J. Prince et G. Bruce Doern, « La budgétisation au fédéral et au provincial : l'établissement des objectifs, la coordination, les restrictions et la réforme » dans *La budgétisation au fédéral et au provincial*, vol. 41 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
55. Langford, *Transport Canada and the Transport Ministry*, p. 163.
56. Conseil économique, *Reforming Regulation*.